Abgeordnetenhaus von Berlin

12. Wahlperiode

Drucksache 12 / 4376

54 Seiten

2. Bericht
(Schlußbericht)

der Enquete-Kommission

„Verfassungs- und Parlamentsreform"

Auf Grund des vom Abgeordnetenhaus von Berlin in seiner Sitzung am 26. September 1991 gefaßten Beschlusses wird der beigefügte Bericht der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" vorgelegt.

Berlin, den 18. Mai 1994

Die Vorsitzende
der Enquete-Kommission
„Verfassungs- und Parlamentsreform"
Künast

Die Veröffentlichungen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.
Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin.
Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

2. Bericht
(Schlußbericht)

der Enquete-Kommission

„Verfassungs- und Parlamentsreform"

- 12. Wahlperiode -

vom 18. Mai 1994

Inhaltsübersicht

		Seite
I.	**Auftrag, Zusammensetzung, Arbeitsweise der Kommission**	
1.	Auftrag	4
2.	Zusammensetzung	4
3.	Ausgangslage und Zielsetzung	5
4.	Arbeitsweise	5
5.	Zeitablauf, Zwischenbericht, Schlußbericht	6
6.	Arbeitsablauf	6
II.	**Reform der Parlamentsarbeit**	
1.	Einleitung	7
1.1	Funktionswandel des Parlaments im Verhältnis Regierung/Parlament	7
1.2	Funktionswandel des Parlaments im Verhältnis zur Wählerschaft	7
2.	Abgeordnete	8
2.1	Inkompatibilität	8
2.2	Diäten	9
2.3	Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht	10
2.4	Abgeordnetenanklage	10
2.5	Rederecht der Abgeordneten	10
2.6	Zugangsrecht von Abgeordneten	10
2.7	Akteneinsichtsrecht/Pflicht zur Vorlage von Akten	11
3.	Abgeordnetenhaus	11
3.1	Präsident/Vizepräsident/Präsidium	11
3.2	Interpellation	12
3.3	Ausschüsse	13
3.4	Untersuchungsausschüsse	13
3.5	Enquete-Kommissionen	13
3.6	Petitionsausschuß	14
3.7	Landesbeauftragte	14
3.8	Dauer der Wahlperiode	14
4.	Fraktionen	15
4.1	Fraktionsstatus	15
5.	Regierung	16
5.1	Rederecht des Senats	16
5.2	Unterrichtungspflicht der Regierung	16
6.	Artikel 44 VvB - alt -	17
III.	**Stellung des Regierenden Bürgermeisters/ Regierungsbildung**	
1.	Zahl der Regierungsmitglieder	17
2.	Wahl des Regierenden Bürgermeisters	17
3.	Senatsbildung	18
4.	Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters	18
5.	Geschäftsverteilung des Senats	19
6.	Mißtrauensvotum	19
7.	Rotationsprinzip	19
IV.	**Politische Teilhaberechte**	
	Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid, Bürgerinitiativen	
1.	Volksgesetzgebung	20
1.1	Grundsätzliche Erwägungen	20
1.2	Verfahren und Quoren	21
2.	Artikel 88 Abs. 1 VvB	21
3.	Verbandsklage	21
4.	Minderheitenvorschläge	21
4.1	Sperrklausel	21
4.2	Beteiligung an Verwaltungsverfahren und bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften	21

Seite

V. Gesetzgebung/Verwaltung

1. Die Gesetzgebung ... 21
1.1 Unterrichtung über Gesetzesvorhaben ... 21
1.2 Erlaß von Rechtsverordnungen ... 22
2. Die Verwaltung/Das Politische Bezirksamt/ Bezirksverfassung ... 22
3. Das Finanzwesen ... 25

VI. Grundrechte/Staatsziele

1. Einleitung ... 26
2. Ausführungen zu einzelnen Artikeln ... 27
2.1 Menschenwürde ... 27
2.2 Persönliche Freiheitsrechte ... 27
2.3 Gleichheit ... 27
2.4 Bildung/Kultur ... 28
2.5 Wissenschaft/Kunst ... 28
2.6 Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit 28
2.7 Umwelt/Tierschutz ... 28
2.8 Allgemeines Akteneinsichtsrecht ... 28
2.9 Lebensgemeinschaften/Eltern/Kinder ... 29
2.10 Recht auf informationelle Selbstbestimmung . 29
2.11 Recht auf Arbeit ... 29
2.12 Recht auf Wohnraum ... 29
2.13 Soziale Sicherung ... 29
2.14 Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit .. 30
2.15 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ... 30
2.16 Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit 30
2.17 Zugang zu öffentlichen Ämtern ... 30
2.18 Humanitärer Schutz ... 30
2.19 Rechtliches Gehör ... 30

VII. Sondervoten (Minderheitsvoten)

1. Fraktion der CDU ... 31
1.1 Die Abgeordneten Rösler, Gewalt, Jaroch, Krüger, Schlicht ... 31
1.2 SV Rettel ... 31
1.3 SV Prof. Dr. Randelzhofer, Prof. Dr. Scholz, Prof. Dr. Wilke ... 31
1.4 SV Gawin ... 33
1.5 Abg. Werner ... 33
2. Fraktion der PDS ... 33
3. Fraktion Bündnis 90/Grüne ... 38
3.1 Abg. Künast/SV Merkel ... 38
3.2 SV Merkel ... 41
4. Parlamentarische Gruppe „Neues Forum“ ... 42

VIII. Anhang

1. a) Empfehlungen zur Änderung der Verfassung von Berlin ... 42
b) Empfehlungen zur Änderung der Geschäftsordnung ... 51
2. Übersicht über das der Enquete-Kommission zur Verfügung gestellte Material ... 52
3. Abkürzungsverzeichnis ... 54

I.

Auftrag, Zusammensetzung, Arbeitsweise der Kommission

1. **Auftrag**

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat in seiner 14. Sitzung am 26. September 1991 - 12. Wahlperiode - auf Grund eines gemeinsamen Antrages der Fraktionen von SPD und CDU nach Beratung und Erweiterung des Auftrages im Rechtsausschuß durch Beschluß gemäß § 1 des Gesetzes über Enquete-Kommissionen des Abgeordnetenhauses von Berlin (EnqueteG) eine Enquete-Kommission zur Verfassungs- und Parlamentsreform eingesetzt.

Der Beschluß hat folgenden Wortlaut:

„Einsetzung einer Enquete-Kommission
Verfassungs- und Parlamentsreform

I.

Es wird eine Enquete-Kommission für die Verfassungs- und Parlamentsreform mit dem Auftrag eingesetzt, auf der Grundlage des Artikels 88 Abs. 2*) der Verfassung von Berlin und unter Beachtung neuerer verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Erkenntnisse Empfehlungen zur Überarbeitung der Verfassung von Berlin und zur Parlamentsreform zu unterbreiten.

II.

1. Die Enquete-Kommission soll insbesondere folgende Verfassungsänderungen prüfen:
   a) Erweiterung der Staatszielbestimmungen,
   b) Neuformulierung der sozialen Grundrechte,
   c) Stärkung des Parlaments,
   d) Ist eine Erweiterung der politischenTeilhaberechte und der Formen direkter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungen (Volksbegehren, Volksentscheid) empfehlenswert?
   e) Welche verfassungsrechtlichen und verfassungsprozessualen Konsequenzen ergeben sich aus dem teilweise vom Grundgesetz abweichenden Grundrechtskatalog der Verfassung von Berlin?
2. Die Enquete-Kommision soll insbesondere die folgenden Schwerpunkte prüfen:
   a) Wie kann die Parlamentsarbeit gestrafft und die Transparenz des Parlaments erhöht werden?
   b) Wie kann die Rechtsstellung der Fraktionen verbessert werden, und wie können die Rechte der einzelnen Abgeordneten gestärkt werden?
   c) Wie kann die Stellung des Regierenden Bürgermeisters bei der Bildung des Senats und seine Richtlinienkompetenz gestärkt werden?
   d) Wie kann die bezirkliche Verwaltungsstruktur verbessert werden?
3. Die Enquete-Kommission soll auch die Verfassung des Landes Brandenburg berücksichtigen.

III.

Die Enquete-Kommission besteht aus 27 Mitgliedern. Die Fraktion der CDU erhält 11, die Fraktion der SPD 9, die Fraktion der PDS 2, die Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV 2, die Fraktion der F.D.P. 2 Sitze und die Gruppe Neues Forum 1 Sitz.

IV.

Die Mitglieder der Kommission werden von den Fraktionen und der Gruppe gemäß § 2 Abs. 1 EnqueteG benannt.

V.

Die Enquete-Kommission legt dem Abgeordnetenhaus spätestens bis zum 31. Dezember 1992 ihren Abschlußbericht vor. Zu einzelnen Fragen sollen dem Abgeordnetenhaus Zwischenberichte vorgelegt werden."

2. **Zusammensetzung**

Von den Fraktionen wurden folgende Abgeordnete und Sachverständige als Mitglieder oder stellvertretende Mitglieder benannt und von der Präsidentin des Abgeordnetenhauses gemäß § 2 EnqueteG berufen:

- von der Fraktion der CDU als Mitglieder die Abgeordneten
  Prof. Dr. Klaus Finkelnburg
  Roland Gewalt
  Siegmund Jaroch
  Peter Krause
  Hubert Rösler
  Irina-Cornelia Schlicht
  Winfried Werner
- als stellvertretende Mitglieder die Abgeordneten
  Andreas Gram
  Ulrich F. Krüger
  Ulrich Manske
  Heiner Rathje
  Barbara Saß-Viehweger
  Hans-Werner Vogel
  Klaus-Hermann Wienhold
- sowie die Sachverständigen
  Dieter Ernst
  Prof. Dr. Albrecht Randelzhofer
  Prof. Dr. Rupert Scholz
  Prof. Dr. Dieter Wilke
- als stellvertretende Mitglieder die Sachverständigen
  Heribert Gawin
  Ulrich Menzel
  Dr. Gero Pfennig
  Klaus Rettel
- von der Fraktion der SPD als Mitglieder die Abgeordneten
  Marianne Brinckmeier
  Helmut Fechner
  Alexander Longolius
  Prof. Dr. Barbara Riedmüller-Seel
  Tino Schwierzina
- als stellvertretende Mitglieder die Abgeordneten
  Anna Damrat
  Christa Friedl
  Dr. Dieter Mehnert
  Manfred Neumann
  Karin Riedrich
- sowie die Sachverständigen
  Knut Herbst
  Dr. Erhard Körting
  Gerd Löffler
  Prof. Dr. Albrecht Dehnhard

*) „(2) Die Verfassung ist während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses einer Überarbeitung zu unterziehen. Grundlage der Überarbeitung sind die Verfassungen vom 22. April 1948, vom 1. September 1950 und vom 11. Juli 1990. Eine gemäß Abs. 1 überarbeitete Verfassung ist durch Volksabstimmung in Kraft zu setzen."

- als stellvertretende Mitglieder die Sachverständigen
  Percy McLean
  Werner Salomon
  Ramona Sieglerschmidt
  Peter Schuster
- von der Fraktion der PDS als Mitglied der Abgeordnete
  Prof. Dr. Horst Kellner
- als stellvertretendes Mitglied der Abgeordnete
  Dr. Peter-Rudolf Zotl
- sowie als Sachverständiger
  Dr. Jörg Franke
- als stellvertretendes Mitglied die Sachverständige
  Dr. Angelika Schiffers
- von der Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV als Mitglied die Abgeordnete
  Renate Künast
- als stellvertretendes Mitglied der Abgeordnete
  Christian Pulz
- sowie die Sachverständige
  Dr. Rosemarie Will
- als stellvertretendes Mitglied der Sachverständige
  Karlheinz Merkel
- von der Fraktion der F.D.P. als Mitglied der Abgeordnete
  Burkhardt Cornelius
- als stellvertretendes Mitglied der Abgeordnete
  Dr. Rolf-Peter Lange
- sowie der Sachverständige
  Rolf-Peter Magen
- als stellvertretendes Mitglied der Sachverständige
  Jörg Himmelreich
- von der parlamentarischen Gruppe „Neues Forum" als Sachverständige
  Bärbel Bohley
- als stellvertretendes Mitglied der Abgeordnete
  Hans Schwenke

Veränderungen der Zusammensetzung der Kommission:

Folgende Abgeordnete sind aus der Kommission ausgeschieden:

Abg. Schwenke (Neues Forum) am 13. April 1992,

Abg. Prof. Dr. Finkelnburg (CDU) am 14. April 1992,

Abg. Pulz (Bündnis 90/Grüne) am 22. Oktober 1992,

Abg. Fechner (SPD) am 26. Februar 1993.

Folgende Abgeordnete wurden dafür neu in die Kommission berufen:

Frau Abg. Kukutz (Neues Forum) am 24. April 1992,

Abg. Lehmann (Bündnis 90/Grüne) am 3. November 1992, (ausgeschieden zum 1. April 1994)

Prof. Dr. Finkelnburg gehört seit seinem Ausscheiden als Abgeordneter am 14. April 1992 der Kommission als Sachverständiger an.

Der stellv. Sachverständige Percy McLean ist mit Schreiben vom 23. September 1992 aus der Kommission ausgeschieden; zu seinem Nachfolger wurde am 3. November 1992 Herr Dr. Ulrich Storost nach Benennung durch die Fraktion der SPD von der Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin berufen.

Karlheinz Merkel, der bisher der Kommission als stellvertretender Sachverständiger angehört hatte, wurde am 17. November 1992 zum Sachverständigen berufen.

Frau Dr. Will, die bisher diese Position innehatte, wurde mit gleichem Datum zur stellvertretenden Sachverständigen berufen.

Abg. Dr. Mehnert, der bisher der Kommission als stellvertretender Abgeordneter angehört hatte, wurde nach dem Ausscheiden von Abg. Fechner als Mitglied durch die Präsidentin des Abgeordnetenhauses berufen.

Als Vertreterin von Abg. Dr. Mehnert wurde Frau Abg. Christine Luft mit gleichem Datum durch die Präsidentin berufen.

3. Ausgangslage und Zielsetzung

Am 11. Juli 1990 hatte die damalige Stadtverordnetenversammlung von Berlin-Ost eine Verfassung für Berlin-Ost verabschiedet. Deren Artikel 88 Abs. 4 bestimmte u. a., daß sie am Tage der konstituierenden Sitzung des neugewählten Berliner Parlaments unter Bedingungen außer Kraft tritt. In Ziffer 1 heißt es:

„Diese Verfassung muß erstens den Auftrag enthalten, in der ersten Wahlperiode der neugewählten Gesamtberliner Volksvertretung auf der Grundlage der Berliner Verfassungen vom 22. April 1948, vom 1. September 1950 und vom 11. Juli 1990 eine endgültige Verfassung von Berlin zu erarbeiten und durch Volksentscheid in Kraft zu setzen."

Entsprechend den Vorschlägen der Arbeitsgruppe „Gesamtberliner Verfassung" wurde - nach Beratungen im Ausschuß für die Vorbereitung der Einheit Berlins (West), des Rechtsausschusses und des Plenums des Abgeordnetenhauses - die Verfassung von Berlin am 3. September 1990 neben anderen Bestimmungen in Artikel 88 Abs. 2 und Abs. 3 wie folgt geändert:

„(2) Die Verfassung ist während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses einer Überarbeitung zu unterziehen. Grundlage der Überarbeitung sind die Verfassungen vom 22. April 1948, vom 1. September 1950 und vom 11. Juli 1990. Eine gemäß Absatz 1 überarbeitete Verfassung ist durch Volksabstimmung in Kraft zu setzen.

(3) Bei der Überarbeitung nach Absatz 2 ist auch eine umfassende Beschränkung der Wählbarkeit unmittelbarer und mittelbarer Landesbediensteter zum Abgeordnetenhaus vorzusehen. Soweit dabei nichts anderes vorgesehen wird, gilt erstmals für die zweite Wahl zum Gesamtberliner Abgeordnetenhaus § 26 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 3. September 1990 (GVBl. S. 1881)."

4. Arbeitsweise

Die Kommission trat am 11. Februar 1992 zu ihrer ersten - konstituierenden - Sitzung zunächst unter dem Vorsitz der Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin - Frau Dr. Hanna-Renate Laurien - zusammen. Sie wählte die Abgeordnete Renate Künast (Bündnis 90/ Grüne) zur Vorsitzenden, den Abgeordneten Prof. Dr. Klaus Finkelnburg (CDU) zum stellvertretenden Vorsitzenden, den Abgeordneten Helmut Fechner (SPD) zum Schriftführer und die Sachverständige Frau Dr. Rosemarie Will (Bündnis 90/Grüne) zur stellvertretenden Schriftführerin.

Nach der Wahl von Prof. Dr. Klaus Finkelnburg zum Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs übernahm der Abgeordnete Hubert Rösler (CDU) die Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden.

Abg. Dr. Mehnert wurde am 24. März 1993 für den ausgeschiedenen Abg. Fechner zum Schriftführer gewählt.

In der ersten und zweiten Sitzung faßte die Kommission eine Reihe von Beschlüssen zu Arbeitsweise, Terminplan und ähnlichem.

Im Verlauf der weiteren Arbeit der Enquete-Kommission wurde eine Redaktionsgruppe gebildet, in der mit wechselnden Mitgliedern alle Fraktionen sowie die parlamentarische Gruppe „Neues Forum" vertreten waren. Die Redaktionsgruppe hatte zwei Aufgaben: zum einen eine rein redaktionelle. Die zweite Aufgabe war es, ein ermitteltes Meinungsbild des Plenums der Kommission auszuformulieren und dies dem Plenum ggf. mit inhaltlichen Änderungen wieder vorzulegen.

Darüber hinaus wurde zum Thema „Interpellation" eine Arbeitsgruppe mit folgenden Mitgliedern einberufen:

SV Löffler (SPD);
SV Rettel (CDU);
SV Magen (FDP);
Abg. Prof. Dr. Kellner (PDS);
SV Frau Dr. Will (Bündnis 90/Grüne).

Die Arbeitsgruppe hat sich in drei Sitzungen mit dem Thema einer lebendigeren Gestaltung des Anfragewesens (Interpellation) befaßt und dazu dem Plenum der Enquete-Kommission unter dem Datum 15. Dezember 1992 einen Bericht vorgelegt, der im Plenum der Enquete-Kommission am 17. Februar 1993 beraten worden ist.

Im Verlaufe der Beratungen führte die Enquete-Kommission eine Anhörung des Rats der Vorsteher der Bezirksverordnetenversammlungen und des Rats der Bürgermeister sowie des Senators für Inneres zum Thema „Verwaltungsreform" durch.

Zu Beginn des Jahres 1993 stellten die Fraktionen sowie die Gruppe Neues Forum in einer öffentlichen Informationssitzung den Stand der bis zum Januar 1993 geleisteten Arbeit der Enquete-Kommission in Form einer Zwischenbilanz der Öffentlichkeit vor. Darüber hinaus wurde zum Thema „Budgetrecht und verfassungsmäßige Stellung des Rechnungshofs" in zwei Sitzungen, davon einer ganztägigen am Wochenende, der Präsident des Rechnungshofs von Berlin angehört; eine weitere Anhörung wurde zum Thema „allgemeines Akteneinsichtsrecht" durchgeführt; hierzu stand der Enquete-Kommission der Berliner Datenschutzbeauftragte zur Verfügung.

Zudem hat der wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses ein Gutachten zur Neuformulierung des Artikels 33 Abs. 2 - Aktenvorlagepflicht - der Verfassung von Berlin mit Datum vom 22. März 1993 vorgelegt.

Ein weiteres Gutachten wurde vom Wissenschaftlichen Parlamentsdienst zur Frage „Aufnahme einer ‚Unvereinbarkeitsklausel' in die Verfassung von Berlin/Aufnahme einer Regelung entsprechend dem sogenannten ‚ruhenden Mandat' in die Verfassung" mit Datum vom 2. Juni 1993 übermittelt.

Zum Stimmrecht innerhalb der Enquete-Kommission wurde beschlossen, daß die Parlamentarische Gruppe „Neues Forum" kein Stimmrecht hat, das Abstimmverhalten jedoch im Protokoll vermerkt wird.

Die Arbeit der Enquete-Kommission ist von einer Vielzahl von Institutionen, Verwaltungen und Einzelpersonen durch eine Fülle von Vorschlägen und Anregungen zur Überarbeitung der Verfassung - insbesondere zum Grundrechtsteil - positiv und konstruktiv begleitet worden.

Ständig beratend haben die Vertreterinnen/Vertreter der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Justiz und der Senatsverwaltung für Inneres an allen Beratungssitzungen der Kommission teilgenommen.

Allen diesen gilt der nachdrückliche Dank der Enquete-Kommission, weil sie durch bereitwillige Auskunft und Information erst das vorgelegte Arbeitsergebnis ermöglicht haben.

5. Zeitablauf, Zwischenbericht, Schlußbericht

Von der konstituierenden Sitzung im Februar 1992 an, hat die Kommission in 43 Sitzungen beraten und ihre Arbeit in der Sitzung am 18. Mai 1994 mit mehrheitlicher Verabschiedung des Schlußberichts abgeschlossen. 18 Mitglieder der Kommission stimmten für den Bericht; 4 Mitglieder (einschließlich des „Neues Forums") stimmten dagegen; 2 Mitglieder enthielten sich der Stimme.

Am 21. April 1993 hat die Kommission einen ersten Bericht - Zwischenbericht Drs 12/2733 - vorgelegt und darin die bis zum Beginn des Jahres 1993 geleistete Arbeit dargestellt.

Zu den bis zu diesem Zeitpunkt erarbeiteten Formulierungen der Verfassung - und zum dazugehörigen Abstimmungsverhalten - heißt es in dem Zwischenbericht (S. 5.5 „Zeitablauf"):

„Es handelt sich bei diesen Formulierungen um Beschlüsse der Enquete-Kommission zur Bestimmung zunächst einer politischen Tendenz, die von der Kommission als „Meinungsbilder" abgestimmt wurden. Die Stimmauszählung der abgestimmten Meinungsbilder erfolgte, ohne daß die Stimmen den einzelnen Fraktionen zugeordnet wurden.

Nach einem Gesamtdurchgang werden die in der Redaktionsgruppe überarbeiteten Texte gleichsam in 2. Lesung im Plenum der Enquete-Kommission abschließend behandelt."

In entsprechender Verfahrensweise wurden nach der Zäsur durch den Zwischenbericht weitere Formulierungen von Artikeln der Verfassung in dem ersten Gesamtdurchgang erarbeitet und abgestimmt.

Zur „2. Lesung" - beginnend in der 38. Sitzung der Kommission am 13. April 1994 - legten die Fraktionen dem Plenum der Enquete-Kommission schriftliche Vorschläge vor, deren Abstimmung gesondert in der „2. Lesung" - ohne Aussprache - gewünscht wurde.

Zu Beginn der „2. Lesung" beantragte die Fraktion der CDU für alle bisher erarbeiteten Formulierungen der Verfassung durch Abstimmung festzustellen, ob diese eine Zweidrittelmehrheit in der Enquete-Kommission finden würden.

Die Kommission verständigte sich auf Vorschlag der Fraktion der SPD statt dessen darauf, bei den „Empfehlungen zur Änderung der Verfassung von Berlin" im Anhang des Berichts das Abstimmverhalten aufzunehmen.

Zudem verständigte sich die Kommission darauf, jeder Fraktion und auch jedem Sachverständigen die Möglichkeit einzuräumen, ein Sondervotum (Minderheitsvotum) abzugeben, das dem mehrheitlich beschlossenen Bericht beigefügt wird.

Der Schlußbericht wurde parallel zu den Beratungssitzungen der 2. Lesung der Kommission erarbeitet und ständig durch neu abgestimmte Formulierungen von Artikeln der Verfassung ergänzt.

In dem schließlich verbleibenden engen Zeitrahmen bis zur Einbringung des Schlußberichts in die Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses am 9. Juni 1994 - Druckschluß 1. Juni - konnte eine sprachliche/stilistische Überarbeitung der Berichtsteile, die von einzelnen Mitgliedern der Kommission gefertigt wurden, nicht mehr geleistet werden. Die sprachliche Gestaltung des Berichts fällt daher sehr unterschiedlich aus. Gleichfalls konnte aus Zeitgründen bei den Verfassungsartikeln und im Berichtstext eine Ersetzung maskuliner Formen durch geschlechtsneutrale Bezeichnungen nicht vorgenommen werden.

6. Arbeitsablauf

Die Arbeit der Enquete-Kommission gliedert sich in sechs Blöcke:

Parlamentsreform, Stellung des Regierenden Bürgermeisters/Regierungsbildung, Politische Teilhaberechte, Gesetzgebung/Verwaltung, Grundrechte/Staatsziele, Präambel

6.1 Parlamentsreform

Ziel war die Stärkung der Kontrollfunktionen des Parlaments, wie sie auch in anderen Bundesländern (z. B. Schleswig-Holstein) verabschiedet wurde. Ein zweiter Bereich der

Parlamentsreform betrifft die Parlamentsarbeit im engeren Sinne, Stichwort: Belebung der Parlamentsarbeit, Öffentlichkeitsfunktion. Darüber hinaus wurde eine Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Rechtsstellung der Fraktionen und Abgeordneten aufgenommen und die Regelung der Entschädigungen für Abgeordnete diskutiert.

6.2 **Stellung des Regierenden Bürgermeisters/Regierungsbildung**

Hauptaspekt der Verfassungsänderung ist die Rolle des Regierenden Bürgermeisters (Stichwort: Richtlinienkompetenz, Ernennung der Senatoren, Mißtrauensvotum). Die verfassungsändernden Möglichkeiten der Verwaltungsreform betreffen das Verhältnis der Bezirke zu der Hauptverwaltung und die Zahl der Senatsverwaltungen.

6.3 **Politische Teilhaberechte**

Die Kommission war sich einig, daß die Bürger stärker an politischen Entscheidungen beteiligt werden sollen. Diesem Anliegen soll im wesentlichen über die Möglichkeit einer Volksinitiative Rechnung getragen werden. Eine Mehrheit hat Vorschlägen zu Volksbegehren und Volksentscheid zugestimmt.

6.4 **Gesetzgebung und Verwaltung**

Neben der Verpflichtung des Senats, bei Gesetzesvorhaben zukünftig das Parlament frühzeitig zu informieren, wurden unter diesem Punkt im wesentlichen die verfassungsrechtlichen Aspekte einer Verwaltungsreform (Kompetenzverteilung zwischen Senat und Bezirken, die Aufsicht des Senats, Bezirksverfassung) und eine Reform des Finanzwesens des Landes Berlin (Zuweisung globaler Haushaltsmittel an die Bezirke, richterliche Unabhängigkeit des Rechnungshofes und Stärkung der Position des Abgeordnetenhauses in der Haushaltsgesetzgebung) geregelt.

6.5 **Grundrechte/Staatsziele**

Nach einer Klärung der Bedeutung und Grenzen landesrechtlicher Grundrechte hat die Enquete-Kommission es mehrheitlich abgelehnt, lediglich den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes in die Verfassung von Berlin zu übernehmen, auch wenn dieses schon eine Kompetenz des Verfassungsgerichtshofen von Berlin begründet hätte.

Die beschlossenen Regelungen zum Abschnitt Grundrechte/Staatsziele hatten zum Ziel, jüngere Verfassungsdiskussionen aus den beiden ehemaligen Teilen der Stadt umzusetzen, aber auch eine Komplettierung des Grundrechtskataloges der Berliner Verfassung (z. B. „Würde des Menschen", „Rechtliches Gehör"...) vorzunehmen.

6.6 **Präambel**

Abgesehen wurde von einer Beratung des Vorspruchs zur Verfassung (Präambel), weil diese erst bei Verabschiedung der empfohlenen Verfassungsänderungen durch das Plenum des Abgeordnetenhauses neu formuliert werden kann.

II.
Reform der Parlamentsarbeit

1. **Einleitung**

Eine Parlamentsreform in Berlin steht vor mehreren Herausforderungen. Der konkrete Anlaß der Verfassungsreform ist die Herstellung der politischen Einheit Berlins. Aus diesem Auftrag ergibt sich auch die Verpflichtung, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger im Ostteil der Stadt an demokratische Institutionen aufzunehmen. Unter diesem Aspekt wurden in der Enquete-Kommission Fragen der direkten Demokratie, der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse, des Informations- und Öffentlichkeitsgebotes diskutiert.

Aber eine Parlamentsreform in Berlin muß auch dem generellen Funktionswandel der parlamentarischen Arbeit

1. im Verhältnis Parlament/Regierung
2. im Verhältnis Parlament/Wählerschaft

gerecht werden.

Der erste Aspekt verweist auf eine veränderte Rolle parlamentarischer Arbeit im Regierungsprozeß, der zweite Aspekt läßt sich auf das Stichwort „Politikverdrossenheit" zuspitzen, das heißt eine Parlamentsreform muß sich der Kritik und dem Verdruß des Bürgers stellen. Die Reformvorschläge in „Bund und Ländern" (Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen) und die Verfassungen der neuen Bundesländer haben beide Aspekte aufgegriffen.

1.1 **Funktionswandel des Parlaments im Verhältnis Regierung/Parlament**

In der Parlamentarismusdiskussion ist das Modell einer strikten Gewaltenteilung zwischen „Exekutive" und „Legislative" zugunsten eines Mitwirkens des Parlaments bei der Regierungskreation oder bei der Ernennung von Funktionsträgern der Regierung bzw. der exekutivischen Organe sowie der Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung bekannt. Das Initiativrecht der Regierung bei der Gesetzgebung und die gemeinsame Beratung in den Ausschüssen deuten auf diese Verflechtung hin.

Die Schärfung und Ausweitung parlamentarischer Kontrollrechte in Form von Informations-, Akteneinsichtsrechten u. a. des Parlaments sowie Berichtspflichten und Informationspflichten der Regierung sind so einerseits als Stärkung der Rechte der Opposition zu verstehen, andererseits folgen sie dem Wandel der parlamentarischen Arbeit im Sinne eines „Mitregierens" und „Mitgestaltens".

Die Enquete-Kommission hat daher in der Absicht, die parlamentarische Arbeit effektiver zu gestalten, sich auch mit Fragen des Budgetrechts befaßt.

In einer „kooperativen Staatsleitung" kommt zusätzlich der „Parlamentskultur" eine wichtige Rolle in der Arbeitsorganisation zu. Wenn das Parlament seinen Einfluß auf die Staatsleitung behaupten will, müssen Rede- und Antragsrechte, Ausschuß- und Plenumsarbeit dieser Rolle gerecht werden. Die Berliner Enquete-Kommission hat eine Vielzahl von Vorschlägen zur Verbesserung der „Parlamentskultur" vorgelegt.

1.2 **Funktionswandel des Parlaments im Verhältnis zur Wählerschaft**

Fragen der sozialen Zusammensetzung eines Parlaments, z. B. der Dominanz der Beamten, stellen sich weniger als Fragen des Proporzes im Hinblick auf die Wählerschaft sondern als Problem der Öffnung parlamentarischer Arbeit für neue soziale Interessenskonstellationen z. B. der von Frauen oder sozial benachteiligter Gruppen. Die Enquete-Kommission macht daher auch Vorschläge zur Öffnung parlamentarischer Arbeit durch mehr Bürgerbeteiligung durch die Einführung von sogenannten plebiszitären Elementen, die die Kommunikation zwischen Parlament und Wähler fördern und einen Informationsaustausch institutionalisieren soll. Davon könnte eine neue politische Legitimation parlamentarischer Arbeit ausgehen.

Probleme der Transparenz im Hinblick auf den rechtlichen Status des einzelnen Abgeordneten wurden beraten. Sie betreffen dessen persönliche Rechte: Rederechte, Akteneinsicht, Immunität u. a. sowie das Berufsbild des Abgeordneten, einschließlich der sogenannten Diätenfrage. Die Berliner Kommission hat sich ähnlich wie andere Länder dem Bild eines „unabhängigen Abgeordneten" genähert, und damit den Versuch unternommen, die klassische Dualität zwischen „Parteisoldat" und „freies Mandat" neu zu bewerten. Nachdem diese Frage der Unabhängigkeit des Mandats die Parlamentarismusdiskussion kontinuierlich begleitet, sind allerdings keine sprunghaften Innovationen zu erwarten.

2. Abgeordnete

2.1 Inkompatibilität

Artikel 88 Abs. 3 der Berliner Verfassung (Änderung vom 3. September 1990) gibt explizit den Auftrag, eine umfassende Beschränkung der Wählbarkeit unmittelbarer und mittelbarer Landesbediensteter zum Abgeordnetenhaus vorzusehen. Die Enquete-Kommission hatte hierfür zwei Fragen zu klären:

1. Ist eine Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Mandat zu empfehlen?
2. Welche Kriterien der Unvereinbarkeit sind bei Beschäftigten im öffentlichen Sektor anzulegen?

Beide Fragen betreffen eine Interessenkollision zwischen beruflicher Tätigkeit und der Ausübung eines Mandats, die in Vergangenheit nicht nur Ziel öffentlicher Kritik war, sondern auch Gegenstand der Parlamentsreformen von Bund und Ländern.

Zu 1. Die Enquete-Kommission hatte den wissenschaftlichen Parlamentsdienst gebeten, eine Synopse der Vorschriften über die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt zu erstellen (vgl. Gutachten des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes vom 2. Juni 1993 „Über die Zulässigkeit eines die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzes, das die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat oder das sogenannte ruhende Mandat vorsieht.").

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß eine Inkompatibilitätsregelung bezüglich Mandat und Regierungsamt nur in den Länderverfassungen Bremens und Hamburgs enthalten ist. Beide Verfassungen regeln ein Rückkehrrecht eines Regierungsmitglieds, das als gewähltes Bürgerschaftsmitglied aus der Regierung ausscheidet. Dieses sogenannte ruhende Mandat ist verfassungsrechtlich bedenklich. Andere Bundesländer (Hessen, Rheinland-Pfalz) haben ihre Verfassungen geändert, nachdem der Hessische Staatsgerichtshof die Auffassung vertreten hatte, daß das „ruhende Mandat" gegen die Grundsätze der Unmittelbarkeit und der Gleichheit der Wahl, gegen die Gleichheit des Mandats und gegen die Garantie des freien Mandats verstößt.

Die Berliner Enquete-Kommission hat die Möglichkeit der Aufnahme eines „ruhenden Mandats" in die Verfassung erörtert und den wissenschaftlichen Parlamentsdienst um das o. a. Gutachten gebeten. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß das ruhende Mandat gegen den Grundsatz des freien Mandats, der Unmittelbarkeit der Wahl und der Gleichheit aller Abgeordneten verstößt (Gutachten S. 49/50).

Das Gutachten begründet dies im einzelnen wie folgt:

a) Der Grundsatz der unmittelbaren Wahl verlangt, daß die Stimme eines jeden Wählers bestimmten oder bestimmbaren Wahlbewerbern zugerechnet wird, ohne daß nach der Wahlhandlung eine dritte Instanz nach ihrem Ermessen entscheidet, wem das Mandat zufällt. Dieser Zusammenhang zwischen dem Votum der Wähler und dem Wahlergebnis ist beim Rechtsinstitut des ruhenden Mandats unterbrochen, da es dem Minister-Abgeordneten die Befugnis einräumt, nach dem Ausscheiden aus der Regierung durch eine entsprechende Erklärung die Abgeordneteneigenschaft nach ihrem Verlust ohne erneute Wahl zurückzuerwerben.

b) Das ruhende Mandat hat eine Durchbrechung des Grundsatzes der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten zur Folge, da der Abgeordnetenstatus des Nachfolgers in das ruhende Mandat - im Gegensatz zur Mitgliedschaft aller anderen Abgeordneten - unter der auflösenden Bedingung steht, daß der Minister-Abgeordnete aus der Regierung ausscheidet und von der Möglichkeit Gebrauch macht, in das Parlament - unter Verdrängung des Nachfolge-Abgeordneten - zurückzukehren. Ein ausreichender Rechtfertigungsgrund für diese Differenzierung ist nicht ersichtlich.

c) Der Grundsatz des freien Mandats schützt den Abgeordneten auch gegen den vor dem Ende der Wahlperiode eintretenden, auf der Willensentscheidung eines anderen beruhenden unfreiwilligen Mandatsverlust. Mit dieser Bestandsgarantie ist die Regelung unvereinbar, wonach der Minister-Abgeordnete nach seinem Ausscheiden aus der Regierung das Recht zum Wiedereintritt in das Parlament hat und die Ausübung dieses Rechts dazu führt, daß der Abgeordnetenstatus des Nachfolgers in das ruhende Mandat endet; damit verliert der Nachfolge-Abgeordnete sein Mandat schon vor dem Ende der Wahlperiode auf Grund der Willensentscheidung eines anderen, des ehemaligen Ministers.

Die Enquete-Kommission hatte auf der Basis dieser Verfassungslage mehrheitlich vorgeschlagen, den Artikel 44 der Berliner Verfassung neu zu formulieren:

Artikel 44 Abs. 1

„(1) Die gleichzeitige Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus und im Senat ist unzulässig."

In Übereinstimmung mit der öffentlichen Kritik an Interessenkollisionen zwischen Regierungsamt und beruflicher Tätigkeit beschloß die Kommission einstimmig einen

Artikel 44 Abs. 2

„(2) Die Mitglieder des Senats dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung, noch ohne Zustimmung des Abgeordnetenhauses dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören."

Alles Nähere soll durch Gesetz geregelt werden.

Zu 2. Unvereinbarkeit zwischen Abgeordnetenmandat und Beruf

Die Enquete-Kommission war übereinstimmend der Auffassung, daß eine verfassungsmäßige Regelung über Interessenkollisionen zwischen Abgeordnetenmandat und Beruf notwendig sei. Über die Härte dieser Regelung bestanden erhebliche Auffassungsunterschiede, die auch auf unterschiedliche Interpretationen des „Leitbildes" des Abgeordneten zurückgehen, wie es auch in der Diätenfrage zum Ausdruck kam. Aus einer neuen Verschränkung (in der Literatur als „neuer Dualismus" bezeichnet) von Legislative und Exekutive (wie sie auch im Bericht des Deutschen Bundestages zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts vom 3. Juni 1993, Bt 12/5020 angenommen wird) ergibt sich die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung von Mandat und beruflicher Tätigkeit. Dies stärkt die Unabhängigkeit des Abgeordneten. Der Deutsche Bundestag sieht von einigen Ausnahmen abgesehen, - z. B. Professoren - keine berufliche Tätigkeit neben dem Mandat vor. Auch die Mehrzahl der Länder haben strikte Unvereinbarkeitsregelungen in ihrer Verfassung oder in den einschlägigen Wahlgesetzen verankert.

Betrachtet man die derzeitige berufliche Struktur des Berliner Abgeordnetenhauses, ergibt sich folgendes Bild:

„Von den 241 Mitgliedern des Abgeordnetenhauses gehören zur Zeit 79 Mitglieder des Abgeordnetenhauses dem öffentlichen Dienst an. Hierbei sind auch die Mitglieder des Senats erfaßt. Davon gehen 19 Mitglieder des Abgeordnetenhauses einer Vollbeschäftigung nach. 26 Mitglieder des Abgeordnetenhauses sind mit ermäßigter Arbeitszeit beschäftigt. 22 Mitglieder des Abgeordnetenhauses haben sich beurlauben lassen. 12 Mitglieder des Abgeordnetenhauses sind mit dem Erwerb der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus aus ihrer beruflichen Funktion ausgeschieden (Inkompatibilität). Über die Fragestellung hinausgehend, möchte ich noch anmerken, daß 12 Mitglieder des Abgeordnetenhauses Versorgungsbezüge aus einem Amtsverhältnis bzw. aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst erhalten. Von den restlichen Mitgliedern des Abgeordnetenhauses sind 5 Mitglieder des Abgeordnetenhauses in Institutionen bzw. Organisa-

tionen tätig, an denen das Land Berlin mit mindestens 50 % beteiligt ist bzw. die mindestens zu 50 % vom Land Berlin finanziert werden" (Schreiben der Präsidentin des Abgeordnetenhauses vom 20. September 1993 an die Vorsitzende der Enquete-Kommission).

Zu erwähnen ist, daß weniger Abgeordnete des Ostteils Berlins dem öffentlichen Dienst angehören als im Westteil Berlins.

Die Kommission war sich einig, daß es sinnvoll und richtig sei, der Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes entgegenzuwirken und die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu stärken. Ihre Empfehlung zur Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Beruf lautet:

Neuer Artikel

„(1) Mit der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus sind folgende beruflichen Funktionen unvereinbar:

1. **Unmittelbare Landesbeamte mit Dienstbezügen der Hauptverwaltung und Bezirksverwaltung und mittelbare Landesbeamte,**
2. **Wahlbeamte,**
3. **Angestellte im öffentlichen Dienst in der Hauptverwaltung des Landes Berlin oder einer anderen Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der öffentlich rechtlichen Religionsgesellschaften,**
4. **Beamte, Beamtinnen und Angestellte beim Abgeordnetenhaus und des Rechnungshofes, der Gerichtsverwaltungen, des Berliner Datenschutzbeauftragten und der Berliner Datenschutzbeauftragte,**
5. **Berufsrichterinnen und Berufsrichter,**
6. **Mitglieder des zur Geschäftsführung berufenen Organs einer der Aufsicht des Landes Berlin unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts oder eines privatrechtlichen Unternehmens, an dem das Land Berlin oder eine seiner Aufsicht unterstehende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mit mehr als 50 von 100 beteiligt ist, und ihre ständigen Stellvertreter."**

Die Kommission war sich einig, daß die strikte Inkompatibilität Konsequenzen auf die Frage der Regelung der Entschädigung und des Altersruhegeldes haben wird, denn die Höhe der Abgeordnetenentschädigung wird Einfluß auf die Rekrutierung von Abgeordneten haben, wenn diese aus ihrer Berufstätigkeit ausscheiden müssen. Aus diesem Zusammenhang folgt die Notwendigkeit einer Reform der Abgeordnetenentschädigung und der Altersversorgung, wie sie die Kommission empfohlen hat (s. u. 2.2 „Diäten"). Abschließend sei darauf verwiesen, daß im Falle des Absehens einer Änderung der Verfassung in Richtung einer umfassenden Unvereinbarkeitsregelung die bisherige Regelung in § 26 Landeswahlgesetz fortwirkt.

2.2 Diäten

Artikel 38

Das Thema „Diäten" steht im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik an der „politischen Klasse". Stichworte wie „Selbstbedienungsladen" stehen für eine polemische und an Aufklärung wenig interessierte Debatte. Die Enquete-Kommission hatte keinen expliziten Auftrag zu einer Neuregelung der Entschädigung und Abgeordnetenversorgung, konnte sich aber angesichts anderer Vorschläge zur rechtlichen Stellung des Abgeordneten (Abgeordnetenanklage u. a.) nicht gänzlich einer Empfehlung enthalten. Die Berliner Verfassung legt keinen konkreten beruflichen Status des Abgeordneten fest.

In Artikel 25 Abs. 4 heißt es:

„(4) Die Abgeordneten sind Vertreter aller Berliner. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen."

Und in Artikel 38 Abs. 1:

„(1) Die Abgeordneten erhalten eine angemessene Entschädigung. Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Die Einzelheiten der Abgeordnetenentschädigung und Altersversorgung sind im Landesabgeordnetengesetz festgehalten. Auch die Höhe der Diäten gibt in Berlin keinen Anlaß zu einer Verfassungsreform. Verglichen mit anderen Bundesländern liegen die Berliner Diäten im unteren Drittel. Der öffentlichen Kritik, daß die Abgeordneten selbst ihre Diäten durch Haushaltsbeschluß festsetzen, ist auch nach geltender Verfassung nur durch die Einbeziehung beratender Kommissionen zu entgegnen. Entsprechende Erwartungen an eine Verfassungsreform auf Bundesebene wurden 1994 nicht erfüllt.

Trotz dieser Verfassungslage, die dem Parlament den Beschluß über die Diäten nicht abnimmt, sprach sich die Kommission mit großer Mehrheit dafür aus, eine Kommission zur Empfehlung über die Festsetzung der Diäten im Landesabgeordnetengesetz zu regeln. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission mit großer Mehrheit, Artikel 38 Abs. 2, der die „Freifahrt" für Abgeordnete in öffentlichen Verkehrsmitteln regelt, zu streichen. (Derzeit gilt die Regelung der Freifahrten nicht für die S-Bahn, die Teil der Deutschen Bahn AG ist.)

Ein anderer Regelungsbedarf besteht im Bereich der Altersversorgung, die ebenso im Landesabgeordnetengesetz geregelt ist. Sie privilegiert den Abgeordneten in zweierlei Hinsicht: Die zeitlichen Anspruchsvoraussetzungen sind verglichen mit der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Beamtenversorgung günstiger, ebenso das Eintrittsalter. Nach sieben Jahren Mitgliedschaft im Parlament erhält ein Abgeordneter 45 % der Entschädigung, diese erhöht sich für jedes weitere Jahr um 5 % bis zum dreizehnten Jahr (§ 12 Landesabgeordnetengesetz von Berlin). Das Zugangsalter zur Versorgung sinkt rapide mit der Dauer der Mitgliedschaft im Parlament: Nach sieben Jahren Mitgliedschaft 63 Jahre, nach 8 Jahren 60 Jahre, nach neun Jahren 58 Jahre (§ 11 Landesabgeordnetengesetz).

Die Kommission war sich einig, daß die Altersversorgung der Abgeordneten nach dem Prinzip „Mandatsbedingter Lücken" bzw. „Ausfallzeiten" der Altersversorgung zu gestalten sei. Ein solches Prinzip ist in der Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts des Deutschen Bundestags vom 3. Juni 1993 Bt 12/5020 empfohlen.

Mit großer Mehrheit beschloß die Enquete-Kommission zusätzlich, daß neben der Altersversorgung auch die Angemessenheit der Diäten neu zu regeln sei und in diese Neuregelung auch die Altersversorung von Senatoren und Staatssekretären einzubeziehen. Diese Empfehlung sollte der Präsidentin zusätzlich zum Abschlußbericht übermittelt werden.

Die Enquete-Kommission war sich einig, daß sich das Leitbild des Abgeordneten in Richtung einer beruflichen Tätigkeit, zum Teil vollberuflichen Tätigkeit, verändert hat. In der Einleitung zur Parlamentsreform in diesem Bericht wurde auf die veränderte Funktion parlamentarischer Arbeit in Richtung Mitwirkung und Kontrolle bereits eingegangen. Insgesamt kann von einer zunehmenden Professionalisierung parlamentarischer Arbeit gesprochen werden. In der Literatur wird dies als ein Prozeß hin zu einem „Arbeitsparlament" kommentiert. In Berlin wird insgesamt auf die zunehmende Arbeitsbelastung der Parlamentarier verwiesen, die mit einer normalen Berufstätigkeit immer weniger vereinbar sei. Dies fördere die Überrepräsentanz von Beamten im Parlament, deren berufliche Existenz durch ein Mandat nicht gefährdet sei. Daten über die tatsächliche Arbeitsbelastung und die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat liegen in Berlin nicht vor. In Berlin ist es zu sehr unterschiedlichen individuellen Modellen der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat gekommen. Aus dieser Gemengelage hat sich in Berlin ideell das Modell eines Teilzeitparlamentariers durchgesetzt, der neben seinem Beruf ein Mandat wahrnimmt, obgleich dies in der Praxis zu Problemen führt. Die Kommission entschied sich aber trotzdem, in der Verfassung kein konkretes „Leitbild" vorzugeben.

2.3 **Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerung**

Artikel 35

„(1) Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen Äußerungen in Ausübung seines Mandats gerichtlich oder dienstlich oder sonst außerhalb des Abgeordnetenhauses zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen."

Es wurde grundsätzlich die Frage gestellt, ob die Regelung der Indemnität heute noch zeitgemäß ist. Es wurde dafür plädiert, die bisherige Regelung so zu belassen mit einer Ausnahme, der verleumderischen Beleidigung.

Die Strafverfolgung bei verleumderischer Beleidigung wird nur möglich, wenn Artikel 35 Abs. 1 ergänzt wird. Der Indemnitätsschutz, der eine lange geschichtliche Tradition besitzt, soll im Grundsatz nicht angetastet werden, aber verleumderische Beleidigungen sollen nicht mehr geschützt sein.

Kontrovers wurde über den schließlich zurückgezogenen Vorschlag eines Wegfalls der alten Immunitätsregelung diskutiert. Vorgeschlagen war, unter Artikel 35 Abs. 3 - neu - aufzunehmen:

„Jede Haft, jede Strafverfolgungsmaßnahme und jede sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Abgeordnetenhauses auszusetzen, wenn durch sie die parlamentarische Arbeit des Abgeordnetenhauses gestört wird."

Dieser Textvorschlag entspricht Artikel 59 der brandenburgischen Verfassung. Die Immunität sei geschichtlich betrachtet eine Abwehrmaßnahme gegen die Willkür in der Frühzeit des Konstitutionalismus, mit der in die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments eingegriffen wurde. Da diese historischen Gründe heute entfallen sind, so wurde argumentiert, sei die Immunitätsregelung ein nicht mehr begründbares Privileg der Abgeordneten. Zur Funktionsfähigkeit des Parlaments reichten dessen Befugnisse aus, etwaige Maßnahmen zu suspendieren. Dem wurde entgegengehalten, daß der historische Ansatzpunkt allein nicht gerechtfertigt sei, sondern es sich bei der derzeitigen Immunitätsregelung nicht um ein Privileg des einzelnen Abgeordneten handelt, sondern um die Rechte des Parlaments insgesamt gegenüber der Regierung und es deshalb wenig sinnvoll erscheint, eine aus der Geschichte gut begründete Tradition einfach umzudrehen.

Ein Zeugnisverweigerungsrecht auch für Mitarbeiter in die Verfassung aufzunehmen wurde verworfen, da dies anderweitig bereits geregelt ist (§ 53 a StPO).

2.4 **Abgeordnetenanklage**

- Neuer Artikel -

„(1) Erhebt sich der dringende Verdacht, daß ein Abgeordneter seine Stellung als solcher um finanzieller Vorteile willen mißbraucht, so kann das Abgeordnetenhaus bei dem Verfassungsgerichtshof ein Verfahren mit dem Ziel beantragen, ihm sein Mandat abzuerkennen.

(2) Der Antrag auf Erhebung der Anklage setzt eine Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses voraus. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Hauses.

(3) Entscheidet der Verfassungsgerichtshof im Sinne der Anklage, verliert der Abgeordnete sein Mandat mit Verkündung der Entscheidung."

Da keine parlamentarischen Sanktionsmöglichkeiten existieren, wenn ein Abgegeordneter seine Stellung „um finanzieller Vorteile willen" mißbraucht, sollte unter besonderen Voraussetzungen eine Abgeordnetenanklage mit dem Ziel der Mandatsaberkennung ermöglicht werden. Abgeordnetenbestechung war zum Zeitpunkt der ersten Beratung der Enquete-Kommission nicht strafbar, anders als in den meisten anderen Staaten.

Einige der „Altbundesländer" (und Brandenburg in Artikel 61) sehen eine Abgeordnetenanklage vor. Berlin hat bisher in seine Verfassung einen solchen Passus nicht aufgenommen, was auch damit zusammenhängt, daß es wegen des Alliiertenstatus der Stadt keinen Verfassungsgerichtshof hatte. Eine „Abgeordnetenanklage" gibt dem Parlament die Möglichkeit, der Würde und dem Ansehen des Hauses Genüge zu tun, wenn diese verletzt werden.

Indes soll nicht jede Fraktion oder gar jeder Abgeordnete einen solchen Antrag stellen können, sondern dies bedarf der Mehrheit des Hauses. Sodann muß es eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Abgeordnetenhauses geben, um förmlich vor dem Verfassungsgerichtshof Anklage zu erheben.

Umstritten war die zunächst vorgeschlagene Formulierung des Mißbrauchs in „gewinnsüchtiger Absicht". Diese Formulierung wurde als problematisch angesehen und ist abgeändert worden in „um finanzieller Vorteile willen mißbraucht".

Problematisiert wurde auch die Formulierung „Erhebt sich der dringende Verdacht", die als einschränkend empfunden wurde, und statt dessen wurde vorgeschlagen, die Formulierung aus der Verfassung von Brandenburg zu übernehmen, in der es heißt: „Ein Abgeordneter, der in gewinnsüchtiger Weise seinen Einfluß oder sein Wissen als Abgeordneter in einer das Ansehen des Landtags gröblich gefährdenden Weise mißbraucht."

Gegen die Überlegung einer solchen „Generaldisziplinierungsklausel" gab es jedoch Bedenken, so daß die Kommission mehrheitlich bei der ursprünglichen Fassung blieb. Auch über das Quorum hinsichtlich der Antragserhebung gab es unterschiedliche Vorstellungen. Als Abänderung, die jedoch keine Mehrheit gefunden hat, wurde vorgeschlagen, daß ein Drittel statt der Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier genügt. Als Manko wurde von einigen Kommissionsmitgliedern empfunden, daß die Voraussetzung für die Verurteilung durch das Verfassungsgericht nicht genannt, sondern nur umschrieben wird. Es wurde deshalb gefordert, einen Tatbestand zu begründen, von dem der Verfassungsgerichtshof seine Eliminierung des Abgeordneten abhängig machen sollte. Es gab jedoch keinen Abänderungsantrag.

Die Enquete-Kommission hat sich in zweiter Lesung erneut mit der Abgeordnetenanklage befaßt und sich trotz der Kenntnis der Änderung des StGB für die Beibehaltung obigen Vorschlags entschieden.

2.5 **Rederecht der Abgeordneten**

Artikel 29 Abs. 1 - neu -

„(1) Das Recht des einzelnen Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden. Die Rechte des einzelnen Abgeordneten können nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung."

Artikel 29 Abs. 1 stellt eine Anpassung an das durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geschaffene Recht dar. In der sogenannten Wüppesahl-Entscheidung (BVerfGE 80 S. 188 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht betont, daß ein Parlament sich aus in ihren Rechten gleichen Abgeordneten konstituierend zusammensetzt.

Fraktionen sind lediglich Zusammenschlüsse dieser einzelnen Abgeordneten. Daraus folgt, daß die Rechte des einzelnen Mandatsträgers nur durch den Vorbehalt der Arbeitsfähigkeit des Gesamtparlaments reguliert werden dürfen.

2.6 **Zugangsrecht von Abgeordneten**

Artikel 29 Abs. 2 - neu -

„(2) Den Abgeordneten ist der Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Der Zugang darf nur eingeschränkt werden, wenn überwiegende öffentliche oder sonstige schutzwürdige Interessen dem entgegenstehen."

Die Kommission sprach sich anstelle eines Akteneinsichtsrechts für einzelne Abgeordnete (vgl. Artikel 29 Abs. 3 - neu - s. u. 2.7) für ein Zugangsrecht bei Behörden und Dienststellen aus. Es handelt sich hier um ein Recht unterhalb der Schwelle des Akteneinsichtsrechts. Bislang war dies nur für den Rechtsausschuß und den Petitionsausschuß möglich. Das erscheint der Kommission bei dem inzwischen gewachsenen Arbeitsumfang des gesamten Parlaments nicht mehr angemessen.

Das Zugangsrecht ist in Anlehnung an Artikel 57 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg formuliert.

2.7 **Akteneinsichtsrecht/Pflicht zur Vorlage von Akten**

Artikel 29 Abs. 3 - neu -

„(3) Der Abgeordnete hat das Recht, sich durch Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung über einen Vorgang zu informieren; dies gilt auch für Unterlagen der mittelbaren Verwaltung, soweit der Senat ein entsprechendes Informationsrecht hat. Dazu ist ein Beschluß von einem Fünftel der Mitglieder des zuständigen Parlamentsausschusses notwendig. Die Einsichtnahme von Akten darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern oder schutzwürdige Interessen einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend für Enquete-Kommissionen."

Das Parlament ist auf umfassende und verläßliche Informationen aus dem Bereich der Verwaltung angewiesen, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Da es weder organisatorisch noch von seiner Arbeitsbelastung her in der Lage ist, sich die jeweils benötigten Informationen selbst zu verschaffen, liegt es nahe, ein Zugangsrecht zu den in der Verwaltung bereits vorhandenen Erkenntnissen und Informationen zu schaffen. Einigkeit bestand darin, daß auch ohne ausdrückliche Erwähnung die Aktenvorlage unverzüglich und vollständig zu erfolgen habe. Das Informationsrecht soll zwar grundsätzlich auch einzelnen Abgeordneten zustehen, sie müssen hierbei aber die Unterstützung von mindestens einem Fünftel der jeweiligen Ausschußmitglieder bekommen.

Im Verlauf der Beratungen wurde vorgeschlagen, die Regelung aus der Verfassung des Landes Brandenburg (Artikel 57 Abs. 3) folgenden Wortlauts zu übernehmen:

„Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen und Akten und amtliche Unterlagen vorzulegen. Das Verlangen ist an die Landesregierung oder, sofern es ihn betrifft, an den Landesrechnungshof zu richten. Die Auskunft und die Vorlage der Akten und amtlichen Unterlagen haben unverzüglich und vollständig zu erfolgen."

Das wurde von der Mehrheit abgelehnt, weil die Kommission im Gegensatz zu der Verfassung von Brandenburg nicht dem einzelnen Abgeordneten das Recht einräumen wollte, die Verwaltung zu kontrollieren. Im übrigen wurde befürchtet, daß anderenfalls durch eine Überhäufung von Einzelinitiativen einzelner Abgeordneter die Verwaltung in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt werden könnte.

Strittig war das Quorum, wobei es auch den Vorschlag gab, dieses mit einem Viertel oder einer Fraktion zu bestimmen. Als Kompromiß wurde dann die vorgeschlagene Regelung gefunden. Hiermit sind auch die Rechte der Opposition ausreichend gewahrt.

Die Aufnahme einer Regelung, wonach die Erörterung der Akten in nichtöffentlicher Sitzung vorzunehmen sei, wurde mehrheitlich abgelehnt. Die Öffentlichkeit per se auszuschließen, schien nicht sachdienlich. Die Kommission ist der Auffassung, daß es genügt, wenn der Parlamentsausschuß die Möglichkeit hat, die Öffentlichkeit auszuschließen, sofern er dies für notwendig hält.

Für den Fall einer Ablehnung des Begehrens auf Aktenvorlage seitens der Exekutive wurde vorgeschlagen - vergleichbar mit Art. 23 Abs. 3 der Verfassung von Schleswig-Holstein -, einen parlamentarischen Einigungsausschuß einzurichten. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt. Die Kommission geht davon aus, daß im Streitfalle nur durch eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts der Konflikt angemessen und schnell gelöst werden kann.

Gemäß Absatz 3 Satz 3 muß der Senat einen Abwägungsprozeß vornehmen, will er die Vorlage verweigern. Er muß das Kontroll- oder Informationsinteresse des Parlaments auf der einen Seite und die entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen auf der anderen Seite abwägen. Die Formulierung „darf nur abgelehnt werden" schließt Ermessen aus. Öffentliche Belange berechtigen nur dann zur Verweigerung einer Aktenvorlage, wenn sie als zwingend einzustufen sind. Darüber hinaus war sich die Kommission einig, daß die Ablehnung der Akteneinsicht gegenüber dem Ausschuß zu begründen ist.

3. Abgeordnetenhaus

3.1 Präsident/Vizepräsident/Präsidium

Artikel 28 - neu -

„(1) Das Abgeordnetenhaus gibt sich eine Geschäftsordnung. Bei der Verteilung der Redezeiten im Abgeordnetenhaus und in seinen Ausschüssen dürfen die Mitglieder der Opposition gegenüber den den Senat tragenden Abgeordneten und Fraktionen und Mitgliedern des Senats nicht benachteiligt werden.

(2) Das Abgeordnetenhaus wählt für die Dauer der Wahlperiode aus seiner Mitte den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Jede Fraktion hat mindestens einen Vertreter im Präsidium.

(3) Der Präsident, die Vizepräsidenten sowie die übrigen Mitglieder des Präsidiums können durch Beschluß des Abgeordnetenhauses abberufen werden. Der Beschluß setzt einen Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses voraus. Er bedarf der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses.

(4) Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Sitzungsgebäude aus. Ohne seine Zustimmung darf im Sitzungsgebäude keine Durchsuchung und Beschlagnahme stattfinden.

(5) Der Präsident verwaltet die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes. Er vertritt das Abgeordnetenhaus in allen Angelegenheiten. Ihm steht die Ernennung, Einstellung und Entlassung der Beamten, Angestellten und Arbeiter zu, wobei ein Einvernehmen mit dem Präsidium bei den Besoldungsgruppen des höheren Dienstes herzustellen ist."

Absatz 1

In Artikel 28 Abs. 1 hat die Regelung des Artikels 25 Abs. 4 der Verfassung der Stadtverordnetenversammlung vom 11. Juli 1990 Eingang gefunden.

Hinsichtlich der Geschäftsordnung wurde vorgeschlagen, sie dadurch aufzuwerten, daß diese künftig nur mit zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder des Abgeordnetenhauses geändert werden darf. Zur Begründung wurde angeführt, daß aus der Verfassung, u. a. wegen der Übersichtlichkeit, viele bedeutsame Bereiche - etwa die Stellung der Abgeordneten oder der Opposition - im einzelnen herausgehalten und in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses geregelt werden. Letztendlich sei die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses nicht bloß ein einfaches Gesetz, sondern ein kleines Stück „Verfassungsrecht". Dem wurde entgegengehalten, daß Gründe der Praktikabilität dagegen sprechen, die Geschäftsordnung derart zu überhöhen. Die Geschäftsordnung dient der Bewältigung der täglichen Geschäfte. Dabei braucht man Flexibilität. In der täglichen Parlamentsarbeit kann sich zeigen, daß die Geschäftsordnung für neue Situa-

tionen nicht ausreicht. Es wäre kontraproduktiv, eine Änderung der Geschäftsordnung mit zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder des Abgeordnetenhauses „zu bewehren".

Der Vorschlag fand schließlich keine Mehrheit.

Absatz 2

Diese Regelung folgt dem von der Enquete-Kommission auch sonst durchgängig umgesetzten Prinzip, jeder Fraktion in den Gliederungen und Einrichtungen des Parlaments Platz zu geben und entspricht der Regelung in Artikel 29 Abs. 3 der Verfassung der Stadtverordnetenversammlung vom 11. Juli 1990.

Absatz 3

Kontrovers wurde die neu eingerichtete Möglichkeit der Abberufung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und des Präsidiums beraten.

Die bisherige Unabsetzbarkeit des Präsidenten und des Präsidiums sollte dazu beitragen, daß diese in weitgehender Unabhängigkeit die Anliegen des Abgeordnetenhauses insgesamt wahrnehmen und ihrer Funktion als staatsrechtliche Repräsentanten der ganzen Volksvertretung gerecht werden können. Die Unabsetzbarkeit hat jedoch auch zur Folge, daß das Abgeordnetenhaus sich selbst dann nicht von einem Inhaber dieser Ämter trennen kann, wenn das notwendige Vertrauensverhältnis über die Grenzen der Fraktionen hinweg schwerwiegend und nachhaltig gestört ist und sich die Abgeordneten von dem Amtsinhaber nicht mehr vertreten fühlen. Nach der Erfahrung in der deutschen Parlamentsgeschichte kann nicht davon ausgegangen werden, daß der betreffende Amtsinhaber dann sein Amt umgehend niederlegt; „in einer politischen Kultur", so wurde in einem Diskussionsbeitrag angemerkt, „in der die Leute fast nie freiwillig gehen, ist es sinnvoll, zu diesem demokratischen Mittel zu greifen."

Einer Abwahlmöglichkeit wurde entgegengehalten, daß diese zwar demokratisch bestechend klinge. Wenn man aber dabei bliebe, daß die Mehrheit bzw. nach parlamentarischem Brauch die größte Fraktion den Präsidenten stellt, wäre dies eine Vorschrift, die nur dann effektiv würde, wenn sich die Fraktion, die den Präsidenten gestellt hat, mit diesem überwerfe. Anders würde kaum die Zwei-Drittel-Mehrheit zur Abwahl zustandekommen. Insofern handele es sich um eine Vorschrift, die leerlaufe und die nur eine „schöne demokratische Fassade aufbaut", aber nicht realisiert werden könne. Darüber hinaus wurde eingewendet, daß ein Präsident, der immer unter dem Damoklesschwert, „daß ihm die Abwahl blüht", steht, nicht die Neutralität und Abhängigkeit wahren kann, die von ihm verlangt wird.

Die Kommission entschied sich mehrheitlich für die Abwahlmöglichkeit und trug dem Außergewöhnlichen eines solchen Vorgangs einer Abwahl des Präsidenten (oder eines Mitglieds des Präsidiums) dadurch Rechnung, daß sie die Hürde zur Abwahl sehr hochgesetzt hat.

Angeregt wird, darüber nachzudenken, ob grundsätzlich einer der stellvertretenden Präsidenten von der Opposition gestellt werden sollte. Darüber hinausgehende Vorstellungen wären, die Position des Präsidenten grundsätzlich einer Oppositionspartei zur Verfügung zu stellen. Dies wirft das Problem auf, welche von mehreren Oppositionsparteien auszuwählen wäre.

Absatz 5

Umstritten war in der Kommission die Aufnahme einer Verpflichtung des Präsidenten zum Einvernehmen mit dem Präsidium bei bestimmten Personalentscheidungen.

Zur Begründung wurde dargelegt, daß ein Präsidium dem „ganzen Haus gegenüber verpflichtet ist" und daß man ausschließen sollte, wie es in der Praxis immer wieder vorkommt, daß Personalentscheidungen gerade im höheren Dienst nach Parteizugehörigkeit oder auch persönlichen Prioritäten getroffen werden. Gerade im Rahmen der Stärkung eines Präsidiums, das bisher im Grunde genommen den Haushalt verabschiedet hat, sollte die Regelung von einer bestimmten Besoldungsgruppe an überlegt werden. Hingewiesen wurde darauf, daß eine solche Regelung in vielen Länderverfassungen, zum Beispiel Hessen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, enthalten ist.

Der Begriff „Einvernehmen" bedeutet: Es bedarf einer einfachen Mehrheit im Präsidium.

Aufgeworfen wurde dann die Frage, wer die Einstellungen und Entlassungen von Beamten und Angestellten vornehmen soll, soweit diese den höheren Dienst betreffen. Ein Einvernehmen in Form einer Mehrheitsentscheidung hieße, daß die Regierungsmehrheit über die zu besetzenden Positionen in der Parlamentsverwaltung bestimmen würde.

Es stellt keine simple organisatorische Regelung dar, über die Ernennung von Personal im Abgeordnetenhaus zu entscheiden. Steht dieses Recht dem Präsidenten, der nicht unbedingt zur Regierungsmehrheit gehören muß, der Regierungsmehrheit oder allen Beteiligten zu? Nach Überweisung dieser Formulierung in die Redaktionsgruppe und dortiger Beratung blieb die Formulierung unverändert.

3.2 Interpellation

Kleine Anfragen einzelner Abgeordneter, Mündliche Anfrage in jeder ordentlichen Sitzung des Abgeordnetenhauses, die spontane Fragestunde, Aktuelle Stunden sowie Große Anfragen namens einer Fraktion oder von mindestens 10 Abgeordneten sind die Instrumente des Abgeordnetenhauses zur Kontrolle der aktuellen Politik des Senats. Ob das zeitlich aufwendigste dieser Instrumente, die Große Anfrage, zugleich das politisch wirkungsvollste Instrument ist, darf bezweifelt werden. Die Praxis zeigt, daß Große Anfragen nur in wenigen Fällen eine ungeteilte Aufmerksamkeit des Parlaments und der Öffentlichkeit finden. Dies hängt weniger von der Thematik ab, sondern von dem ritualisierten Verlauf. Die meisten Großen Anfragen, die oft zwei Stunden und mehr Beratungszeit des Abgeordnetenhauses beanspruchen, sind „Lesestunden" verfertigter Fleißarbeiten zu dem jeweiligen politischen Thema. Zwar werden oft sowohl von den anfragenden Abgeordneten wie vom Senat eine Fülle von Einzeltatsachen und Zusammenhängen vorgetragen, doch findet selten ein echter Dialog statt, der traditionelle Ablauf wirkt zumeist zu Lasten von Spontanität.

Durch die einstimmig bei einer Enthaltung beschlossenen Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses soll eine **„Befragung über Senatsbeschlüsse"** eingeführt und der Ablauf von Großen Anfragen wesentlich verändert werden.

Nach dem Budgetrecht und der Gesetzgebungskompetenz gehört die Kontrolle von Regierungs- und Verwaltungsmacht zu den wichtigsten Aufgaben des Parlaments. Wirksamere Kontrolle durch die Ausweitung des Interpellationsrechts, d. h. die Ausweitung der Befragung der Regierung über ihre aktuelle Politik, ist deshalb ein wesentlicher Bestandteil der Parlamentsreform. Die vorgeschlagene Stärkung des Interpellationsrechts wird zu einem lebhafteren und interessanteren Verlauf von Parlamentssitzungen führen, den Dialog zwischen Senat und kontrollierendem Parlament ausweiten und die Spontanität der Debatten fördern. Die Auflösung des starren Ablaufs von Großen Anfragen führt ferner dazu, daß wesentlich mehr Abgeordnete sowohl der oppositionellen wie der Regierungsfraktionen in kurzen Beiträgen zu Wort kommen. Da bei einem gegliederten Themenkomplex der Großen Anfrage neuen Typs mehrere Ressorts betroffen sind, bleibt es der Initiative der Parlamentarier überlassen, zu welchem Teil und zu welchem Zeitpunkt einzelne Senatsmitglieder zur Befragung aufgerufen werden.

Die Verwirklichung wird für Parlament und Regierung zu neuen Formen der Vorbereitung führen. Vorgefertigte Redemanuskripte verlieren an Bedeutung. Flexibilität und Spontanität werden wichtiger, die freie Rede dominiert in den

kurzen dialogischen Beiträgen. Es ist unumstritten, daß die vorgeschlagenen Veränderungen eine Umstellungs- und Erprobungsphase erforderlich machen. Dies gilt für jeden Reformschritt in jedem politischen Bereich.

Die Kommission hat sich darauf verständigt, entsprechende Änderungen der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses zu empfehlen (vgl. Anhang VIII 1b).

Seitens der PDS war vorgeschlagen worden, die Ausweitung des Interpellationsrechts vor allem oder nur den oppositionellen Fraktionen zu gewähren. Dies fand keine Unterstützung.

3.3 Ausschüsse

Artikel 32

„(1) Das Abgeordnetenhaus wählt nach Bedarf Ausschüsse aus seiner Mitte. Die Ausschüsse tagen grundsätzlich öffentlich. Ausnahmen regelt die Geschäftsordnung.

(2) Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Besetzung der Vorsitze ist nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gemäß d'Hondt vorzunehmen. Jede Fraktion hat das Recht, mit mindestens einem Mitglied in jedem Ausschuß vertreten zu sein. Fraktionslose Abgeordnete haben das Recht, in den Ausschüssen ohne Stimmrecht mitzuarbeiten."

In Absatz 2 haben die Regelungen der Artikel 29 Abs. 3 und 32 Abs. 2 der Verfassung der Stadtverordnetenversammlung vom 11. Juli 1990 Eingang gefunden. Grundsätzlich war sich die Kommission darin einig, die Aufgaben der Ausschüsse stärker in der Verfassung zu verankern. Wichtig dabei ist, daß alle Fraktionen in den Ausschüssen vertreten sein müssen (Grundmandat). Kontroversen dagegen gab es bei der Mitwirkungsmöglichkeit von parlamentarischen Gruppen und fraktionslosen Abgeordneten. Der Antrag „parlamentarische Gruppen haben das Recht auf Chancengleichheit" wurde abgelehnt, weil es nicht um die Angleichung von Gruppen an den Fraktionsstatus gehen könne. Dagegen wurde argumentiert, daß Abgeordnete, die sich zu einer Gruppe zusammenfinden, nicht als gewählte Parlamentarier zweiter Klasse abgestuft werden dürfen.

Ähnlich kontrovers verlief die Debatte über die Stellung fraktionsloser Abgeordneter. Die Ausschußmehrheit war nicht bereit, über das Recht der fraktionslosen Abgeordneten, in den Ausschüssen ohne Stimmrecht mitzuarbeiten, hinauszugehen, weil dies eine erhebliche Besserstellung gegenüber den Abgeordneten bedeuten würde, die einer Fraktion angehören.

Die Frage der Öffentlichkeit der Ausschüsse, so wie in Berlin seit Jahren praktiziert, wurde für verfassungsrelevant angesehen und sollte deshalb nicht mehr wie bisher nur der Geschäftsordnung vorbehalten sein. Durch den Zusatz „Ausnahmen regelt die Geschäftsordnung" sind Ausnahmetatbestände möglich.

Die bisher geltende Regelung im Artikel 32 Abs. 2 hinsichtlich der Besetzung der Ausschüsse (Grundsätze der Verhältniswahl) ist durch das Bundesverfassungsgericht anerkannt. Die Kommission entschied sich dennoch für ein bestimmtes „Zählverfahren", nämlich gemäß d'Hondt.

Im Verlauf der Beratungen wurde zudem der Antrag gestellt, einen Passus zur Chancengleichheit parlamentarischer Gruppen folgenden Wortlauts aufzunehmen:

„Parlamentarische Gruppen haben das Recht auf Chancengleichheit." Dieser Antrag wurde abgelehnt.

3.4 Untersuchungsausschüsse

Artikel 33

„(1) Das Abgeordnetenhaus hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden. Der Vorsitzende eines von der Opposition beantragten Untersuchungsausschusses muß einer Oppositionsfraktion angehören.

(2) Beweise sind zu erheben, wenn Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellern gehören, oder ein Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses es beantragen. Jedermann ist verpflichtet, den Aufforderungen des Untersuchungsausschusses zum Zwecke der Beweiserhebung Folge zu leisten. Gerichte und Behörden haben Rechts- und Amtshilfe zu leisten; sie haben auf Verlangen Akten vorzulegen und ihren Dienstkräften Aussagegenehmigungen zu erteilen, soweit nicht gegenüber dem Ausschuß schlüssig begründet wird, daß dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimisse oder schutzwürdige Interessen einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung des Senats beeinträchtigt werden."

Die Kommission hat es für richtig erachtet, das Quorum zur Beantragung eines Untersuchungsausschusses von einem Viertel auf ein Fünftel zu verringern. Das entspricht den Regelungen in den neueren Länderverfassungen (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen).

Gegen den Willen der Antragsteller darf der Untersuchungsauftrag nicht mehr verändert werden.

Dies ist eine Veränderung gegenüber § 2 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin. Damit kann es gegen den Willen der Antragssteller auch keine Erweiterung geben, auch wenn dies keine Verzögerung mit sich brächte. Dies soll Verfassungsrang haben, weil es nicht durch einfache Gesetzesmehrheit geändert werden soll.

Die Regelungen zu den Antragstellern einer Beweiserhebung (Absatz 2) wurde wie folgt begründet: „Wenn das Recht der Untersuchungsausschüsse ein Oppositionsrecht ist, kann es nicht sein, daß die Beweiserhebung nur so funktioniert, daß es eines Mehrheitsbeschlusses bedarf." In diesen Kontext gehört auch die Bestimmung, wonach der Vorsitzende eines von der Opposition beantragten Untersuchungsausschusses einer Oppositionsfraktion angehören muß. Nicht erörtert wurde, ob dies auch für parlamentarische Gruppen gelten soll. Zur Ablehnung der Vorlage von Akten aus Gründen der Sicherheit des Bundes oder eines deutschen Landes wurde folgende ergänzende Formulierung vorgeschlagen: „Die Feststellung, daß die Sicherheit eines Landes oder des Bundes gefährdet ist, trifft das zuständige Senatsmitglied/der Senat. Eine Ablehnung des Verlangens, Akten vorzulegen, hat der Senat in geheimer Sitzung des Untersuchungsausschusses zu begründen."

Nach Debatte hierzu, ob dies nicht auch durch einfaches Gesetz zu regeln ist oder ob es nötig ist, die Regelung in der Verfassung selbst vorzunehmen (vergleichbar mit der Verfassung von Schleswig-Holstein: Artikel 18 Abs. 4 in Verbindung mit Artikel 23 Abs. 3) hat die Enquete-Kommission die Frage noch zurückgestellt und ist übereingekommen, den wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Klärung dieser Frage zu beauftragen.

Nach Erhalt des Gutachtens und nach wiederholter Diskussion hat sich die Enquete-Kommission entschlossen, die Verweigerungsgründe aus Artikel 23 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung von Schleswig-Holstein zu übernehmen.

3.5 Enquete-Kommissionen

Artikel 32 Abs. 4 - neu -

„(4) Das Abgeordnetenhaus hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche oder bedeutsame Sachverhalte in einem Lebensbereich Enquete-Kommissionen einzusetzen. Diesen gehören auch als sachverständige Mitglieder vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag der Fraktionen berufene Personen an, die nicht Mitglieder des Abgeordnetenhauses sind. Absatz 2 findet entsprechende Anwendung. Das Nähere, auch über die Pflicht zur Vorlage und Herausgabe von Unterlagen und zur Gewährung von Auskünften, regelt ein Gesetz."

Bisher regelt die Verfassung von Berlin alle Parlamentsausschüsse und Untersuchungsausschüsse. Die Kommission war sich einig, daß mit dem Ziel der Vollständigkeit nun auch die Enquete-Kommissionen Erwähnung finden sollen.

Darüber hinaus wurde die Auffassung vertreten, daß die Aufnahme der Enquete-Kommissionen sogar zwingend deshalb sein könnte, weil der Kommission in Absatz 4 Satz 4 in Erweiterung der Rechte der Parlamentsausschüsse zusätzliche Befugnisse zugewiesen werden können, die einerseits - durch einfaches Gesetz nicht hinreichend abgedeckte - Grundrechtseingriffe mit sich bringen können, andererseits in den „Genuß" dieser Erkenntnisse auch durch keine Wahl, sondern durch bloße Berufung des Parlamentspräsidenten legitimierte Nicht-Abgeordnete, sogenannte Sachverständige kommen können.

Eine neue materielle Regelung bzw. Abweichung von grundsätzlichen Regelungen für Parlamentsausschüsse ist damit nicht verbunden. Zum Akteneinsichtsrecht für Enquete-Kommission vgl. auch Artikel 29 Abs. 3/4 - neu - (s. o. II. 2.7).

3.6 **Petitionsausschuß**

Artikel 32 a - neu -

„Zum Schutz der Rechte der Bürger wird ein Ausschuß des Abgeordnetenhauses eingerichtet, der über Petitionen entscheidet, sofern nicht das Abgeordnetenhaus selbst entscheidet. Der Ausschuß kann auch tätig werden, wenn ihm auf andere Weise Umstände bekannt werden. Der Senat und alle ihm unterstellten oder von ihm beaufsichtigten Behörden und Einrichtungen sowie die Gerichte haben Auskunftshilfe zu erteilen. Der Ausschuß kann Zeugen und Sachverständige vernehmen und vereidigen. Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Die Bedeutung des Petitionswesens und somit des Petitionsausschusses soll durch einen gesonderten Artikel in der Verfassung hervorgehoben werden.

Bisher war die Materie in Artikel 32 Abs. 4 geregelt, der sich allgemein mit den Ausschüssen des Parlaments befaßte. Neu eingefügt wurde der Zweck des Petitionsausschusses - zum Schutz der Rechte der Bürger -. Petenten haben einen Anspruch darauf, daß das Parlament die Eingabe entgegennimmt, sachlich prüft und zumindest die Art der Erledigung schriftlich mitgeteilt wird. Ein darüber hinausgehender Anspruch auf eine materiell-rechtliche Entscheidung besteht jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht. Ob der Bescheid begründet werden muß, ist rechtlich umstritten, wird aber zunehmend bejaht.

Der Petitionsausschuß hat sich in seiner Arbeit bewährt. Nach Meinung der Enquete-Kommission macht er die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten entbehrlich. Es wurde die Befürchtung geäußert, daß durch Einsetzung eines solchen Bürgerbeauftragten (so z. B. vorgesehen in der Verfassung von Schleswig-Holstein, Artikel 20) der falsche Eindruck erweckt würde, als ob es kein funktionstüchtiges Petitionswesen im Land Berlin gäbe und durch zusätzliche Regelungen ein Mehr erreicht werden könne. Indes erscheint dies zweifelhaft, wenn mehrere Institutionen nebeneinander arbeiten.

Der Antrag, einen Absatz 2 hinzuzufügen, wie er in der Verfassung des Landes Brandenburg in Artikel 71 vorgesehen ist,

„Alle Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen haben dem Ausschuß auf sein Verlangen jederzeit Zutritt zu gestatten, Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Die Gerichte haben in Angelegenheiten der Rechtsprechung nur Auskunftspflicht zu leisten."

wurde abgelehnt.

Ebenfalls abgelehnt wurde der Vorschlag, folgenden Satz anzufügen:

„Alles Nähere, insbesondere Fristen und Verfahren, wird durch ein Gesetz geregelt. Verwaltungshandeln wird auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Ausschusses bis zur Entscheidung über die Petition ausgesetzt." Solche Fristenregelungen seien nicht erforderlich. Die Aussetzung des Verwaltungsverfahrens bis zu einer Entscheidung über die Petition wurde für rechtlich problematisch gehalten, weil die Verwaltung dann gehindert sei, den ordentlichen Gang des Verfahrens weiter zu betreiben, das ja der gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

3.7 **Landesbeauftragte**

Artikel 32 b - neu -

„(1) Zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz und als Hilfsorgan wählt das Abgeordnetenhaus einen Datenschutzbeauftragten. Er wird vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses ernannt und unterliegt dessen Dienstaufsicht.

(2) Das Abgeordnetenhaus kann für die Dauer einer Legislaturperiode zur Wahrnehmung besonderer Aufgaben Beauftragte wählen, die vom Präsidenten ernannt werden und dessen Dienstaufsicht unterliegen.

(3) Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Mit der Verankerung einer Institution des Datenschutzbeauftragten in der Verfassung folgt die Enquete-Kommission den meisten Länderverfassungen, insbesondere denen aus jüngster Zeit, und schließt somit eine verfassungsrechtliche Lücke.

Der vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses zu ernennende und dessen Dienstaufsicht unterstehende Datenschutzbeauftragte ist Hilfsorgan des Abgeordnetenhauses. Er soll das Grundrecht auf Datenschutz wirksam gegenüber der öffentlichen Gewalt schützen. Damit wird eine in der Anlage ähnliche Regelung des Artikels 23 Abs. 2 der Verfassung der Stadtverordnetenversammlung vom 11. Juli 1990 übernommen.

Die Aufnahme einer genaueren Formulierung zur Funktion des Datenschutzbeauftragten - wie vom Datenschutzbeauftragten gegenüber der Kommission vorgeschlagen - soll nicht in der Verfassung erfolgen, sondern bleibt einem Gesetz vorbehalten. Die Verfassung soll auf das Wesentliche beschränkt bleiben.

Darüber hinaus soll das Abgeordnetenhaus in die Lage versetzt werden, begrenzt auf eine Wahlperiode für einen bestimmten Aufgaben- und Problembereich einen Beauftragten zu wählen. Durch die vorgeschlagene Regelung soll die Kontrolle der Exekutive durch die Möglichkeit befristeter Einrichtungen eines Landesbeauftragten beim Parlament effektiviert werden. Bisher war es der Exekutive selbst überlassen, für bestimmte Problembereiche Landesbeauftragte einzusetzen.

3.8 **Dauer der Wahlperiode**

Artikel 39 Abs. 1

„(1) Das Abgeordnetenhaus wird unbeschadet der Vorschrift des Absatz 5 Satz 2 für einen Zeitraum von mindestens 58 und höchstens 62 Monaten gewählt. Der Tag für die Neuwahl liegt innerhalb dieses Zeitraumes; er wird vom Abgeordnetenhaus spätestens neun Monate vor dem Wahltag beschlossen.

(5) Die Wahlperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Abgeordnetenhauses. Sie endet mit dem Zusammentritt des neugewählten Abgeordnetenhauses. Das Abgeordnetenhaus tritt spätestens sechs Wochen nach der Wahl unter dem Vorsitz des ältesten Abgeordneten zusammen."

Während bisher im Land Berlin die Dauer der Legislaturperiode vier Jahre betrug (Artikel 39 - alt -), wobei der früheste Wahltermin maximal zwei Monate davor liegen konnte, wurde das Parlament der 12. Wahlperiode als „erstes Gesamtberliner Abgeordnetenhaus" für fünf Jahre gewählt; die Neuwahl findet frühestens 56 und spätestens 59 Monate nach Beginn der Wahlperiode statt (Artikel 87 a Abs. 1). Diese Regelung sollte auf die 12. Wahlperiode beschränkt sein.

Ein Vorschlag der von der SPD gestellten Mitglieder in der Enquete-Kommission sprach sich in Übernahme eines in allen neuen oder überarbeiteten Länderverfassungen zu beobachtenden Trends für die Beibehaltung der fünfjährigen Legislaturperiode als Dauerregelung aus, was sich mit der längeren Arbeitsphase des Parlaments nach Einarbeitung der neuen Abgeordneten, mit der längeren kontinuierlichen Arbeit der Regierung unter Abzug der Wahlkampfphase begründen läßt. Andererseits hat der Bürger statt nach vier erst nach fünf Jahren die Möglichkeit, die Zusammensetzung des Parlaments und damit auch der Regierung durch sein Kreuz auf dem Stimmzettel zu ändern.

In diesem Sinne und mit dem Hinweis, die Verlängerung der Wahlperiode entbehre jeder logischen Begründung, lehnten die von Bündnis 90/Grüne entsandten Vertreter die Verlängerung ab. Die Vertreter von CDU und F.D.P. stimmten ihr zu, wobei von der CDU eine Regelung befürwortet wurde, die nicht ein Maximum von fünf Jahren festschreibt, weil dieses Maximum wegen aller möglichen Überlegungen nie ausgeschöpft würde, so daß in der Praxis die Wahlperiode stets nur 57 oder 58 Monate betrage und der Termin bei jeder Wahl immer früher im Jahr liege.

Statt dessen sollte die Dauer der Wahlperiode mit 58 bis 62 Monaten die Chance geben, den Termin für die Wahlen über die Jahre hinweg in einer bestimmten Jahreszeit festzuschreiben und die Fünf-Jahres-Frist auch voll auszuschöpfen. Dieser Vorschlag fand mit 14 : 0 : 6 die Mehrheit (für eine Wahlperiode von fünf Jahren 9 : 7 : 4).

Die Redaktionsgruppe hatte nach dem Ergebnis der ersten Lesung eine Festlegung des Wahltermins durch ein spätestens neun Monate vor dem Wahltag in Kraft getretenes Gesetz, d. h. durch Zusammenwirken von Regierung und Parlament in einem transparenten Verfahren, vorgeschlagen. In 2. Lesung wurde mit 14 : 5 : 2 ein einfacher Beschluß des Abgeordnetenhauses spätestens 9 Monate vor dem Wahltag für ausreichend erachtet, um somit die Gesetzesflut einzudämmen. Damit ist die Kompetenz zur Festlegung des Wahltermins von der Exekutive (bisher nach inoffiziellen Konsultationen mit der Legislative) auf die Legislative übergegangen.

Aus gesetzessystematischen Gründen wurde der bisherige Satz 2 des Artikels 39 Abs. 1

„Die Wahlperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Abgeordnetenhauses"

als Satz 1 in den Absatz 5 eingefügt, der im übrigen unverändert bleibt.

4. Fraktionen

4.1 Fraktionsstatus

Die verfassungsmäßige Verankerung von Fraktionen im parlamentarischen Prozeß geht auf neuere verfassungspolitische Erfordernisse zurück. Der Kern jeder Regelung ist die Finanzierung und deren Kontrolle. Ob die Finanzierung der Fraktionen auf einfach-gesetzlicher Ebene zu regeln ist, also einfachen Mehrheiten überlassen werden soll, oder ob die Finanzierung in der Verfassung verankert werden soll, läßt sich vor dem Hintergrund der verfassungspolitischen Vorgaben zur Parteienfinanzierung/Fraktionszuschüsse beantworten. Dies war auch Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in der sogenannten Wüppesahl-Entscheidung Grundsätze zur Finanzierung von Fraktionen aufgestellt, die auch eine Abgrenzung von Rechten und Pflichten der Fraktionen in der parlamentarischen Meinungsbildung einschließt. Auch die Empfehlungen der Landesrechnungshöfe fordern eine größere Transparenz der Fraktionsfinanzen. Bereits zu Beginn der zwölften Legislaturperiode war eine solche grundsätzliche Aufnahme der Fraktionen in die Berliner Verfassung geschehen:

Artikel 27 Abs. 2

„(2) Fraktionen nehmen unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr, indem sie mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen der Volksvertretung an deren Arbeit mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Das Nähere über die Rechtstellung und Organisation sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen werden durch Gesetz bestimmt."

Diesen Text hat die Enquete-Kommission in zweiter Lesung bestätigt, da er die Grundlage für das inzwischen verabschiedete Fraktionsrechtstellungsgesetz war. Sie hat aber folgenden neuen Satz 2 eingefügt:

„Insofern haben sie Anspruch auf angemessene Ausstattung."

Die Gewichtigkeit der Finanzierungsfrage wurde kontrovers bewertet. Dem Einwand, daß gerade auf Grund der öffentlichen Kritik an der Parteienfinanzierung nicht mit einfachen Mehrheiten entschieden und verfassungsrechtlich verankert eine eigenständige Kommission zur Festsetzung und Überprüfung der Fraktionszuschüsse eingerichtet werden sollte, wurde nicht gefolgt. Die Kommission war mit großer Mehrheit der Auffassung, daß die Forderung nach Transparenz der Finanzierung und der Ausgabenpraxis im Fraktionsrechtstellungsgesetz hinreichend erfüllt ist, sowie die dort gefundenen Regelungen zur Überprüfung der Fraktionszuschüsse durch eine der „Diätenkommission" nachempfundene Kommission genügend Transparenz schaffen.

Artikel 27 enthält auch eine Definition über das „Wesen der Fraktion":

Artikel 27 Abs. 1:

„(1) Eine Vereinigung von mindestens Fünf vom Hundert der verfassungsmäßigen Mindestzahl der Abgeordneten bildet eine Fraktion. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung."

In der Enquete-Kommission wurde hinterfragt, ob eine Festlegung der Zahl der Mitglieder einer Fraktion auf die Mindestzahl von 5 % Verfassungsrang habe oder ob eine Regelung in der Geschäftsordnung hinreiche. Die Mehrzahl der Mitglieder der Kommission sprach sich für eine solche 5 %-Regelung aus, denn anders läge eine Verfälschung des Wählerwillens vor. Wenn sich eine Fraktion während einer Legislaturperiode durch Ausscheiden von Mitgliedern verkleinere, könne sie deren verfassungsmäßigen Auftrag ohnehin nicht mehr erfüllen. Daß politische Vereinigungen und Listenverbindungen ebenso Fraktionsstatus erhalten sollten und damit das Recht auf eine angemessene Entschädigung, wurde mit Mehrheit abgelehnt. Auch eine Bildung von Fraktionen nach Konstituierung des Abgeordnetenhauses sollte nicht in die Verfassung aufgenommen werden, sondern der Geschäftsordnung überlassen bleiben. Keine Zustimmung fand der Vorschlag, die Opposition gesondert zu fördern, ihr einen sogenannten Oppositionszuschlag zu geben.

In der Enquete-Kommission wurde eine Präzisierung der verfassungsmäßigen Aufgaben von Fraktionen dahingehend vorgenommen, daß aus den Rechten und Pflichten im parlamentarischen Willensbildungsprozeß der Anspruch auf angemessene Entschädigung abgeleitet werden soll. Es ist jedoch darauf Rücksicht genommen worden, daß das Abgeordnetenhaus bereits auf der Basis der alten Fassung Artikel 27 Abs. 2 ein Fraktionsrechtsstellungsgesetz verabschiedet hat.

Artikel 27 Abs. 2 soll nun lauten:

„(2) Fraktionen nehmen unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr, indem sie mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen der Volksvertretung an deren Arbeit mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Insofern haben sie Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere über die Rechtsstellung und Organisation sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen werden durch Gesetz bestimmt."

5. **Regierung**

5.1 **Rederecht des Senats**

Artikel 34 - neu -

„(2) Der Senat ist zu den Sitzungen des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse einzuladen. Den Mitgliedern des Senats ist auf Verlangen zu den Punkten der Tagesordnung das Wort zu erteilen.

(3) Der Regierende Bürgermeister oder sein Vertreter können vor Eintritt in die Tagesordnung unabhängig von den Gegenständen der Beratung das Wort ergreifen; sie haben dabei keine längere Redezeit als nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses jeder Fraktion zusteht.

(4) In den Fällen der Absätze 2 und 3 hat die Opposition das Recht der ersten Erwiderung."

Absatz 4 (alt) wird zu Absatz 5.

Zunächst wurde vorgeschlagen, in Absatz 1 des Artikels 34 ein „Zitierrecht" als Minderheitenrecht aufzunehmen.

„Ein Fünftel der anwesenden Mitglieder des Landtags oder ein Drittel der Mitgliederzahl eines Ausschusses kann die Anwesenheit eines jeden Mitglieds der Landesregierung verlangen."

Die Kommission lehnt eine Aufnahme in die Verfassung als nicht notwendig ab und spricht sich mehrheitlich für eine Übernahme in die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses aus, wobei auch daran gedacht werden soll, daß in die Geschäftsordnung eine Vertretungsregelung für Senatoren durch Staatssekretäre aufgenommen werden soll. Nach der Formulierung des Artikels 34 Abs. 2 ist die frühere Fassung in der Verfassung von Berlin des „jederzeitigen" Rederechts des Senats aufgegeben worden. Die Senatsmitglieder werden insoweit gegenüber dem Abgeordnetenhaus nicht privilegiert.

Bisher konnte ein Senatsmitglied im Plenum und in den Ausschüssen jederzeit das Wort ergreifen, so daß das Parlament sich selbst „entmündigte" und sich „zur Bühne für die Selbstdarstellung der Regierung machte".

So wird in Absatz 3 nun auch geregelt, daß der Senat kein längeres Rederecht, als nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses jeder Fraktion zusteht, hat.

Absatz 4 des Artikels 34 bezieht sich auf die Regierungserklärungen. Nach der Regierungserklärung soll ein Vertreter der Opposition das Wort haben.

5.2 **Unterrichtungspflicht der Regierung**

Artikel 34 a - neu -

„(1) Der Senat hat das Abgeordnetenhaus frühzeitig und vollständig über alle Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung zu unterrichten. Bei der Gesetzgebung des Bundes, die für das Land Berlin von grundsätzlicher Bedeutung sind, hat der Senat vor der Mitwirkung das Abgeordnetenhaus zu unterrichten. Dies gilt auch für Entwürfe von Staatsverträgen. Der Abschluß von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses von Berlin.

(2) Eine Informationspflicht besteht auch, sobald der Senat von Berlin bei Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt."

Eine der wesentlichen Aufgaben des Parlaments ist die Kontrolle der Regierung. Diese Kontrollfunktion kann durch das Parlament jedoch nur dann wahrgenommen werden, wenn die Abgeordneten frühzeitig über Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung informiert werden und dies nicht dem Zufall bzw. den jeweils guten oder schlechten Beziehungen von Fraktionsspitzen und einzelnen Abgeordneten überlassen bleibt.

Dem Vorschlag, die unbestimmten Rechtsbegriffe „frühzeitig", „vollständig" und „von grundsätzlicher Bedeutung" in einem Gesetz zu definieren und deshalb einen Gesetzesvorbehalt aufzunehmen, wurde nicht gefolgt, weil eine knappe und klare Definition nicht möglich erscheint. Eine Festlegung, was Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung sein sollen, ist im Hinblick darauf, daß der heutige Verfassungsgeber die grundsätzlichen Themen der Zukunft noch nicht überschauen kann, nicht vorzunehmen. Auch bei größter Ausführlichkeit der Begriffsdefinition in einem Gesetz wird es weitere Auslegungsmöglichkeiten geben. Einigkeit bestand jedoch darin, daß unter Berücksichtigung des Zwecks, das Parlament zu stärken, diese Rechtsbegriffe parlamentsfreundlich auszulegen sind.

Abgelehnt wurde der Vorschlag, den Zeitpunkt der Unterrichtungspflicht durch Einfügung des Wortes „möglichst" zu relativieren, es wurde insoweit eine Verwässerung der ohnehin schon vagen Rechtsbegriffe befürchtet.

Zur Absicherung des ureigenen Bereichs der Exekutive und gleichzeitig zur Definition der Grenzen der Unterrichtungspflicht wurde vorgeschlagen, in den Verfassungstext des Artikels aufzunehmen:

„Die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten und amtlichen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Abgeordnetenhaus mitzuteilen und zu begründen."

Der Vorschlag fand keine Mehrheit, weil diese Begrenzung, insbesondere wegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigen- und Initiativbereich der Regierung als immanent gegeben angesehen wurde.

Einigkeit bestand bezüglich einer Unterrichtungspflicht des Senats bei der Gesetzgebung des Bundes und bei Vorhaben der Europäischen Union, soweit sie grundsätzliche Bedeutung haben. Der Unterrichtungspflicht muß, damit sie Wirkung entfalten kann, in einem frühen Stadium, vor der Mitwirkung des Senats im konkreten Fall, nachgekommen werden.

In der Diskussion und in den bisherigen Vorhaben zur Parlamentsreform - nicht nur in Berlin - wird beklagt, daß der Föderalismus, ein prägender Bestandteil der politischen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland, durch eine zunehmende Unitarisierung geschwächt werde. Sie habe dazu geführt, daß der Bund seine Gesetzgebungskompetenzen zu Lasten der Länder deutlich erweitert hätte. Vor allem die konkurrierende Gesetzgebung, die nach dem Grundgesetz grundsätzlich den Ländern zugewiesen ist, wird inzwischen fast ausschließlich vom Bund okkupiert. Dieses Problem hat eine weitere Dimension durch den Prozeß der europäischen Einigung erhalten, der auch auf regionaler Ebene Rechnung getragen werden muß.

Zwar wirken die Länder gemäß Artikel 50 des Grundgesetzes durch den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit, aber im Bundesrat sind nicht die Länderparlamente, sondern die Regierungen vertreten (Artikel 51 GG). Das hindert zwar den Berliner Verfassungsgeber daran, eine Regelung aufzunehmen, wonach der Senat bezüglich seines Abstimmungsverhaltens im Bundesrat an ein Mandat des Abgeordnetenhauses gebunden ist. Dies bedeutet aber nicht, daß deshalb die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung aufgehoben wäre. Ein Landesparlament kann durchaus der Regierung Empfehlungen im Hinblick auf ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat geben. Diese Tendenz, ihre Stellung zu stärken, ist bei fast allen Landesparlamenten zu finden. Das liegt nicht zuletzt daran, daß die Gesetzgebung des Bundes und die durch den Bundesrat mitwirkungsbedürftigen Vorhaben der Europäischen Union inzwischen von eminenter Bedeutung für das tägliche Leben im jeweiligen Land sind. Die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung gehört daher zu den Lebensgrundlagen Berlins, für

die der Wähler auch den Berliner Gesetzgeber verantwortlich macht, diesem müssen deshalb geeignete Mittel an die Hand gegeben werden. Über die Gesetzesvorhaben des Bundes ist das Parlament in einem frühen Stadium zu informieren, nämlich bevor die Landesvertreter sich im Stadium der Mitwirkung befinden. Damit ist nicht gemeint, daß das Abgeordnetenhaus über jede folgende Modifikation zu unterrichten wäre. Als länderübergreifend sind die Staatsverträge insoweit einbezogen, als vor deren Ratifizierung die Zustimmung des Abgeordnetenhauses erforderlich ist. Anders kann wirkungsvoller Einfluß des Abgeordnetenhauses auf den Vertragsinhalt nicht sichergestellt werden.

6. Artikel 44 - alt - Verfassung von Berlin entfällt. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß die Generalstaatsanwälte und der Polizeipräsident nicht mehr vom Abgeordnetenhaus gewählt werden sollen.

III.
Stellung des Regierenden Bürgermeisters

Vorbemerkung:

Die gegenwärtige Berliner Verfassung stellt eine Mischung landesverfassungsrechtlicher Bestimmungen mit Vorschriften einer kommunalrechtliche Elemente enthaltenden Magistratsverfassung dar, soweit die Bildung der Landesregierung, insbesondere die Wahl des Regierungschefs und die Teilhabe daran seitens des Abgeordnetenhauses in Rede stehen. Diese Regelungen wurden verstärkt infolge des Berichts der „Stadtstaatenkommission" vom März 1988, aber auch auf Grund aktueller Vorgänge in den Senaten der 10. und 11. Legislaturperioden diskutiert. Dabei ging es in Anlehnung an das sog. Kanzlerprinzip um eine Stärkung der Rolle des Regierenden Bürgermeisters, insbesondere durch erweiterte Richtlinienkompetenz und das Recht zur Ernennung und Entlassung der Senatoren.

Auf Grund der schriftlich eingereichten Vorlagen sowie einer Vielzahl mündlicher Beiträge, die zum Teil ausdrücklich als persönliche Stellungnahmen abgegeben wurden, zum Teil sich auch von den wesentlichen Inhalten der schriftlichen Vorschläge in den „Fraktionspapieren" absetzten, lassen sich die im folgenden unter 1 bis 7 wiedergegebenen Diskussionslinien festhalten, die häufig nicht mit den jeweiligen „Fraktionsmeinungen" übereinstimmten. Dabei wurden Vorschläge des Senats vom Herbst 1992 in die Diskussion mit einbezogen, die sich im wesentlichen als eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der Meinungsbildung in der „Stadtstaatenkommission" darstellten.

1. **Zahl der Regierungsmitglieder**

Artikel 40

„(2) Der Senat besteht aus dem Regierenden Bürgermeister, dem Bürgermeister als seinem Vertreter und den Senatoren. Die Zahl der Senatoren soll höchstens 9 betragen."

Die Stellung des Regierenden Bürgermeisters als Teil des Kollegialorgans Regierung hängt in ihrer Bedeutung oder Gewichtung auch von der Größe dieses Organs ab, mehr noch ist seine Stellung aber definiert von der Freiheit, die Zahl der Mitglieder dieses Kollegialorgans - vorbehaltlich etwaiger Zustimmungserfordernisse des Parlaments - selbst festzulegen oder von Verfassung wegen zahlenmäßig durch eine Obergrenze beschränkt zu sein.

Während die geltende Verfassung von Berlin in ihrem Artikel 40 einschließlich Regierendem Bürgermeister und Bürgermeister von höchstens 18 Senatsmitgliedern ausgeht, traten die von der CDU entsandten Mitglieder in der Enquetekommission für eine Streichung dieser Bestimmung ein, da die zahlenmäßige Festlegung Teil der (Selbst-)Organisationsgewalt des Senats sei. Dem stimmten die Vertreter der F.D.P. (anderenfalls sei es ein „unwürdiger Rückfall in die Kommunalverfassung") und der PDS zu, letztgenannte mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer vorherigen Festlegung der dem Senat verbleibenden Aufgaben, weil die Zahl der Ressorts auch davon abhängig sei, wie viele der Kompetenzen von der Hauptverwaltung im Rahmen der Verwaltungsreform auf die Bezirke verlagert würden.

Die von der SPD entsandten Mitglieder hatten ursprünglich keine Änderung der bestehenden Regelung ins Auge gefaßt, später sich auf Zuruf für höchstens zehn Regierungsmitglieder ausgesprochen. Die Vertreter von Bündnis 90/Grüne hielten in Übereinstimmung mit einem Vorschlag der Senatsverwaltung für Inneres die Zahl von zwölf für angemessen und verlangten zugleich, daß die Zahl der Staatssekretäre die Zahl der Senatsmitglieder nicht übersteigen dürfe, damit durch eine Inflation der Zahl der Staatssekretäre der „Verlust" an Regierungsmitgliedern nicht beliebig wettgemacht werden könne.

Bei der Meinungsbildung in der Kommission erhielt der Vorschlag, eine zahlenmäßige Festlegung vorzunehmen, die Mehrheit. Die Zahl der Staatssekretäre von Verfassung wegen festzuschreiben, wurde nicht zur Abstimmung gestellt.

2. **Wahl des Regierenden Bürgermeisters**

Artikel 41

„(1) Der Regierende Bürgermeister wird vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit der Mitglieder in namentlicher Abstimmung gewählt.

(2) Kommt eine Wahl nicht zustande, so findet innerhalb einer Woche ein neuer Wahlgang statt. Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die Mehrheit der Stimmen erhält, wobei Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen nicht mitzählen."

Nach der geltenden Fassung des Artikel 41 der Berliner Verfassung wird der Regierende Bürgermeister mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen vom Abgeordnetenhaus gewählt. CDU und Bündnis 90/Grüne wollten an diesem Mehrheitserfordernis nichts ändern, doch sollte nach Auffassung der CDU die nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses mögliche Aussprache von Verfassung wegen ausgeschlossen werden, während die Vertreter von Bündnis 90/Grüne die Wahl erst nach einer Befragung des zur Wahl Vorgeschlagenen durchführen wollten.

Die SPD-Vertreter stimmten mit dem Senatsvorschlag überein, wonach das Stimmenquorum auf die Mehrheit der (gesetzlichen) Mitglieder des Abgeordnetenhauses angehoben werden sollte; sie wollten die Wahl jedoch in namentlicher Abstimmung durchgeführt wissen, der Senatsvorschlag demgegenüber in geheimer Abstimmung. Letztgenannten Vorschlag machten sich später in der Diskussion auch CDU-Vertreter zu eigen.

Für die Frage der erforderlichen Mehrheit bei der Wahl des Regierenden Bürgermeisters (für ein auf die Mitglieder des Abgeordnetenhauses angehobenes Quorum - zumindest im ersten Wahlgang - stimmten 13 : 5 : 0), für die Wahl ohne Aussprache (10 : 7 : 1) und für eine Wahl nur nach Befragung (5 : 11 : 1) gab es lediglich aus schriftlichen Vorlagen ableitbare Begründungen, dergestalt, daß Bündnis 90/Grüne eine Wahl ohne Aussprache für eine Beschränkung des Parlaments, insbesondere der Opposition, ansah, wenn die Diskussion über Personal- und Sachkonzept auf die Aussprache zur Regierungserklärung verschoben würde, und daß eine Befragung mehr Transparenz ermöglichte. Die CDU-Vertreter begründeten ihren Vorschlag, ohne Aussprache zu wählen, mit einer Angleichung an Bestimmungen im Grundgesetz (Artikel 63) über die Wahl des Bundeskanzlers.

Auf die Frage der geheimen oder offenen Abstimmung kam dagegen die Enquete-Kommission mehrfach zu sprechen. Während der SPD-Vorschlag über die namentliche Abstimmung mit dem Hinweis verteidigt wurde, der Wähler habe einen Anspruch darauf zu wissen, wie sein Abgeordneter in einer derart zentralen Frage votiert habe („nur Verlogenheit

braucht Heimlichkeit"), würde nach Auffassung des Neuen Forums auf Grund der geschichtlichen Erfahrungen in der ehemaligen DDR und der in den deutschen Parlamenten gängigen Fraktionsdisziplin allein durch eine geheime Wahl die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten gewährleistet.

Beispiele aus der Berliner Geschichte zu Abstimmungen, die vom rechnerischen Soll-Ergebnis der jeweiligen Fraktionsstärken abwichen, wurden von anderen Mitgliedern der Kommission als Ausdruck der Unredlichkeit („U-Boot-Fahrer") oder wiederum im Gegensatz dazu als eine anders nicht artikulierbare Gewissensentscheidung bezeichnet. Der Vorschlag der SPD, die namentliche Abstimmung in der Verfassung zu verankern, fand mit 4 : 15 : 1 keine Mehrheit, so daß weiterhin nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses verfahren werden könnte, statt der grundsätzlich offenen Abstimmung durch Zuruf eine geheime Abstimmung zu erreichen.

Die hier wiedergegebenen Ergebnisse sollten nach Feststellung der Vorsitzenden der Enquete-Kommission auch für den Wahlmodus im Falle einer Bestätigung der Senatsmitglieder durch das Abgeordnetenhaus gelten (siehe im folgenden).

Die Neufassung der Absätze 1 und 2 des Artikels 41 sollte sprachlich von der Redaktionsgruppe vorgenommen werden, die dann in Absatz 1 eine Wahl in namentlicher Abstimmung vorgeschlagen hat.

3. **Senatsbildung:** Ernennung durch Regierenden Bürgermeister ohne oder mit Bestätigung durch das Abgeordnetenhaus

Artikel 41

„(3) Der Regierende Bürgermeister ernennt und entläßt den Bürgermeister und die Senatoren.

(4) Die Amtsübernahme des Senats und später ernannter Mitglieder des Senats bedarf der Bestätigung durch die Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses ohne Aussprache. Ist nach drei Monaten seit Konstituierung des Abgeordnetenhauses kein Senat bestätigt, so gilt das Abgeordnetenhaus als aufgelöst.

(5) Die Mitglieder des Senats können jederzeit von ihrem Amt zurücktreten.

(6) Die Amtszeit des Senats endet mit der Konstituierung des neugewählten Abgeordnetenhauses. Die Mitglieder des Senats sind verpflichtet, bei Beendigung der Amtszeit oder bei Rücktritt auf Verlangen des Abgeordnetenhauses die Geschäfte bis zum Amtsantritt des Nachfolgers weiterzuführen."

Über diesen Komplex mit abweichenden Detailvorschlägen führte die Enquete-Kommission eine sehr grundsätzliche Meinungsbildung in Form einer Generalaussprache herbei und kam bei Einzeldiskussionen zu speziellen Problemen auch immer wieder auf die Frage zurück, welchen Einfluß und welche Teilhabe das Parlament in der Frage der Regierungsbildung haben sollte. Das Verhältnis von Exekutive und Legislative konkretisierte sich auf die Frage, ob die Ernennung der übrigen Senatsmitglieder allein Recht des Regierenden Bürgermeisters sein oder das Abgeordnetenhaus - in welcher abgestuften Form auch immer - eine Mitentscheidungsmöglichkeit haben sollte.

Während die geltende Verfassung in Artikel 41 die Wahl des Bürgermeisters und der Senatoren auf Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters durch das Abgeordnetenhaus erfolgen läßt, gingen in Übereinstimmung mit einem Vorschlag des Senators für Inneres schriftliche Vorschläge von CDU und SPD davon aus, daß Ernennung und Entlassung des Bürgermeisters und der Senatoren nur durch den Regierenden Bürgermeister ohne Beteiligung des Parlaments erfolgen sollten. In der Diskussion allerdings forderten Vertreter beider Parteien - die CDU-Vertreter unter Hinweis auf das Fehlen einer abschließenden Meinungsbildung in ihrer Fraktion - die Beibehaltung der bisherigen Regelung. Dem stimmten auch Bündnis 90/Grüne zu, hilfsweise mit der Forderung, daß bei alleiniger Ernennung durch den Regierenden Bürgermeister ein Mißtrauensvotum gegen einzelne Senatoren möglich bleiben müsse, wofür sich als generelle Regelung auch Vertreter der CDU in einer schriftlichen Vorlage ausgesprochen hatten.

In der Diskussion, die in das gefundene Meinungsbild mündete, wurde von den Befürwortern der Stärkung der Rechte des Regierenden Bürgermeister vorgetragen, daß es gelte, eine klare Kompetenzzuweisung im Sinne der Trennung der Gewalten vorzunehmen, und die Regierungsverantwortlichkeit - auch für die Durchführung einer vom Regierenden Bürgermeister letztendlich zu verantwortenden Politik der einzelnen Senatsressorts - liege für den Wähler nun einmal beim Regierungschef. Verantwortlichkeiten müßten wieder eindeutig an Personen festgemacht werden und nicht Mehrheitsfindungen gesichtsloser Gruppen anheim gegeben werden. Durch ein Mitbestimmen über die Personen im Senat würde das Parlament eher geschwächt, weil auch mit in die Verantwortung bei personellem Versagen einbezogen. Der Regierungskompetenz des Regierenden Bürgermeisters müsse die umfassende Verantwortungskompetenz in personeller Hinsicht entsprechen („Kanzlerprinzip"). Der gegenteilige Wunsch des Parlaments, bei der Personalentscheidung mitzuregieren, schaffe Abhängigkeiten der Gewählten.

Gerade dieses Beispiel war den Befürwortern einer Mitentscheidungsmöglichkeit ein Einwand gegen das Ernennungsmonopol des Regierenden Bürgermeisters; dem Senator stünde es besser an, um die Gunst des Parlaments zu ringen oder sich der Wahl durch das Parlament diesem gegenüber würdig zu erweisen, als daß er versuchte, möglichst lange in der Gunst des Regierenden Bürgermeisters zu stehen, von dem seine Entlassung oder Wiederernennung in einer neuen Legislaturperiode abhängig sei. Im übrigen sei es keine Frage der Gewaltentrennung; auch andere Länderverfassungen gäben dem Parlament Einfluß auf die Zusammensetzung der Regierung, und diese Regelungen hätten sich ebenso wie die geltende Berliner Vorschrift bestens bewährt.

Insgesamt - so wurde von den die Beibehaltung des jetzigen Zustands Befürwortenden betont - verliere das Parlament immer mehr an Einflußmöglichkeit. Seit dem Gutachen der Stadtstaatenkommission, die ohne nähere Begründung eine Ernennung allein durch den Regierungschef gefordert habe, ließen die geschichtlichen Ereignisse eine Stärkung zentralistischer Strömungen eher zweifelhaft erscheinen, und angesichts des personellen westdeutschen Einflusses in den Regierungen der neuen Bundesländer sollte das Korrektiv einer Mitentscheidung der Volksvertreter eher gestärkt werden („Balance der Gewalten"). Bei der Regierungsbildung bleibe dem Parlament eine letzte bedeutende Mitsprachemöglichkeit, die es eher auszubauen denn zu schmälern gelte.

Im Sinne einer Kompromißmöglichkeit wurde von einzelnen Kommissions-Mitgliedern angeboten, als Gegengewicht zum Ernennungsrecht des Regierenden Bürgermeisters ein - nicht-konstruktives - Mißtrauensvotum gegen einzelne Senatoren oder den Gesamt-Senat in der Verfassung analog zur bestehenden Regelung zu verankern.

Für die abschließende Meinungsbildung kristallisierte sich folgende Variante heraus:

Ernennung und Entlassung des Bürgermeisters und der Senatoren allein durch den Regierenden Bürgermeister: 12 : 9 (zzgl. Neues Forum) : 0.

Die diskutierten Varianten, z. B. die „en bloc"-Bestätigung der Regierungsmitglieder durch das Abgeordnetenhaus, wurden in der „2. Lesung" mehrheitlich abgelehnt.

4. **Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters**

Artikel 43

„(1) Der Regierende Bürgermeister bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik. Sie bedürfen der Billigung durch das Abgeordnetenhaus.

(2) Der Regierende Bürgermeister vertritt Berlin nach außen. Er führt den Vorsitz im Senat und leitet seine Sitzungen. Bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag.

(3) Der Regierende Bürgermeister überwacht die Einhaltung der Richtlinien; er hat das Recht, über alle Amtsgeschäfte Auskunft zu verlangen."

Zum Teil mit derselben Argumentation wie bei der Ernennung der Senatsmitglieder (vgl. Ziff. 3), zum Teil auch mit jener Diskussion vermischt, wurde die Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters erörtert. Während ein schriftlicher Vorschlag aus den Reihen der CDU-Vertreter in Verfolg der Vorstellung, das „Kanzler-Modell" des Grundgesetzes auch für den Regierenden Bürgermeister in der Berliner Verfassung zu verankern, die Festlegung der Richtlinien der Regierungspolitik allein dem Regierenden Bürgermeister vorbehält und ihm die Verantwortung dafür zuweist, ohne daß das Parlament darüber befinden muß, verlangten die SPD-Vertreter gerade diese parlamentarische Billigung, damit parlamentarische Kompetenzen erhalten blieben. Bündnis 90/Grüne und PDS gingen zusammen mit einem Vorschlag des Senators für Inneres davon aus, daß der Regierende Bürgermeister gemäß geltender Verfassung nur im Einvernehmen mit dem Senat die Richtlinien bestimmen kann, diese aber im Gegensatz zur Meinung des Senators für Inneres auch der parlamentarischen Billigung bedürfen. Dies beizubehalten - so die Vertreter dieser Auffassung - folge einmal aus dem Schutz eines kleineren Koalitionspartners, zum anderen aber auch aus der Verfassungswirklichkeit von Koalitions-Senaten, deren Koalitionsvereinbarungen ausdrücklich die Richtlinien und die Ressortverteilung immer zum Gegenstand hätten, so daß es für den Regierenden Bürgermeister in einem solchen Falle außer der Beendigung der Koalition keinen weiteren Spielraum gebe.

Bei der Abstimmung findet der CDU-Vorschlag mit 7 : 12 : 0 keine Mehrheit. Für den SPD-Vorschlag (Bestimmung der Richtlinien durch den Regierenden Bürgermeister ohne Einvernehmen mit dem Senat, aber mit Billigung durch das Abgeordnetenhaus) stimmen 12 Mitglieder der Kommission bei 6 Gegenstimmen und einer Enthaltung.

Weitere Vorschläge aus den CDU- und den SPD-Papieren, die die Stellung des Regierenden Bürgermeisters bei Streitigkeiten im Senat betreffen, werden zwar teilweise kurz in der Diskussion berührt, aber nicht zur Abstimmung gebracht.

5. **Geschäftsverteilung des Senats**

Artikel 43

„(4) Jedes Mitglied des Senats leitet seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senatsmitgliedern entscheidet der Senat."

Ein Vorschlag aus den Reihen der von der CDU entsandten Mitglieder in der Kommission, die Geschäftsverteilung des Senats durch dessen Geschäftsordnung regeln zu lassen, während bislang die Zahl der Geschäftsbereiche und ihre Abgrenzung auf Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters vom Abgeordnetenhaus beschlossen wird, findet mit 6 gegen 11 Stimmen keine Mehrheit. Eine demzufolge notwendige entsprechende Aufnahme der bestehenden Verfassungsvorschrift (Artikel 43 Abs. 4 Satz 1) in die von der beauftragten Redaktionsgruppe im übrigen vorgeschlagenen Formulierungen findet nicht statt.

6. **Mißtrauensvotum**

Artikel 42

„(2) Das Abgeordnetenhaus kann dem Regierenden Bürgermeister das Vertrauen entziehen. Die geheime Abstimmung darf frühestens 48 Stunden nach der Bekanntgabe des Mißtrauensantrages im Abgeordnetenhaus erfolgen.

(3) Der Beschluß über einen Mißtrauensantrag bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Bei Annahme eines Mißtrauensantrages hat der Regierende Bürgermeister mit dem gesamten Senat sofort zurückzutreten. Jedes Mitglied des Senats ist verpflichtet, auf Verlangen die Geschäfte bis zum Amtsantritt des Nachfolgers weiterzuführen. Das Mißtrauensvotum verliert seine Wirksamkeit, wenn nicht binnen 21 Tagen eine Neuwahl erfolgt ist."

Während die geltende Berliner Verfassung das Mißtrauensvotum gegen den Regierenden Bürgermeister und einzelne Senatoren zuläßt, wollten ein SPD- und ein CDU-Papier in Überstimmung mit Senatsvorstellungen nur noch das konstruktive Mißtrauensvotum gegen den Regierenden Bürgermeister zulassen, wobei die CDU-Vertreter zusätzlich ein Mißtrauensvotum gegen einzelne Senatoren wie in der geltenden Verfassung beibehalten wissen wollten.

Die CDU-Vertreter haben dann in der Diskussion im Hinblick auf zwischenzeitlich erfolgte Fraktionsbeschlüsse die Modifizierung der geltenden Mischregelung favorisiert, wonach sich ein Mißtrauensvotum gegen den Senat in Gänze richten sollte bzw. bei einem erfolgreichen Mißtrauensvotum allein gegen den Regierenden Bürgermeister dieser dann mit seinem ganzen Senat zurücktreten müsse. Sie vertraten die Auffassung, daß das Mißtrauensvotum gegen den Regierenden Bürgermeister nicht unbedingt konstruktiv, d. h. bei gleichzeitiger Neuwahl des Nachfolgers, erfolgen müsse, sondern auch „destruktiv" sein könne, d. h. ein erfolgreiches Mißtrauensvotum lasse den bisherigen Senat noch maximal drei Wochen geschäftsführend im Amt und erst wenn binnen dieser drei Wochen ein neuer Senat gewählt werde, verliere der alte Senat sein Amt, anderenfalls kehre der alte Senat nach Ablauf der drei Wochen wieder mit allen Rechten in sein Amt zurück; die Fortschreibung dieser Regelung des bestehenden Artikels 42 Abs. 3 Satz 4 der Berliner Verfassung sei als „Schuß vor den Bug" in all den Fällen gedacht, in denen das Parlament nicht die Kraft oder die Mehrheit für ein konstruktives Mißtrauensvotum habe.

PDS, F.D.P. und Bündnis 90/Grüne sprachen sich für Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes des Artikels 42 der Berliner Verfassung aus, da jede Änderung nur eine weitere Entmachtung des Parlaments bedeute; hilfsweise plädierte Bündnis 90/Grüne für den Fall anderer Entscheidungen der Kommission dafür, daß ausdrücklich die Möglichkeit von Mißtrauensvoten gegen einzelne Senatsmitglieder in der Verfassung beibehalten werde.

Der zur Abstimmung gestellte Antrag der SPD, nur noch das konstruktive Mißtrauensvotum gegen den Regierenden Bürgermeister zuzulassen, fand mit 7 : 11 : 1 Stimmen keine Mehrheit.

Gegen den Einwand der PDS-Vertreter, daß bei Abschaffung des Mißtrauensvotums gegen einzelne Senatoren deren Stellung gestärkt werde, weil das Parlament es sich überlegen werde, nur weil es mit einem einzelnen Senator unzufrieden sei, dann den Senat insgesamt aus dem Amt zu wählen, findet ein Vorschlag auf Grund gemeinsamer Überlegungen von CDU- und SPD-Vertretern in der Kommission mit 17 : 2 : 3 eine Mehrheit, wonach nur noch dem Regierenden Bürgermeister ohne konstruktives Mißtrauensvotum das Vertrauen entzogen werden kann und dieser mit dem gesamten Senat sofort zurücktreten muß. Dieses soll nicht in namentlicher Abstimmung (dagegen 18 : 5 : 0 Stimmen), sondern in geheimer Abstimmung (10 zzgl. Neues Forum: 8 : 4) erfolgen.

Die Frage, wann frühestens die Abstimmung über den Mißtrauensantrag im Abgeordnetenhaus erfolgen darf und ob der Beginn dieser Frist zutreffenderweise an den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Mißtrauensantrages im Abgeordnetenhaus geknüpft ist, wird der Redaktionsgruppe überwiesen und mit der Übernahme der Formulierung aus der geltenden Verfassung (Artikel 42 Abs. 2 Satz 2) beantwortet.

7. **Rotationsprinzip**

Der Vorschlag von Bündnis 90/Grüne in Anlehnung an US-amerikanische Regelungen oder Bestimmungen über die Begrenzung der Wiederwahl von Präsidenten, daß jedes Senatsmitglied sein Amt nur zwei Legislaturperioden bzw. je nach deren verfassungsmäßig festgelegter Dauer 9 oder 11 Jahre hintereinander innehaben darf, findet mit 5 : 16 : 2 Stimmen keine Mehrheit.

IV.
Politische Teilhaberechte

1. **Volksgesetzgebung**

Neuer Artikel - Volksinitiative -

„(1) Alle wahlberechtigten Einwohner des Landes Berlin haben das Recht, das Abgeordnetenhaus im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeiten mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Land Berlin betreffen, zu befassen. Eine Initiative aus dem Volk kann auch einen mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zum Inhalt haben. Die Initiative muß von mindeste 40 000 der wahlberechtigten Einwohner Berlins unterzeichnet sein. Ihre Vertreter haben das Recht auf Anhörung in den zuständige Ausschüssen.

(2) Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen sind unzulässig.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz. Es kann vorsehen, daß die

a) Altersgrenze für die Beteiligung an Initiativen zu bestimmten Gegenständen herabgesetzt wird,

b) Beteiligung an Initiativen zu bestimmten Gegenständen auch für andere als die in Absatz 1 genannten Personen möglich ist."

Neuer Artikel - Volksbegehren -

„(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Stimmt das Abgeordnetenhaus einem Gesetzentwurf nach Artikel ... innerhalb von vier Monaten nicht zu, findet auf Verlangen der Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt. Mit dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden.

(2) Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzentwurf ist vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten.

(3) Volksbegehren können auch auf die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses gerichtet werden.

(4) Ein Volksbegehren ist zustandegekommen, wenn mindestens 10 % der Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zugestimmt haben."

Neuer Artikel - Volksentscheid -

„(1) Ist ein Volksbegehren zustandgekommen, so muß innerhalb von vier Monaten über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Gesetzentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Gesetzentwurf inhaltlich unverändert annimmt.

(2) Ein Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn sich entweder die Hälfte der Stimmberechtigten am Volksentscheid beteiligt und die Mehrheit der Beteiligten für das Gesetz stimmt oder bei geringerer Stimmbeteiligung mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten für das Gesetz stimmt.

(3) Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung von zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, mindestens jedoch der Zustimmung der Hälfte der Stimmberechtigten.

(4) Der Volksentscheid über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Wahlberechtigten einem Volksbegehren zugestimmt hat. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt.

(5) Der Parlamentspräsident fertigt das durch Volksent scheid zustandegekommene Gesetz aus; der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungs blatt für Berlin.

(6) Das Nähere einschließlich der Veröffentlichung des dem Volksentscheid zugrundeliegenden Vorschlages wird durch Gesetz geregelt."

Die Kommission empfiehlt, Elemente der Volksgesetzgebung in die Berliner Verfassung aufzunehmen. Als Instrumente erscheinen die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid geeignet. Im Wege einer Volksinitiative kann das Abgeordnetenhaus mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befaßt werden. Das Volksbegehren dient der Herbeiführung des Volksentscheides, wenn sich das Abgeordnetenhaus einen von der Volksinitiative vorgelegten Gesetzentwurf nicht zu eigen macht. Der Volksentscheid führt zur endgültigen Annahme oder Ablehnung des initiierten Gesetzesprojektes.

1.1 **Grundsätzliche Erwägungen**

Instrumente der Volksgesetzgebung sind in konstitutionellen Demokratien weitverbreitet. International besitzen viele Staaten Möglichkeiten der Volksgesetzgebung, etwa die Schweiz, Frankreich, Dänemark, USA etc. Auch auf nationaler Ebene sind inzwischen in allen Landesverfassungen bis auf Hamburg und Berlin plebiszitäre Elemente enthalten. Die von den Landesparlamenten in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen bereits verabschiedeten Verfassungsentwürfe, über die noch im Jahre 1994 die Landesvölker entscheiden werden, beinhalten ebenfalls plebiszitäre Verfahren. Die Hamburger Enquete-Kommission hat in ihrem Bericht vom Oktober 1992 auch entsprechende Vorschläge gemacht. Es bestand innerhalb der Enquete-Kommission Einigkeit, daß es sich bei der Einführung von Elementen der Volksgesetzgebung keinesfalls um eine Verdrängung institutioneller Formen des parlamentarischen Repräsentativsystems handeln könne, sondern daß es nur um eine zeitgemäße Ergänzung der politischen Ausdrucks- und Handlungsmöglichkeiten des Volkes gehen kann. Über die Dringlichkeit einer Ergänzung und die Reichweite der Regelungen gab es unterschiedliche Vorstellungen.

Einige Mitglieder der Kommission äußerten prinzipielle Bedenken gegen die Aufnahme plebiszitärer Elemente in die Verfassung. Es wurde ein Rationalitätsverlust in der Politik durch eine Emotionalisierung der Debatten befürchtet. Die Volksgesetzgebung sei nicht in gleichem Maße wie die parlamentarische Arbeit in Ausschüssen und im Plenum geeignet, zu abgewogenen, differenzierten und kompromißfreundlichen Lösungen zu führen. Komplexe Fragestellungen könnten die Bürgerinnen und Bürger überfordern. Es bestehe auch kein dringender Handlungsbedarf, da die bestehenden Institutionen und Formen des politischen Systems genügend Beteiligungsmöglichkeiten, etwa über die Parteien, böten. Die Hoffnung, eine Politikverdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger durch die Einführung von Elementen der Volksgesetzgebung zu verringern, sei unrealistisch. Die Instrumente der Volksgesetzgebung seien de facto Gruppenrechte, die dem Einzelnen keine neuen Einflußmöglichkeiten einräumten. Im übrigen seien die historischen Erfahrungen mit direkter Demokratie in Deutschland schlecht. Schließlich wurde auf die begrenzten Landeskompetenzen hingewiesen, die die sachlichen Einflußmöglichkeiten der Volksgesetzgebung von vornherein stark beschränkten. Aus den Reihen der F.D.P kam der Vorschlag, lediglich eine Volksinitiative in der Verfassung zu verankern, die das Recht haben soll, das Abgeordnetenhaus mit Themen zu befassen.

Für die Aufnahme von Elementen der Volksgesetzgebung wurde vorgebracht, daß damit Funktionsdefizite des politischen Systems, die sich in Legitimationsdefiziten ausdrükken, kompensiert werden könnten. Elemente der Volksgesetzgebung würden integrierend wirken, da sie neue Beteiligungsmöglichkeiten eröffneten. Es gäbe keine Rationalitätsvermutung zugunsten des Parlaments und seiner Abgeord-

neten und zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger. Diese seien genauso zu durchdachten Entscheidungen in der Lage. Der Behauptung, direkt-demokratische Formen würden zu einer irrationalen Emotionalisierung führen, wurde entgegengehalten, daß dieses Argument dann auch für Wahlen gelten müsse, die wegen ihrer Personenbezogenheit noch eher Emotionen mobilisieren würden. Die Rückbindung ans Parlament sei durch die Dreistufigkeit des Verfahrens, entsprechende Quoren und Fristen gesichert. Mit der Aufnahme von plebiszitären Elementen in die Verfassung finde man national und international den Anschluß an die Verfassungsentwicklung. Historisch fehlten schlechte Erfahrungen. Die Weimarer Republik sei nicht an den wenigen Volksbegehren, von denen nur zwei bis zum Volksentscheid durchdrangen, gescheitert. Man möge bedenken, daß es das Parlament selbst war, das 1933 mit großer Mehrheit das Ermächtigungsgesetz verabschiedet, sich dadurch selbst entmündigt und Hitler den Weg geebnet habe.

1.2 **Verfahren und Quoren**

Über die jeweiligen Quoren bestanden unterschiedliche Auffassungen. Einigen - insbesondere aus der Gruppe derjenigen, die die Einführung direkt-demokratischer Elemente insgesamt ablehnten - waren sie zu niedrig, anderen zu hoch. Insoweit wurde auf die entsprechenden Regelungen in neueren Länderverfassungen hingewiesen, wo niedrigere Quoren festgelegt seien. Gegen das vorgeschlagene Instrument der Volksbefragung wurde die Befürchtung geäußert, dies könne zur Akklamation von Regierungsmehrheiten mißbraucht werden.

Wenn die Befassungsinitiative und der Volksentscheid angenommen werden, müssen folgende redaktionellen Änderungen der Verfassung von Berlin erfolgen:

Artikel 2 Abs. 2:

„(2) Sie üben nach dieser Verfassung ihren Willen unmittelbar durch Wahl zu der Volksvertretung und durch **Abstimmung**, mittelbar durch die Volksvertretung aus."

Artikel 3 Abs. 1 Satz 1:

„(1) Die gesetzgebende Gewalt wird durch **Volksentscheid und durch die Volksvertretung** ausgeübt."

Artikel 45 Abs. 2:

„(2) Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder **im Wege des Volksbegehrens** eingebracht werden."

2. **Artikel 88**

„(1) Änderungen der Verfassung erfordern eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Ist die Verfassungsänderung darauf gerichtet, die in dieser Verfassung gewährleistete Volksgesetzgebung aufzuheben, bedarf es zusätzlich eines Volksentscheids."

Die Kommission war sich einig, daß aus sprachlichen und auch aus systematischen Gründen mit dem Wort „Volksentscheid" nur auf die Quoren und Mehrheiten, die der neue Artikel zum Volksentscheid vorsieht, Bezug genommen werden kann.

3. **Verbandsklage**

Artikel 21 a Abs. 3 - neu -

„(3) Anerkannte Umweltverbände haben nach Maßgabe der Gesetze das Recht auf eine umfassende umweltrechtliche Verbandsklage."

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Verbandsklage für Umweltverbände in der Verfassung zu verankern. Sie ist in Sachsen (Artikel 10 Abs. 2) und in Brandenburg (Artikel 39 Abs. 8) in der Verfassung zu finden. Nachdem in der Diskussion zu dem ursprünglichen Vorschlag „die Verbandsklage ist zulässig" angemerkt worden war, dies ginge „ins Leere", wurde die vorgelegte Fassung gefunden.

Der Vorschlag von Bündnis 90/Grüne, die Bestimmung wie folgt weiter zu konkretisieren:

> „Vereine, die nach ihrer Satzung nicht nur vorübergehend den Schutz der Natur und Umwelt fördern, sind klagebefugt, soweit durch die öffentliche Gewalt ihre satzungsgemäßen Aufgaben berührt sind.",

wurde abgelehnt.

4. **Minderheitenvorschläge**

4.1 **Sperrklausel**

Der Vorschlag, die Sperrklausel (Artikel 26 Abs. 2) aus der Verfassung zu streichen und ihre Regelung dem Landeswahlgesetz, das der angemessene Ort sei, vorzubehalten, fand ebenso wenig eine Mehrheit wie der, eine 3 %-Sperrklausel in der Verfassung zu verankern.

4.2 **Beteiligung an Verwaltungsverfahren und bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften**

Es wurde vorgeschlagen, denjenigen, die durch Tätigkeiten der Verwaltung in ihren Rechten berührt sind, ein Recht auf Verfahrensbeteiligung zu gewähren. Der Begründung, dies könne frühzeitig einen Interessenausgleich ermöglichen und damit langwierigen Gerichtsprozessen vorbeugen, wurde entgegengehalten, das geltende Recht sei ausreichend, es bestehe kein Bedarf. Weiterhin wurde ein Vorschlag abgelehnt, wonach in der Vorbereitungsphase von Gesetzesinitiativen des Senats, von Verordnungen und grundsätzlichen Verwaltungsvorschriften, solchen Vereinigungen eine Verfahrensbeteiligung zu eröffnen sei, deren satzungsmäßiger Aufgabenkreis betroffen ist. Durch solche Regelungen würden durch frühe Beteiligung Konflikte antizipiert und die Verwaltungsverfahren rationaler gestaltet. Beide Vorschläge machte sich die Mehrheit der Enquete-Kommission nicht zu eigen, da sie eine übermäßige Belastung der Verwaltung durch diese Regelungen befürchtet.

V.
Gesetzgebung/Verwaltung

1. **Die Gesetzgebung**

1.1 **Unterrichtung über Gesetzesvorhaben**

Artikel 45 Abs. 3 - neu -

„(3) Die Öffentlichkeit ist über Gesetzesvorhaben zu informieren. Gesetzesentwürfe des Senats sind spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem betroffene Kreise unterrichtet werden, auch dem Abgeordnetenhaus zuzuleiten."

Die Absätze 3 und 4 werden zu Absätzen 4 und 5.

Im Artikel 45 bleiben die Vorschriften der Absätze 1 und 2, daß alle Maßnahmen der Eingriffsverwaltung (Gebote und Verbote) auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müssen (Absatz 1), sowie das Initiativrecht des Senats oder das aus der Mitte des Abgeordnetenhauses (Absatz 2) unverändert. Neu ist dagegen der Absatz 3. Zunächst soll mit dieser Regelung dem in der parlamentarischen Demokratie überragenden Grundsatz der Öffentlichkeit Rechnung getragen werden. Die Bürgerschaft soll wissen, was ihre Vertreterinnen und Vertreter planen. Die Unterrichtungspflicht trifft sowohl das Abgeordnetenhaus als auch den Senat, je nachdem, wer

die Initiative zu einem Gesetzesvorhaben ergreift. Unklar ist jedoch geblieben, wann diese Verpflichtung beginnen soll. So müßte geklärt werden, ob schon Entwürfe der federführenden Senatsverwaltung bei Vorlage an den Rat der Bürgermeister oder erst danach vom Senat endgültig beschlossene Vorlagen der Öffentlichkeit präsentiert werden müssen. Sodann soll dem Mißstand abgeholfen werden, daß „Verbände" eher von Gesetzesvorhaben Kenntnis haben als die Abgeordneten selbst. Die Regelung bedeutet also auch eine Aufwertung des Parlaments.

Aus der ursprünglich vorgelegten Fassung wurde herausgenommen, daß Gesetzesentwürfe „betroffenen Verbänden" zur Kenntnis zu geben sind. Die jetzige Formulierung wurde so gewählt, daß die „Kenntnisgabe" nicht zu einem beinahe subjektiven Recht führt.

Die Erweiterung der Unterrichtung auf „betroffene Kreise" trägt der Tatsache Rechnung, daß die Lobbyarbeit sich nicht auf institutionalisierte Verbände konzentriert und deren (bisherige) Privilegierung auch den Grundsatz chancengleicher Beachtung nicht so schlagkräftig organisierter Interessen verletzt.

Eine ursprünglich vorgesehene Unterrichtungspflicht lediglich der „Ausschüsse des Abgeordnetenhauses" würde dem jetzigen Zustand (Zuleitung von Gesetzesvorhaben an die Fraktionen) widersprechen und eine Verschlechterung bedeuten. Die Fraktionen würden dann erst gleichzeitig mit den Verbänden Gesetzesentwürfe des Senats erhalten. Dies hätte eine Verkürzung der Informationsmöglichkeiten der Fraktionen bedeutet, daher wurde die Unterrichtungspflicht gegenüber „dem Abgeordnetenhaus" aufgenommen.

1.2 **Erlaß von Rechtsverordnungen**

Artikel 47

„(1) Durch Gesetz kann der Senat oder ein Mitglied des Senats ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung müssen im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Rechtsverordnung anzugeben.

(2) Zur Festsetzung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen können die Bezirke durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Ermächtigung kann sich auch auf andere baurechtliche Akte, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie auf naturschutzrechtliche Veränderungsverbote erstrecken. Dies gilt nicht für Gebiete mit außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(3) Rechtsverordnungen nach Absatz 1 sind dem Abgeordnetenhaus mit Begründung unverzüglich zur Kenntnisnahme vorzulegen. Verwaltungsvorschriften sind dem Abgeordnetenhaus auf Verlangen vorzulegen."

Die Neufassung des Artikels 47 enthält einige Klarstellungen und die Aufnahme einer durch die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts schon bisher auch für die Länder verbindlichen Regelung des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG, daß die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung enthalten muß.

Nicht unumstritten war in der Enquete-Kommission, ob Rechtsverordnungen nur vom „Kollegium Senat" oder auch von einzelnen Senatsmitgliedern im Rahmen iher Zuständigkeit erlassen werden können. Da der geltende Artikel 47 schon jetzt dem Gesetzgeber das Recht einräumt, diese Befugnis einem einzelnen Senatsmitglied zu geben, sprach sich eine Mehrheit der Enquete-Kommission klarstellend für die jetzige Fassung aus.

Bisher sah Artikel 47 Abs. 3 vor, daß das Abgeordnetenhaus die ihm zur Kenntnisnahme vorgelegten Rechtsverordnungen selbst durch Beschluß ändern oder aufheben kann. Dabei war allgemeine Rechtsauffassung, daß dieser Beschluß nur in Form eines förmlichen Gesetzes ergehen konnte. Obwohl Artikel 47 Abs. 3 keine Änderungsregelung enthalten soll, steht es dem Gesetzgeber frei, eine im Range dem Gesetz nachgehende Rechtsverordnung durch Gesetz aufzuheben oder zu ändern. Als Mangel wurde empfunden, daß der Senat seit längerer Zeit die Begründung für den Erlaß einer Rechtsverordnung nicht in den amtlichen Drucksachen niederlegt. In Zukunft müssen Text und Begründung dem Parlament vorgelegt werden. Hinsichtlich der Verwaltungsvorschriften soll es bei der bisherigen Regelung verbleiben, daß sie nur auf Verlangen des Abgeordnetenhauses diesem vorzulegen sind, ohne daß dieses ein Korrekturrecht erhält.

Eine rechtlich und rechtspolitisch sehr einschneidende Neuerung enthält Absatz 2. Da die Berliner Bezirke keine Gemeinden sondern nur Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit (§ 2 Abs. 1 Bezirksverfassungsgesetz) - also unselbständige Untergliederungen der Einheitsgemeinde - sind, fehlt ihnen das den Gebietskörperschaften eigene Recht der Normenschaffung, die Autonomie.

Nach Vorstellung der Mehrheit der Enquete-Kommission soll den Bezirken das Recht der Normenschaffung zuerkannt werden, sofern sie in einem Gesetz dazu ermächtigt werden. Allerdings beschränkt sich dieses Recht nur auf die Festlegung von Bebauungs- und Landschaftsplänen, auf naturschutzrechtliche Veränderungsvorbehalte und auf andere baurechtliche Akte, die nach Bundesrecht der Regelungskompetenz der Gemeinde durch Satzung unterliegen. Durch Gesetz müssen die näheren Einzelheiten geregelt werden, insbesondere die räumliche Abgrenzung der Gebiete mit außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung. Für diese Bereiche hat sich das Parlament bzw. auf Grund gesetzlicher Ermächtigung der Senat die Normenkompetenz vorbehalten. Die Neuregelung führte zu der kontroversen Diskussion, ob dadurch nicht der Status der Bezirke in Richtung auf eine Gemeinde geändert werde, was allgemein von der Enquete-Kommission abgelehnt wird. Trotz erheblicher Bedenken wurde die neue Fassung mit überwiegender Mehrheit angenommen. Um die Bedenken weitgehend auszuräumen, wurde vom Senator für Inneres - abgestimmt mit der Senatorin für Justiz - angeregt, den Begriff „Rechtsvorschrift" durch „Rechtsverordnung" zu ersetzen. Dadurch würde der Befürchtung die Bezirke hätten Autonomie erhalten, entgegengetreten.

Strittig war allerdings die Frage, welches Organ im Bezirk (Bezirksverordnetenversammlung oder Bezirksamt) diese Rechtsvorschrift erlassen kann. Eine Auffassung - die sich durchgesetzt hat - sprach sich für die entsprechende Kompetenz des Bezirksamtes aus, weil dies mit der Befugnis des Senats zum Erlaß von Rechtsverordnungen korrespondieren würde. Eine Gegenmeinung vertrat den Standpunkt, daß nach Artikel 56 Verfassung von Berlin die Bezirksverordnetenversammlung Organ der bezirklichen Selbstverwaltung sei und als bezirkliche Volksvertretung, im Zuge der Bemühungen um Stärkung der bezirklichen Bedeutung und Belange, für den Erlaß von Rechtsnormen zuständig sein müsse.

Insbesondere Absatz 2 zu den Bebauungsplänen wurde in „2. Lesung" auf Antrag der SPD eingefügt. Der Änderungsantrag diente dem Ziel einer Anpassung an die von den Fraktionen der CDU und SPD im Plenum des Abgeordnetenhauses eingebrachten Anträgen zur Verwaltungsreform.

2. **Die Verwaltung/Politisches Bezirksamt/Bezirksverfassung**

Der 6. Abschnitt der Verfassung von Berlin enthält nur einen Teil der die Berliner Verwaltung regelnden verfassungsrechtlichen Vorschriften. Weitere für die Verwaltung unmittelbar verbindliche Regelungen finden sich auch in anderen Abschnitten (besonders Artikel 1 Abs. 1; 3; 4; 21c; 23; 32 Abs. 4; 43 Abs. 5; 47; 72 sowie im gesamten 8. Abschnitt über das Finanzwesen).

Gegenstand der Regelungen des 6. Abschnitts sind:

- Kompetenzverteilung zwischen Senat und Hauptverwaltung einerseits und den Bezirksverwaltungen andererseits
- Die Aufsicht des Senats über die Bezirke und die Mitwirkung der Bezirke an Entscheidungen zu grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung

– Die Bezirksverfassung

Außerdem verpflichtet die Verfassung zu einer Führung der Verwaltung „im demokratischen und sozialen Geist" (Artikel 50 Abs. 1).

Die Grundstruktur der Regelungen des 6. Abschnitts sind auf das Berlingesetz von 1920 (Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 1. Oktober 1920) zurückzuführen.

Bereits die damals gewählte Konstruktion war der Anlaß für immer wiederkehrende Streitigkeiten über den Umfang der Befugnisse der Berliner Bezirke. Diese waren zwar mit kommunalrechtsähnlichen Selbstverwaltungsrechten ausgestattet worden, andererseits aber dem Magistrat und der Hauptverwaltung hierarchisch nachgeordnet, ohne daß zwischen beiden Prinzipien eine klare Abgrenzung geschaffen worden war. Immerhin kannte das Berlingesetz ein Schiedsverfahren für Kompetenzstreitigkeiten.

Bei der Konzipierung der Verfassung von Berlin in den Jahren 1946 bis 1948 wurde an dieser Konstruktion wenig geändert. Sie überläßt jedoch die Letztentscheidung bei Kompetenzkonflikten dem Senat, hat dessen Stellung gegenüber den Bezirken also verstärkt.

In dem Kommentar von Landsberg/Goetz (Kommentar zur Verfassung von Berlin, Kurt Landsberg, Harry Goetz - Kompaß-Verlag 1951), der das Berliner Verfassungsverständnis maßgeblich geprägt hat, wird ein dezidiert zentralistisches Konzept vertreten: Die verfassungsrechtliche Verantwortung für die gesamte Berliner Verwaltung liegt danach beim Senat, die Verselbständigung der Bezirke sei ausschließlich eine Frage verwaltungsorganisatorischer Zweckmäßigkeit.

Gegenüber diesem Konzept hat die Enquete-Kommission deutliche Akzente gesetzt. Sie empfiehlt, die Autonomie der Bezirke zu stärken. Sie hat sich dabei von organisationswissenschaftlichen Grundsätzen leiten lassen, die zahlreichen Verwaltungsreformprojekten des In- und Auslandes zugrundeliegen und seit längerem auch in Berlin diskutiert werden. Die Kommission hat Mitglieder des Senats und des Rates der Bürgermeister über die in diesen Gremien geführten Verwaltungsreformverhandlungen angehört und die dort erarbeiteten Stellungnahmen in ihre Arbeit einbezogen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den 6. Abschnitt der Verfassung von Berlin wie folgt zu ändern:

a) **Artikel 50 Abs. 1**

„(1) Die Verwaltung ist bürgernah im demokratischen und sozialen Geist nach der Verfassung und den Gesetzen zu führen."

In Artikel 50 Abs. 1 (Verwaltungsführung im demokratischen und sozialen Geist) wird das Wort „bürgernah" eingeführt. Die Kommission verweist damit auf die seit den 70er Jahren geführte Diskussion, in der eine Revision älterer bürokratischer Orientierungen gefordert wird: Verwaltung soll sich nicht nur an den Regelungen und Anweisungen vorgesetzter Stellen orientieren, sondern zugleich auch an den Problemen der betroffenen Bürger. Das setzt voraus, daß die Verwaltungsmitglieder, die im unmittelbaren Kontakt zu den Bürgern arbeiten, mit der entsprechenden Verantwortung ausgestattet sind. An die Stelle detaillierter Verwaltungsvorschriften treten Sachkunde und Entscheidungsfähigkeit der Verwaltungsmitglieder, die durch Ausbildung und Weiterbildung vermittelt werden. Mit dem Bezug auf Bürgernähe setzt Artikel 50 Abs. 1 einen Akzent zugunsten eines dezentralen Verwaltungsverständnisses.

b) **Artikel 51**

„(1) Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben wahr, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder wegen ihrer Eigenart zwingend einer einheitlichen Durchführung bedürfen.

(2) Die Bezirke nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr. Einzelne Aufgaben können durch einen Bezirk oder mehrere Bezirke wahrgenommen werden. Der Senat kann Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen. Er übt die Aufsicht darüber aus, daß diese eingehalten werden und die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt.

(3) Der Senat ist befugt, einzelne seiner Aufgaben den Bezirken zur Erfüllung unter Fachaufsicht zu übertragen. Zur Ausübung der Schulaufsicht können Beamte in den Bezirksverwaltungen herangezogen werden.

(4) Die nähere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche muß durch förmliches Gesetz geregelt werden."

Die Abgrenzung des Verhältnisses von Senat / Hauptverwaltung und Bezirken ist präzisiert, die Rechtsstellung der Bezirke behutsam gestärkt worden. Die Hauptverwaltung soll jetzt erstinstanzlich zuständig sein für Angelegenheiten, „die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder wegen ihrer Eigenart zwingend einer einheitlichen Durchführung bedürfen." (bisher: „die wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder wegen ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen")

Möglich ist jetzt, daß mehrere Bezirke sich dafür entscheiden, eine Aufgabe gemeinsam wahrzunehmen. Der Senat kann durch allgemeine Grundsätze (bisher: durch Grundsätze und Richtlinien) die Arbeit der Bezirke regeln.

Dementsprechend ist die Aufsicht über die Bezirke auf die Einhaltung dieser Grundsätze und die Rechtskontrolle beschränkt. Die Verantwortung dafür, daß „der geordnete Gang der Verwaltung gewahrt bleibt" (so der bisherige Artikel 51 Abs. 4 Satz 2) wird vom Senat auf die Bezirke verlagert. Auch in Zukunft kann der Senat einzelne Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich der Hauptverwaltung auf die Bezirke übertragen. Bei der Bestimmung dieser Aufgaben ist jetzt aber die engere Zuständigkeitsdefinition der Hauptverwaltung zu beachten. Ordnungsaufgaben, die bisher pauschal als „übertragene Vorbehaltsaufgaben" qualifiziert waren, bleiben dies nur, sofern sie unter die enger gefaßte Zuständigkeitsformel fallen. Die Schulaufsicht soll wie bisher von Beamten der Bezirke, die von der Hauptverwaltung weisungsabhängig sind, wahrgenommen werden.

Artikel 51 Abs. 4 verlangt, daß die Abgrenzung der Zuständigkeiten im einzelnen durch förmliches Gesetz vorgenommen wird. Nach der bisherigen Praxis, die zur Not mit dem Verfassungstext zu vereinbaren ist, werden die Zuständigkeitsbereiche durch Verordnung (DVO-AZG, DVO-ASOG) festgelegt. Die Kommission erwartet von der dadurch begründeten Entscheidungskompetenz des Abgeordnetenhauses, daß die Zuständigkeitsbereiche klarer voneinander abgegrenzt werden.

Die Enquete-Kommission hatte für Artikel 51 Abs. 2 ursprünglich die folgende Fassung vorgesehen:

„(2) Die Bezirke nehmen alle anderen Angelegenheiten der Verwaltung wahr. Sie können einzelne Aufgaben durch einen oder mehrere Bezirke wahrnehmen lassen. Der Senat kann allgemeine Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen. Er übt die Aufsicht darüber aus, daß diese Grundsätze eingehalten werden und die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt."

In „2. Lesung" wurde diese Formulierung auf Antrag der SPD angepaßt an die von den Fraktionen der CDU und SPD im Plenum des Abgeordnetenhauses eingebrachten Anträge zur Verwaltungsreform.

c) **Artikel 72 Abs. 2**

„(2) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet

1. **über die Auslegung der Verfassung von Berlin aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung von Berlin oder durch die Geschäftsordnung des Abgeordentenhauses mit eigenen Rechten ausgestattet sind,**
2. **bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung von Berlin auf Antrag des Senats oder eines Drittels der Mitglieder des Abgeordnetenhauses,**

3. **bei Streitigkeiten über die nähere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche gemäß Artikel 51 Abs. 4 auf Antrag des Senats oder eines Bezirkes,**
4. **in den nach Artikel 100 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland der Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte zugewiesenen Fällen,**
5. **über Verfassungsbeschwerden, soweit nicht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird,**
6. **in den ihm sonst durch Gesetz zugewiesenen Fällen."**

Der für die Rechte der Bezirke wichtigste Reformvorschlag der Kommission ist die Einführung der Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts zur Entscheidung über Zuständigkeitsstreitigkeiten im Verhältnis von Senat und Bezirken (Artikel 72 Abs. 2 Ziffer 3). Sofern die Auslegung der gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen streitig ist, kann der Senat oder ein Bezirk den Verfassungsgerichtshof anrufen.

d) **Artikel 53**

„(1) In jedem Bezirk wird eine Bezirksbürgermeisterin oder ein Bezirksbürgermeister in allgemeiner, gleicher, geheimer, freier und direkter Wahl von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Artikel 58

„(1) Das Bezirksamt besteht aus dem Bezirksbürgermeister und den Bezirksstadträten, von denen einer zugleich zum stellvertretenden Bezirksbürgermeister gewählt wird. Die Bezirksverordnetenversammlung wählt die Bezirksstadträte mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen."

Mit dem Begriff des „Politischen Bezirksamtes" wurde in der langjährigen Diskussion in Berlin im Kern die Trennung der Wahltermine von Abgeordnetenhaus und Bezirksverordnetenversammlung sowie die Wahl der Mitglieder des Bezirksamtes durch die Bezirksverordnetenversammlung - ohne Vorschlagsrechte der Fraktionen nach d'Hondt - bezeichnet.

Die Befürworter - auch in der Enquete-Kommission - wollten mit der Abkoppelung der Wahltermine eine verstärkte Diskussion bezirkspolitischer Themen und die Bildung von Koalitionen, um damit die Umsetzung bestimmter inhaltlich politischer Programme im Rahmen der Bezirkspolitik zu ermöglichen. Damit und durch eine Direktwahl der Bezirksbürgermeister sollte entsprechenden Verhaltensweisen bis hin zur Politikverdrossenheit von Bürgerinnen und Bürgern sowie einer zunehmenden Hinwendung zur Aktivität bezüglich einzelner politischer Themen, ohne sich über landes- bzw. bundespolitische Programme von Parteien zu definieren, Rechnung getragen werden. Mit dem zunehmenden Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Themen im näheren und weiteren Wohnumfeld sollte eine Aufwertung bezirkspolitischer Themen, Kompetenzen und Funktionen einhergehen.

Für verfassungsrechtlich im Rahmen des Bestandes der Berliner Einheitsgemeinde noch zulässig und darüber hinaus als tatsächliche Stärkung der Bezirke politisch wünschenswert wurde auch die Globalsummenzuweisung, die hier an anderer Stelle erörtert wird (vgl. siehe unten V. Nr. 3), bezeichnet. Die Zuweisung von globalen Haushaltsmitteln an die Bezirke allein würde keine Rechtsstärkung bedeuten, da sie insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsressourcen im wesentlichen eine Zuweisung von Pflichten an die Bezirke darstelle, ohne sie tatsächlich mit strukturellen Möglichkeiten, wie sie Koalitionen im Rahmen eines gemeinsamen politischen Programmes umsetzen können, auszustatten.

So äußerte im Rahmen einer Anhörung die Vertreterin des Rats der Vorsteher der Bezirksverordnetenversammlungen, daß z. B. die Direktwahl der Bezirksbürgermeister lediglich dann zu einer sinnvollen Stärkung der Position der Bezirke führen würde, wenn tatsächlich die Ergebnisse der Enquete-Kommission „Verwaltungsreform" von 1984 eine Umsetzung erfahren hätten. Der Rat der Bürgermeister befürwortete im Rahmen der Anhörung mehrheitlich die Eröffnung einer Koalitionsbildung auf Bezirksebene als wünschenswertes Instrument.

Nach anfänglicher Ablehnung stimmte die Mehrheit der Enquete-Kommission in „2. Lesung" der im oben aufgeführten Artikel 53 neu geregelten Direktwahl des Bezirksbürgermeisters zu. Ein Vorschlag, ebenfalls eine Abwahlmöglichkeit durch die Bezirksverordnetenversammlung, verbunden mit einem hohen Quorum, vorzusehen, begegnete erheblichen rechtlichen Bedenken und wurde mehrheitlich abgelehnt.

Bereits durch die jetzt gültige Verfassung von Berlin ist es möglich, einen Bezirksbürgermeister durch die Bezirksverordnetenversammlung zu wählen, ohne daß es hier ein Vorschlagsrecht der größten Fraktion gibt. So regelt der Artikel 87 a Abs. 2 abweichend von den allgemein gültigen Regeln für die 1992 gewählten Bezirksverordnetenvesammlungen: „Gemeinsame Wahlvorschläge von mehreren Fraktionen werden bei der Wahl des Bezirksbürgermeisters, unbeschadet der Gesamtzusammensetzung des Bezirksamts, wie Wahlvorschläge einer Fraktion angesehen." Die Mehrheit der Enquete-Kommission hat sich entschlossen, durch eine Neufassung des Artikels 58 für die Zukunft die Wahl der Miglieder des Bezirksamtes durch die Bezirksverordnetenversammlung ohne ein (bindendes) Vorschlagsrecht der Fraktionen zu ermöglichen.

Die damit erfolgte Stärkung der Bezirke hat nicht bei allen Mitgliedern der Enquete-Kommission Zustimmung hervorgerufen. Es wurde die Befürchtung geäußert, daß ein solchermaßen gestärktes politisches Bezirksamt zu einer Art Neben- bzw. Gegenregierung werden könnte. Eine Stärkung mache darüber hinaus nur dann Sinn, wenn die Bezirke auch Elemente der Selbstverwaltung erhielten. Das aber wäre ein Angriff auf die Einheitsgemeinde Berlin. Übereinstimmung bestand darin, daß den Bezirken keine Klagebefugnis eingeräumt wird; lediglich für die Abgrenzung von Aufgaben zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung solle dies möglich sein.

e) **Artikel 61**

„(1) Alle Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen im öffentlichen Dienst erfolgen durch den Senat. Für die Bezirke steht dieses Recht den Bezirksämtern zu. Durch Gesetz oder Senatsbeschluß können diese Aufgaben übertragen werden."

Variante 1

„(2) Wird bei der Versetzung, insbesondere zum Zwecke des Personalausgleichs, aus einem Bezirk in einen anderen, aus der Hauptverwaltung in die Verwaltung eines Bezirkes oder umgekehrt kein Einvernehmen hergestellt, entscheidet der Senat nach Anhörung der beteiligten Dienstbehörden."

Variante 2

„(2) Wird bei der Versetzung, insbesondere zum Zwecke des Personalausgleichs, aus einem Bezirk in einen anderen, aus der Hauptverwaltung in die Verwaltung eines Bezirkes oder umgekehrt nach Anhörung der beteiligten Dienstbehörden kein Einvernehmen hergestellt, entscheidet der Senat."

Die Personalhoheit wird wie bisher beim Senat und bei den Bezirken liegen. Die Kommission empfiehlt eine Regelung, nach der durch Gesetz oder Senatsbeschluß die Personalhoheit auf dem Senat nachgeordnete Einrichtungen übertragen werden kann. Der Personalwechsel von Bezirk zu Bezirk soll ohne Mitwirkung des Senats möglich sein.

In der Diskussion über diese in großer Mehrheit beschlossenen Regelungen waren einige Varianten vertreten worden. In einem von der SPD-Fraktion vorgelegten Vorschlag war für Streitigkeiten über die Auslegung der Zuständigkeitsregelungen ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht vorgesehen. Der Verfassungsgerichtshof wäre dann nur für Klagen gegen die gesetzlichen Regelungen selbst zuständig. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen befürwortete eine umfassende Befugnis der Bezirke, in allen öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Angelegenheiten zu klagen und verklagt zu werden. Die PDS-Fraktion hatte die Zuständigkeit

der Bezirke in einem Aufgabenkatalog innerhalb des Verfassungstextes darstellen wollen. Sie wollte außerdem an Stelle des Rates der Bürgermeister eine andere Form der Beteiligung der Bezirke an den Verwaltungsentscheidungen der Hauptverwaltung, soweit diese sich mit kommunalen Angelegenheiten befassen.

f) **Artikel 54**

„(1) Die Bezirksverordnetenversammlung wird in allgemeiner, gleicher, geheimer, freier und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt. Wahlberechtigt und wählbar sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union."

Artikel 56

„Die Bezirksverordnetenversammlung ist Organ der bezirklichen Selbstverwaltung; sie übt die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließt den Bezirkshaushaltsplan und entscheidet in den ihr zugewiesenen Aufgaben."

Artikel 59

„(1) Die Organisation der Bezirksverwaltung wird durch Gesetz geregelt.

(2) Der Bezirksbürgermeister untersteht der Dienstaufsicht des Regierenden Bürgermeisters. Der Bezirksbürgermeister hat die Dienstaufsicht über die Mitglieder des Bezirksamts. Jedes Mitglied des Bezirksamts leitet seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern des Bezirksamts entscheidet das Bezirksamt."

In Artikel 54 Abs. 1 Satz 1 wird durch die Einführung des Wortes „freier" eine Anpassung an das Grundgesetz vorgenommen, inhaltlich war dieses für das Berliner Wahlrecht bereits Praxis.

Satz 2 stellt ebenfalls eine Anpassung an geltendes Recht dar. In Umsetzung des Europarechts hat das Grundgesetz bereits in Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 das kommunale Wahlrecht für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union geregelt. Dies soll hiermit auch für die Landesverfassung nachvollzogen werden. Es ist jedoch auch ohne diese Einfügung bereits geltendes Recht in Berlin.

Artikel 56 beinhaltet eine zwingende Veränderung infolge der Globalsummenzuweisung an die Bezirke (Artikel 73 Abs. 2 - neu -). Diese stellen dann in Zukunft nicht mehr den Finanzbedarf, sondern den Bezirkshaushaltsplan fest.

Artikel 59 Abs. 1 soll zukünftig nicht mehr die Organisation der Bezirke entsprechend der Hauptverwaltung zwingend vorschreiben. Dies wird jetzt dem einfachen Gesetz zugewiesen. Absatz 2 stellt jetzt lediglich klar, daß jedes Mitglied des Bezirksamtes seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung leitet.

3. **Das Finanzwesen**

Budgetrecht/Rechnungshof

Einer der Kernpunkte der Berliner Verwaltungsreform wird die Zuweisung globaler Haushaltsmittel im Rahmen des Haushaltsgesetzes an die Bezirke sein, die insbesondere durch diese zusätzliche Verantwortung politisch aufgewertet werden sollen. Diese Entwicklung muß in der Verfassung ihren Niederschlag finden.

Im Artikel 73 ist also der Absatz 2 neu zu fassen:

Artikel 73 Abs. 2

„(2) Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsumme für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. Zum Jahresabschluß wird das erwirtschaftete Abschlußergebnis auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen."

Gleichzeitig entfällt der Absatz 3.

Die Entscheidung der Kommission für eine zwischen 58 und 62 Monate dauernde Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin und die Vorteile von längerfristigen Entscheidungen zum Etat, die mit dem Doppelhaushalt 1995/96 erstmalig wahrgenommen werden, haben zu dem Votum für eine fünfjährige Finanzplanung geführt.

Grundsätzlich ergibt sich die Verpflichtung, die Haushaltswirtschaft über mehrere Jahre zu planen und diesen Plan dem Abgeordnetenhaus vorzulegen, bereits aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes. Die Kommission war dennoch der Auffassung, daß dieses wichtige finanzpolitische Steuerungsinstrument in die Landesverfassung aufgenommen werden sollte, damit das Parlament eine verfassungsrechtliche Position geltend machen kann, falls die Planung zu spät oder gar nicht vorgelegt wird.

Die Änderung betrifft den Absatz 3 des Artikel 74, der neu gefaßt wird:

Artikel 74 Abs. 3 - neu -

„(3) Der Haushaltswirtschaft ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrundezulegen. Der Finanzplan ist dem Abgeordnetenhaus spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen."

Die Kommission stellt in der Beratung klar, daß es sich dann um einen von Jahr zu Jahr fortzuschreibenden Fünfjahresplan handeln wird.

Auch wenn in der Beratung klar war, daß der Artikel 75 ein überholtes Instrument des Haushaltsrechts ist und dringend nicht zuletzt an die Landeshaushaltsordnung angepaßt werden muß, ergaben sich doch längere Diskussionen bei den Bemühungen, dies so zu formulieren, daß

- einerseits der Senat die Möglichkeit erhält, seinen Verpflichtungen nachzukommen und
- andererseits damit nicht von ihm selbst definierte Aufgaben, z. B. vor Wahlen, ohne gesetzliche Verankerung finanziert werden.

Dabei blieb der Grundsatz erhalten, daß Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushalt geplanten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Einige der hier zu verwendenden Begriffe aber leiden auch nach Auffassung des Präsidenten des Rechnungshofs unter einer mangelnden rechtlichen Klarheit. Daher wurde der Begriff „Anleihe" durchgehend mit „Kredit" ersetzt.

Zusätzlich war über einen Vorschlag zu beraten, höhere Kreditaufnahmen nicht nur dann zuzulassen, wenn sonst das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört wird, sondern auch dann, wenn damit die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden können. Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, daß dies über Investitionen zu leisten sein wird und schloß sich dem Vorschlag an.

Demnach heißt die neue Fassung:

Artikel 75

„(1) Ohne gesetzliche Grundlage dürfen weder Steuern oder Abgaben erhoben werden noch Kredite aufgenommen oder Sicherheiten geleistet werden.

(2) Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Die bisher gültige Verfassung regelt für die Zeiten nach Ablauf eines Haushaltsjahres, die vor der Verabschiedung eine Haushaltsgesetzes liegen, nur den Bereich der Ausgaben, äußert sich aber nicht zu der Möglichkeit, auch über zusätzliche Einnahmen in der etatlosen Zeit Politik zu beeinflussen. Der in den Artikel 77 neu eingefügte Absatz 2 ist identisch mit dem entsprechenden Absatz 2 des Artikels 111 GG.

Artikel 77

„(1) Ist der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt, so ist der Senat zu vorläufigen Regelungen ermächtigt, damit die unbedingt notwendigen Aufgaben geleistet werden können, um bestehende Einrichtungen zu erhalten, die gesetzlichen Aufgaben und die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, Bauvorhaben weiterzuführen und eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten. Für den Bezirkshaushaltsplan ist das Bezirksamt zu ergänzenden Regelungen ermächtigt.

(2) Soweit nicht auf besonderem Gesetz beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage die Ausgaben unter Absatz 1 decken, darf der Senat die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes im Wege des Kredits flüssig machen."

Intensiv beschäftigte sich die Kommission mit der zweiten Seite der Medaille, die „Budgetrecht" heißt und das wichtigste Recht der Legislative darstellt. Es besteht aber nicht nur aus der Verabschiedung eines Haushalts, sondern muß konsequenterweise auch aus der Überprüfung dieses Etats nach Ablauf des Haushaltsjahres bestehen.

Daß die Exekutive Rechnung legen muß, ist auch in der jetzt gültigen Verfassung geregelt. Welche Konsequenzen aber aus dieser Rechnung entstehen und welche Sanktionen möglich sind, blieb bisher offen. Das war für die Mehrheit der Kommissionsmitglieder unbefriedigend; sie erhob auch die Notwendigkeit, den Senat zu entlasten, in den Verfassungsrang.

So entstand ein neuer Artikel 82, dessen Absatz 1 leicht verändert und dem ein neuer Absatz 2 hinzugefügt wurde:

Artikel 82

„(1) Im Laufe der ersten sechs Monate des folgenden Rechnungsjahres hat der Senat dem Abgeordnetenhaus über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über Vermögen und Schulden Rechnung zu legen.

(2) Nach Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung durch den Rechnungshof beschließt das Abgeordnetenhaus innerhalb von sechs Monaten über die Entlastung des Senats. Es beschließt über einzuleitende Maßnahmen und kann bestimmte Sachverhalte ausdrücklich mißbilligen."

Die bisher in der Verfassung verankerten Grundsätze zum Rechnungshof wurden insgesamt als unzureichend empfunden. Mehrere Änderungsvorschläge lagen hierzu vor, der Präsident des Rechnungshofs hatte sich zudem bereit erklärt, in einer Anhörung am Wochenende der Kommission zur Verfügung zu stehen.

Der Rechnungshof ermöglicht durch seine sachverständige vorbereitende Prüfung die parlamentarische Kontrolle der Regierung und steht so funktional der Legislative näher als der Exekutive. Dies soll in Zukunft dadurch unterstrichen werden, daß er der Dienstaufsicht der Präsidentin des Abgeordnetenhauses untersteht.

Zusätzlich soll die Unabhängigkeit, die die wichtigste Grundlage seiner Arbeit ist, in der Verfassung verankert werden und damit eine höhere Qualität erhalten.

Bei der Bestellung des Präsidenten des Rechnungshofs hat sich die Kommission für die Mitwirkung beider Gewalten ausgesprochen, für das Vorschlagsrecht beim Senat sowie für die Wahl und die Ernennung durch das Parlament. Die Unabhängigkeit, die sogar eine richterliche Unabhängigkeit ist, wird so am besten gewährleistet. Auch wenn der Rechnungshof eine für die Arbeit der Legislative unersetzliche Institution ist, so darf doch nicht der Eindruck entstehen, es handele sich hier um einen, wenn auch besonders wichtigen, Parlamentsausschuß.

Ein neuer Artikel ist das Ergebnis der umfangreichen Aussprache:

Artikel 83

„(1) Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit.

(2) Der Rechnungshof wird von einem Präsidenten geleitet. Dieser wird auf Vorschlag des Senats vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt und vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses auf Lebenszeit ernannt. Der Präsident des Rechnungshofs untersteht der Dienstaufsicht des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin.

(3) Der Rechnungshof prüft die Rechnungen (Artikel 82) sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Er berichtet darüber jährlich dem Abgeordnetenhaus und unterrichtet gleichzeitig den Senat.

(4) Das Abgeordnetenhaus und der Senat können den Rechnungshof ersuchen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersuchen und darüber zu berichten.

(5) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

VI.
Grundrechte / Staatsziele

Zum Beginn der Bearbeitung des Teils „Grundrechte/Staatsziele" hat die Kommission die Bedeutung und ihre Grenzen im Landesrecht erörtert (s. u. folgende Einleitung). Teile der Kommission haben beantragt, anstelle eines eigenen Grundrechtskataloges die Grundrechte des Grundgesetzes zu übernehmen. Dies wurde mehrheitlich abgelehnt und Grundrechte und Staatsziele, wie im Nachfolgenden unter 2. dargestellt, verabschiedet.

1. Einleitung, insbesondere Grundrechte im Landesrecht

Die Verfassung von Berlin enthält in ihrem „Die Grundrechte" überschriebenen Abschnitt II - das sind die Artikel 6 bis 24 - einen umfangreichen Grundrechtskatalog. Er stammt, von einzelnen Ergänzungen abgesehen, noch aus dem Jahre 1948. Sämtliche Landesverfassungen, die zeitlich vor dem Grundgesetz entstanden sind, haben Grundrechtskataloge. Die späteren Landesverfassungen verzichten angesichts der für die öffentliche Gewalt in Bund und Ländern gleichermaßen geltenden Grundrechte des Grundgesetzes (Artikel 1 bis 19 GG) völlig (Niedersachen) oder weitgehend (Baden-Württemberg) auf eigene Grundrechte oder erklären, wie beispielsweise die Verfassung von Nordrhein-Westfalen (Artikel 4), die Grundrechte des Grundgesetzes zum Bestandteil der Landesverfassung. Die Verfassungen der neuen Bundesländer enthalten wiederum Grundrechtskataloge, die teilweise sehr umfangreich sind, beispielsweise in der Verfassung von Brandenburg.

Trotz seines umfangreichen, alle öffentliche Gewalt bindenden Grundrechtskataloges geht das Grundgesetz in Artikel 142 ausdrücklich von der Existenz von Landesgrundrechten aus. Ihre Bedeutung liegt in folgendem:

a) Landesgrundrechte sind, wie es in Artikel 23 Abs. 1 Verfassung von Berlin heißt, für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung des Landes verbindlich. Soweit sie mit den Grundrechten des Grundgesetzes übereinstimmen, führt dies nach der Rechtsprechung des Bundesver-

fassungsgerichts zu einer Bindung der Organe des Landes an ein „doppelt verbürgtes Grundrecht". Soweit die Landesverfassung hingegen Grundrechte enthält, die das Grundgesetz nicht kennt, entfaltet das Landesgrundrecht eine eigenständige, eine originäre Bindung für Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung des Landes. Zu beachten ist jedoch stets, daß nach Artikel 31 GG Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht und daß - selbstverständlich - Bundesorgane, insbesondere der Bundesgesetzgeber, an die Grundrechte der Landesverfassung nicht gebunden sind. Dies hat zur Folge, daß bei der Anwendung von Bundesrecht durch Gerichte und Behörden des Landes Berlin das Bundesrecht den Grundrechten der Landesverfassung vorgeht. Eine uneingeschränkte Wirkung entfalten die Grundrechte der Landesverfassung auf dem Gebiete des Landesrechts: Bei seiner Gesetzgebung ist das Abgeordnetenhaus an die Grundrechte der Landesverfassung gebunden; Verwaltung und Gerichte des Landes Berlin haben sie bei der Anwendung von Landesrecht zu beachten.

b) Staatszielbestimmungen bieten sich verfassungspolitisch immer dann an, wenn dem Land die Verwirklichung eines bestimmten Wertes geboten werden soll, ohne daß den Bürgern ein entsprechendes Individualgrundrecht gewährt werden soll - Beispiel: das in Artikel 19 Abs. 1 Verfassung von Berlin enthaltene „Recht auf Wohnraum". Sie sind Leitlinien für die gestaltende Politik, insbesondere des Senats und des Abgeordentenhauses. Sie binden gleichwohl grundsätzlich alle Staatsorgane.

Zum „für und wider" der Aufnahme von Staatszielen in die Verfassung vgl. Bericht der gemeinsamen Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat - BT Drs. 12/6000 - Seiten 78 ff.

Von besonderer Bedeutung sind die Grundrechte der Verfassung von Berlin für die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, insbesondere im Rahmen der Verfassungsbeschwerde und der Normenkontrolle.

Nach Artikel 72 Abs. 2 Nr. 4 Verfassung von Berlin i. V. m. §§ 49 ff. des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes Berlin in einem seiner in der Verfassung von Berlin enthaltenen Rechte - dies sind vor allem die Grundrechte - verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben, soweit nicht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird. Dies bedeutet, daß der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Verfassungsbeschwerde insbesondere die Entscheidungen der Gerichte des Landes Berlin auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Landesverfassung überprüfen kann. Dabei ist allerdings wiederum der Vorrang des Bundesrechts zu beachten. Unter besonderen Voraussetzungen kann eine Verfassungsbeschwerde auch unmittelbar gegen die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde oder sogar unmittelbar gegen ein Gesetz des Abgeordnetenhauses gerichtet werden.

Die Grundrechte der Landesverfassung sind außerdem von Bedeutung, wenn der Verfassungsgerichtshof auf Vorlage eines Gerichts (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 Verfassung von Berlin, Artikel 100 GG) oder im Wege der abstrakten Normenkontrolle auf Antrag des Senats oder eines Drittels der Mitglieder des Abgeordnetenhauses (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 2 Verfassung von Berlin) über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung von Berlin zu entscheiden hat.

Aus diesen Gründen besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofs und den Grundrechten der Landesverfassung: Soweit die Landesverfassung Grundrechte enthält, ist der Verfassungsgerichtshof zuständig, zu prüfen, ob im Einzelfall die Grundrechte eingehalten worden sind. Soweit sich hingegen ein Grundrecht ausschließlich im Grundgesetz und nicht auch inhaltsgleich in der Landesverfassung findet, ist ausschließlich das Bundesverfassungsgericht zum Grundrechtsschutz berufen.

2. Ausführungen zu einzelnen Artikeln

Vorbemerkung

Ab der 28. Sitzung beriet die Kommission über die Landesgrundrechte, Einrichtungsgarantien und Staatsziele:

2.1 Menschenwürde

Neuer Artikel

„(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt."

2.2 Persönliche Freiheitsrechte

Neuer Artikel

„(1) Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt."

Zu 2.1 und 2.2

Mit der Aufnahme des Artikels 1 Abs. 1 und Artikels 2 Abs. 1 GG in die Berliner Verfassung werden die Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit zu Bestandteilen der Landesverfassung und zu unmittelbar geltendem Landesrecht. Der Absatz 1 des Artikels „Menschenwürde" schützt gegen Angriffe auf die Menschenwürde durch den Staat selbst und durch andere.

In „2. Lesung" hat die Enquete-Kommission einen Absatz 2 des Artikels über die Würde der Menschen abgelehnt, der die Träger der staatlichen Gewalt und die Bürger verpflichtet hatte, sich in ihrer Würde als Gleiche anzuerkennen. Es geht in diesem Zusammenhang nicht um die Gleichheit, sondern um die gleiche Würde aller Menschen. Die Anerkennung der Menschenwürde hat auch Geltung im Verhältnis der Bürger untereinander.

2.3 Gleichheit / Gleichstellung für Behinderte

Artikel 6

„(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen, seiner sexuellen Identität benachteiligt oder bevorzugt werden. Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden.

(3) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, daß Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluß- und Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung zulässig.

(4) Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen."

Der Artikel 6 wurde eindeutiger zum allgemeinen Gleichheitssatz ausgestaltet, der den Anspruch auf Gleichbehandlung als Grundrecht enthält, den alle Menschen im Sinne von subjektiv öffentlichen Rechten gegenüber dem Staat geltend machen können.

Im Absatz 2 werden die Diskriminierungsverbote des Artikels 3 Absatz 3 GG übernommen und erweitert: Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden, und niemand darf wegen seiner sexuellen Orientierung benachteiligt werden.

Die Übernahme des Diskriminierungsverbots „soziale Stellung" aus dem geltendem Artikel 6 Abs. 1 und der Vorschlag, ein „Verbot von Diskriminierung ethnischer Zugehörigeit" neu aufzunehmen, fanden keine Mehrheit.

Mit dem Absatz 3 wird das Gleichberechtigungsgebot und Diskriminierungsverbot zum Gebot der tatsächlichen Gleichstellung der Frauen ausgestaltet. Das Land ist verpflichtet, die gleichberechtigte Teilhabe auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Die tatsächliche Chancengleichheit ist durch Förderung zu gewährleisten, die bestehende Ungleichheiten überwindet, und auf die Quotierung in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluß- und Beratungsorganen ist hinzuwirken.

Absatz 4 verpflichtet Politik und Verwaltung, ihr Handeln so auszurichten, daß für Menschen mit Behinderungen gleichwertige Lebensbedingen geschaffen werden.

Ein Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Grüne, das Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen (Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 - neu -) um eine als Staatsziel formulierte Verpflichtung zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für diesen Personenkreis zu ergänzen, wurde im Grundsatz von der Kommission begrüßt, jedoch für noch zu wenig verbindlich gehalten. Nach längerer Debatte wurde obige Formulierung eines neuen Artikel 6 Abs. 4 gebilligt.

Damit sollte eine Regelung getroffen werden, die in Struktur und Inhalt dem die Gleichstellung von Frauen betreffenden Artikel 6 Abs. 3 Satz 2 - neu - entsprach, ohne die Besonderheiten der Probleme behinderter Menschen zu vernachlässigen. Die Anregung, auch das Benachteiligungsverbot des Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 - neu - in einen neuen Absatz 4 einzubeziehen, wurde aufgenommen und von der Redaktionsgruppe formuliert.

2.4 **Bildung/Kultur**

Neuer Artikel

„(1) Jeder Bürger hat das Recht auf Bildung.

(2) Das Land fördert den Zugang eines jeden Menschen zur Bildung. Dazu gehört der Zugang zu Schulen, Hochschulen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen sowie zur beruflichen Erstausbildung.

(3) Sozial Benachteiligte und Menschen mit Behinderungen sind besonders zu fördern.

(4) Das Land schützt und fördert das kulturelle Leben seiner Bürger."

2.5 **Wissenschaft/Kunst**

Neuer Artikel

„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung."

Zu 2.4 und 2.5:

Die Besonderheit der Regelungsgegenstände Bildung, Schulen, Wissenschaft, Kunst und Kultur (Sport) besteht darin, daß das Grundgesetz sie nicht oder zumindest nicht erschöpfend ausgestaltet. Sie sind ein originärer Bereich der Landesverfassung. Der Landesverfassungsgeber ist hier fast ganz frei. Aus umfangreichen Vorschlägen konzentrierte sich die Diskussion dann letztlich darauf, Bildung und Zugang zu ihr zu regeln, die Freiheit von Wissenschaft und Kunst zu verbürgen und dem Land aufzugeben, das kulturelle Leben zu schützen und zu fördern.

In der Begründung für den Vorschlag „Bildung" wurde hervorgehoben, daß der Begriff **„Jeder . . . Recht auf Bildung . . ."** gewählt wurde, weil hervorgehoben werden soll, daß es sich nicht nur um ein Staatsziel handelt, sondern um ein subjektives einklagbares Recht.

Weitergehende Vorschläge zum Gesamtbereich des Regelungsgegenstands, zu Einrichtungsgarantien und Gewährleistungsrechten fanden keine Mehrheit.

2.6 **Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit**

Artikel 20

„(1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. Die ungestörte Ausübung des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses wird gewährleistet."

Der neugefaßte Absatz 1 folgt Artikel 4 Absatz 1 und 2 GG und gewährleistet darüber hinaus ausdrücklich die ungestörte Ausübung des weltanschaulichen Bekenntnisses.

2.7 **Umwelt / Tierschutz**

Artikel 21 a Abs. 1

„(1) Die Umwelt und die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Landes. Dazu gehört auch der Schutz der Tiere, die als Lebewesen zu achten sind."

Übereinstimmung besteht darin, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.

Der Vorschlag der SPD-Fraktion, den Tierschutz als besonderes Rechtsgut in die Verfassung aufzunehmen, wurde von der Kommission begrüßt. Allerdings fand sich keine Mehrheit dafür, hierzu einen eigenen Artikel mit tierschutzspezifischen Einzelheiten zu formulieren. Statt dessen wurde einer Ergänzung des Artikels 21 a der Vorzug gegeben. Dadurch soll hervorgehoben werden, daß zum Schutz der Umwelt auch der Schutz der Tiere gehört und daß diese als Lebewesen, also um ihrer selbst willen, zu achten sind.

Ein zweiter Absatz regelt den Zugang zu den Daten der vollziehenden Gewalt (s. u. VI. 2.10).

2.8 **Allgemeines Akteneinsichtsrecht**

Artikel 21 a Abs. 2 - neu -

„(2) Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den die Schutzgüter des Absatz 1 Satz 1 betreffenden Daten der vollziehenden Gewalt, soweit nicht schutzwürdige öffentliche Interessen oder Rechte Dritter verletzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz."

Siehe auch Artikel 21 a Abs. 1 (s. o. VI. Nr. 2.7.)

Artikel 50 Abs. 3 - neu -

„(3) Das Handeln der Verwaltung ist nach Maßgabe gesetzlicher Regelung durch Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht transparent zu machen."

Vorschläge der Fraktion Bündnis 90/Grüne und des Berliner Datenschutzbeauftragten, ein allgemeines Akteneinsichts- und Auskunftsrecht gegenüber dem Land in der Verfassung zu verankern, wurden anhand umfangreicher rechtsvergleichender Materialien und früherer Diskussionsergebnisse sowie unter Beteiligung des Datenschutzbeauftragten eingehend beraten. Eine deutliche Mehrheit sprach sich grundsätzlich für dieses Anliegen aus. Über den Umfang und die Einschränkungen eines solchen Rechts konnte jedoch innerhalb der tragenden Mehrheit kein Einvernehmen erzielt werden. Der der Beratung zugrundeliegende Vorschlag, dieses Recht grundsätzlich auf alle Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen sowie auf alle Dateien der öffentlichen Stellen des Landes zu erstrecken, wurde mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, nachdem erhebliche Bedenken gegen die Notwendigkeit und Praktikabilität einer solchen Regelung erhoben worden waren.

Der Vorschlag, der auf eine Empfehlung des Datenschutzbeauftragten zurückgeht, lautet:

„Jeder hat das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen sowie auf Auskunft aus Dateien der öffentlichen Stellen des Landes Berlin, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz."

Eine Mehrheit von 9 : 7 Stimmen bei 5 Enthaltungen fand lediglich der vermittelnde Vorschlag eines Sachverständigen, ein verfassungsunmittelbares Recht auf Zugang zu den

Daten der vollziehenden Gewalt nur für den durch Artikel 21 a bezeichneten Bereich des Schutzes der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen zu schaffen (Artikel 21 a Abs. 2 - neu -) und die Herstellung von Verwaltungstransparenz durch Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte im übrigen mit einem entsprechenden Verfassungsauftrag dem Gesetzgeber aufzugeben (Artikel 50 Abs. 3 - neu -).

2.9 **Lebensgemeinschaften, Eltern, Kinder**

Neuer Artikel

„(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Andere Lebensgemeinschaften haben Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(4) Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für andere sorgt, verdient Förderung und Entlastung.

(5) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

(6) Den nicht-ehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seeliche Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern."

Die Mehrheitsmeinung besteht darin, den Artikel 6 GG zu übernehmen und um ein Diskriminierungsverbot für nichteheliche Lebensgemeinschaften zu ergänzen und häusliche Gemeinschaften, in denen Kinder erzogen werden oder für andere gesorgt wird, zu fördern und zu entlasten. Vorschläge, die einen verfassungsphilosophischen und politischen Paradigmenwechsel erreichen wollten, konnten sich nicht durchsetzen. Er besteht darin, jede Form der Gemeinschaft mit Kindern zu fördern und zu schützen, den Kindern eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihren wachsenden Fähigkeiten und Bedürfnissen zu selbständigem Handeln entspricht und ihnen ein Recht gibt, außerhäusliche Betreuung in Anspruch zu nehmen. Die vorliegende Fassung des Absatz 4 wurde der Verfassung des Landes Thüringen entnommen.

2.10 **Recht auf informationelle Selbstbestimmung**

Der Kommission lagen Vorschläge der Fraktion Bündnis 90/Grüne, der PDS-Fraktion und des Berliner Datenschutzbeauftragten zur Neufassung des bisherigen Artikels 21 b vor. Danach sollte ausdrücklich hervorgehoben werden, daß das dort geregelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch ein Recht auf Auskunft über die Speicherung persönlicher Daten und auf Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen einschließt, soweit sie den einzelnen betreffen und Rechte Dritter nicht entgegenstehen. Die Mehrheit schloß sich diesen Vorschlägen nicht an, weil nach ihrer Auffassung für die damit bezweckte Klarstellung kein Bedarf bestand.

2.11 **Recht auf Arbeit**

Artikel 12

„(1) Alle haben das Recht auf Erwerbstätigkeit. Dieses Recht zu schützen und zu fördern ist Aufgabe des Landes.

(2) Das Recht auf Erwerbstätigkeit ist durch eine Politik der Vollbeschäftigung und des sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaftswachstums unter Beachtung der sonstigen Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verwirklichen. Wenn Arbeit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Unterhalt aus öffentlichen Mitteln.

(3) Frauen und Männern ist es zu ermöglichen, Kindererziehung und häusliche Pflegetätigkeit mit der Erwerbstätigkeit und Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren. Alleinerziehende Frauen und Männer, Frauen während der Schwangerschaft und nach der Geburt, Jugendliche und behinderte Menschen haben Anspruch auf besonderen Schutz im Arbeitsverhältnis."

Für eine Neuformulierung des Artikels 12 hatten die Fraktionen der SPD, des Bündnis 90/Grüne und die PDS Vorschläge vorgelegt. Während die PDS-Fraktion die Übernahme des entprechenden Artikels 20 der Ost-Berliner Verfassung von 1990 empfahl, schlug die Fraktion Bündnis 90/Grüne eine Umformulierung zum Staatsziel vor, um den Verfassungstext der vom Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes vorgegebenen Struktur anzupassen. Die SPD-Fraktion wollte dagegen die bestehende Verfassungsnorm inhaltlich und strukturell im wesentlichen beibehalten, jedoch durch eine Aussage zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie ergänzen. In der Debatte setzte sich nahezu einhellig die Auffassung durch, daß Artikel 12 als Staatsziel aufrechterhalten und als solches umformuliert werden solle.

2.12 **Recht auf Wohnraum**

Artikel 19

„(1) Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Es ist durch die Bau- und Wohnungspolitik des Landes zu sichern, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen durch öffentlich geförderten Wohnungsbau."

Wie beim Recht auf Arbeit hatten die Fraktionen der SPD, des Bündnis 90/Grüne und der PDS auch entsprechende Vorschläge für eine Neuformulierung des Artikel 19 Abs. 1 vorgelegt: Die PDS-Fraktion empfahl die Übernahme des entsprechenden Artikels 15 Abs. 3 bis 5 der Ost-Berliner Verfassung von 1990, Bündnis 90/Grüne die Umformulierung zum Staatsziel, die SPD-Fraktion eine Erweiterung des bisherigen, als Grundrecht formulierten Satzes um einen der Struktur des Artikels 12 Abs. 1 Satz 1 entsprechenden Zusatz, wonach das Recht auf Wohnraum nicht unmittelbar anspruchsbegründend wirkt, sondern durch die Bau- und Wohnpolitik des Landes zu sichern ist. Der letztere Vorschlag setzte sich mit deutlicher Mehrheit durch, nachdem das Recht auf Wohnraum entsprechend dem Vorschlag des Bündnis 90/Grüne zu einem Recht auf „angemessenen" Wohnraum konkretisiert worden war. Anträge des Bündnis 90/Grüne, die Vorschrift um Aussagen zur Miethöhe, zum Kündigungsschutz und zu den Voraussetzungen einer Zwangsräumung zu ergänzen, wurden ebenso mit deutlichen Mehrheiten abgelehnt wie der Vorschlag der PDS, eine staatliche Abschöpfung planungsbedingter Steigerungen des Bodenwerts in der Verfassung vorzusehen.

2.13 **Soziale Sicherung**

Artikel 14

„(1) Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherung bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und im Alter zu sorgen. Soziale Sicherung soll eine menschenwürde und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen.

(2) Die Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen für die Beratung, Betreuung und Pflege im Alter, bei Krankheit, Behinderung, Invalidität und Pflegebedürftigkeit sowie für andere soziale und karitative Zwecke sind staatlich zu fördern, unabhängig von ihrer Trägerschaft. In Heimen stehen den Bewohnern Mitentscheidungsrechte zu."

Die beim Recht auf Arbeit und beim Recht auf Wohnraum eingeschlagene Linie setzte die Fraktion Bündnis 90/Grüne mit dem Vorschlag fort, auch Artikel 14 zu einem als Staatsziel formulierten Recht auf soziale Sicherheit umzugestalten. Weitergehend schlug die PDS-Fraktion hier die Einführung eines Anspruchs auf soziale Grundsicherung vor. Die Vorlage des Bündnis 90/Grüne fand in der Kommission eine geteilte Aufnahme. Einerseits wurde das Anliegen, Artikel 14 zu aktualisieren und zu einer sozialstaatlichen Grundnorm auszuweiten, begrüßt; andererseits wurde vor damit verbun-

denen neuen Auslegungsproblemen gewarnt und die politische Notwendigkeit einer solchen Regelung im Landesverfassungsrecht bezweifelt.

Mit der angeführten Regelung hat die Kommission in zweiter Lesung mehrheitlich den Artikel 14 der gültigen Verfassung von Berlin ersetzt.

Absatz 1 Satz 1 eröffnet eine über frühere reichsgesetzliche und bundesgesetzliche Regelungen hinausgehende Zusatzsicherung durch das Land Berlin. Hier jedoch wird mit den Begriffen „Unfall", „Pflegebedürftigkeit", „Invalidität" und „Behinderung" präziser formuliert. Absatz 1 Satz 2 stellt klar, daß eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung das Ziel sein soll. In der Diskussion wurde kritisch eingewandt, daß es sich gerade hinsichtlich der Eigenverantwortlichkeit um eine Blankett-Norm handele, deren Ausfüllung noch offen sei. Andererseits wurde vorgetragen, daß damit zumindest klar gestellt sei, daß z. B. Verwahranstalten und eine Reduzierung auf körperliche Pflege nicht ausreichend seien.

Die gefundene neue Regelung soll auch der im Einsetzungsbeschluß der Enquete-Kommission genannten Aufgabe der Neuformulierung der sozialen Rechte Rechnung tragen. Während die gültige Fassung einen Anspruch regelt, zielt die Neuformulierung auf ein Staatsziel ab. Dabei wird die Verpflichtung - wie in der Brandenburger Verfassung - durch die Worte „im Rahmen seiner Kräfte" bewußt begrenzt.

Ein weitergehender Antrag der PDS-Fraktion, hier den Anspruch auf soziale Grundsicherung zu regeln, fand keine Mehrheit.

2.14 **Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit**

Ein Vorschlag der PDS-Fraktion zu Artikel 8, eine im wesentlichen mit Artikel 12 der Ost-Berliner Verfassung von 1990 übereinstimmende Regelung der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit in die Verfassung zu übernehmen, wurde zurückgezogen, nachdem in der Aussprache darauf hingewiesen worden war, daß ein vollständiger Grundrechtskatalog auf Landesebene nicht geschaffen werden sollte und für eine Regelung gerade dieses Bereichs kein politisches Bedürfnis bestehe.

2.15 **Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit**

Artikel 18

„(1) Alle Männer und Frauen haben das Recht, sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln sowie Vereinigungen und Gesellschaften zu bilden.

(2) Das Streikrecht ist gewährleistet."

Zu Artikel 18 Abs. 1 hatte die SPD-Fraktion vorgeschlagen, im Grundrecht der Versammlungsfreiheit wie in Artikel 8 Abs. 1 GG eine Anmeldepflicht auszuschließen. Die PDS-Fraktion hatte vorgeschlagen, in das Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit ausdrücklich Bürgerbewegungen einzubeziehen. Die Diskussion griff darüber hinaus und führte zu der Auffassung, daß Artikel 18 Abs. 1 und 2 auf Grund der besonderen politischen Lage in seiner Entstehungszeit bewußt weniger liberal als Artikel 8 und 9 GG konzipiert worden sei. Deshalb wurde eine umfassendere Bereinigung der Vorschrift für erforderlich gehalten: Mit jeweils eindeutiger Mehrheit befürwortete die Kommission Anregungen von Sachverständigen aus mehreren Fraktionen, die im Bundesrecht nicht vorgesehene Bindung der Versammlungsfreiheit an „gesetzlich zulässige Zwecke" zu beseitigen und auch die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit durch Absatz 2 zu streichen; eine Neuformulierung entsprechender Grundrechtsschranken wurde im Hinblick auf den generellen Gesetzesvorbehalt in Artikel 23 Abs. 2 für entbehrlich gehalten. Die weitere Anregung, in Artikel 18 Abs. 3 neben dem Streikrecht auch die Aussperrung zu gewährleisten, wurde im Hinblick auf die bestehende bundesrechtliche Rechtslage nicht aufgegriffen.

2.16 **Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit**

Artikel 9 Abs. 1

„(1) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden."

Ein Vorschlag der SPD-Fraktion, das Grundrecht auf Freiheit der Person in Artikel 9 Abs. 1 wie in Artikel 2 Abs. 2 GG um das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu ergänzen, wurde bei zahlreichen Stimmenthaltungen mit klarer Mehrheit angenommen. Dem Vorschlag des SV Merkel, diesem Grundrecht einen ausdrücklich auf das Recht auf körperliche Unversehrtheit beschränkten, besonderen Gesetzesvorbehalt anzufügen, ist die Mehrheit unter Hinweis auf Artikel 23 Abs. 2 nicht gefolgt.

2.17 **Zugang zu öffentlichen Ämtern**

Artikel 13

„Der Zugang zu allen öffentlichen Ämtern steht allen ohne Unterschied der Herkunft, des Geschlechts, der Parteizugehörigkeit und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses offen, wenn sie die nötige Eignung besitzen."

Der Vorschlag der SPD-Fraktion, Artikel 13 geschlechtsneutral umzuformulieren und um ein absolutes Verbot der Differenzierung nach weltanschaulichem Bekenntnis zu ergänzen, wurde ohne Gegenstimme gebilligt.

2.18 **Humanitärer Schutz**

Ein Sachverständiger von Bündnis 90/Grüne machte folgenden Vorschlag:

„Kein Ausländer darf in ein Land abgeschoben werden, in dem für ihn eine erhebliche und konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht, soweit Bundesrecht nicht entgegensteht."

Gegen ein Verbot der Abschiebung von Ausländern bei Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit in die Verfassung aufzunehmen, wurde eingewandt, daß es sich dabei um eine vom Bundesrecht abschließend geregelte Materie handele. Der Vorschlag wurde mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

2.19 **Rechtliches Gehör**

Artikel 66 - neu -

„(1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.

(2) Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

(3) Niemand darf wegen der selben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden.

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz bleibt unberührt.

(5) Ausnahmegericht sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden."

Da der Abschnitt VII „Die Rechtspflege" in der Verfassung von Berlin im Verhältnis zum Grundgesetz einige Lücken aufweist, entschied sich die Kommission auch hier, eine Ergänzung vorzunehmen. Die Absätze 1 bis 3 stellen eine Übernahme des Artikels 103 Grundgesetz in das Landesverfassungsrecht dar. Absatz 4 übernimmt die in Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz geregelte Rechtsweggarantie. Der Absatz 5 wurde aus Artikel 101 Abs. 1 Grundgesetz zur Vervollständigung übernommen.

VII.
Sondervoten (Minderheitsvoten)

1. Fraktion der CDU

1.1. Sondervotum der Abgeordneten der Fraktion der CDU Hubert Rösler, Roland Gewalt, Siegmund Jaroch, Irina-Cornelia Schlicht, Ulrich F. Krüger

Die Arbeit und die Ergebnisse der Kommission leiden darunter, daß alle „Meinungsbilder" nur mit einfacher Mehrheit abgestimmt wurden. Da im Parlament für Verfassungsänderungen eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich ist, werden auch nicht alle Vorschläge der Kommission übernommen.

Sicher wird es eine Verstärkung der Formen „direkter Demokratie", wie Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geben, wobei jedoch die Quoren für die Bürgerbeteiligung höher als vorgeschlagen anzusetzen sind.

Auch eine verstärkte Informationspflicht des Senats gegenüber dem Abgeordnetenhaus, was Gesetzesvorhaben und Staatsverträge angeht, ist zu erörtern, wobei die Grundsätze der Gewaltenteilung zu beachten sind. Das von der Kommission empfohlene umfassende Akteneinsichtsrecht des Parlaments gegenüber der Regierung ist in dieser Form jedoch rechtlich bedenklich und praktisch nicht durchführbar. Hier wird der Grundsatz der Gewaltenteilung nicht beachtet.

Leider hat die Kommission den Antrag der CDU, den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes und dessen Staatszielbestimmungen in der jeweils gültigen Fassung in die Berliner Landesverfassung zu übernehmen, abgelehnt.

Sie schlägt dafür neue „Grundrechte" vor, die in dieser Form einer verfassdungsrechtlichen Nachprüfung nicht standhalten.

Im übrigen nehmen wir Bezug auf das Sondervotum der Sachvearständigen Prof. Dr. Randelzhofer, Prof. Dr. Wilke und Prof. Dr. Scholz vom 24. Mai 1994, dem wir uns im wesentlichen anschließen.

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Hubert Rösler, Roland Gewalt, Siegmund Jaroch, Irina-Cornelia Schlicht, Ulrich F. Krüger

1.2. Sondervotum des Abgeordneten der Fraktion der CDU, Klaus Rettel

Die Enquete-Kommission war überein gekommen, erörterte Neuregelungen für eine möglicherweise zu revidierende Verfassung dann nicht in den Abschlußbericht aufzunehmen, wenn eine solche Neuregelung mit Mehrheit verworfen wurde. Dies gilt auch für den Bereich der inneren Sicherheit.

Aus den Reihen der von der CDU entsandten Mitglieder in der Kommission war der Vorschlag gekommen, eine Regelung als Auftrag an das Land Berlin in die Verfassung aufzunehmen, den Bürger vor Kriminalität zu schützen. Dieser Vorschlag wurde in der Diskussion auf folgende Formulierung erweitert (Abstimmungsverhältnis 13 : 8 : 1):

- „Sie (gemeint ist die Verwaltung unter Bezugnahme auf Artikel 50 Abs. 1 der geltenden Verfassung) wahrt die innere Sicherheit und schützt vor Kriminalität."

Da umstritten blieb, wie dieser Schutz seitens des Staates gewährleistet sein sollte, wurde die endgültige Formulierung der Redaktionsgruppe anheimgegeben. Insbesondere wurde befürchtet, daß sich daraus ein unmittelbarer Anspruch des einzelnen Bürgers auf konkret auf seine Person bezogene individuelle Schutzmaßnbahmen ergeben könnte. Die Redaktionsgruppe formulierte deshalb wie folgt:

- „Sie wahrt die innere Sicherheit und schützt vor den Folgen von Kriminalität".

Während von den von der SPD und vom Bündnis 90/Grüne entsandten Mitgliedern eingewandt wurde, dies sei eine Selbstverständlichkeit - eine Begründung, die diese Mitglieder der Enquete-Kommission nicht davon abgehalten hat, die ihnen genehmen Neufassungen von Verfassungsbestimmungen mit Selbstverständlichkeiten zu befrachten -, wurde von den Befürwortern einer solchen Regelung über die bloße „papierene Symbolik" betont, daß der Staat durchaus hier an eine seiner Primäraufgaben erinnert werde und daß es auch ein Merkposten für ein durchaus in der Bevölkerung tagtäglich empfundenes Vollzugsdefizit dieser Primäraufgabe sei. „Es mag traurig und ein Zeichen der Zeit sein, daß man diese - im Grunde vom Verfassungsstaat völlig unabhängigen - Aufgaben der Gewährleistung innerer Sicherheit in eine modernisierte Verfassung schreiben muß", wurde betont. Bedauerlicherweise wurde dann in zweiter Lesung der von der Redaktionsgruppe noch mit Mehrheit gefundene Text trotz des ursprünglichen Einvernehmens zwischen SPD und CDU, eine solche Regelung in die Verfassung aufzunehmen, mit vier zu elf Stimmen gestrichen.

Es ist meines Erachtens hier eine bedeutende Chance vertan worden, in die Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, die entgegen den sonst so von interessierter Seite vehement betriebenen Berücksichtigungen von Partikularinteressen („Grundrechtslobbyismus") tatsächlich das Gesamtinteresse der Bevölkerung berücksichtigt hätte.

Im übrigen unterstütze ich das Sondervotum der Abgeordneten Hubert Rösler u. a. insofern, als er bedauert, daß es nicht zu einer generellen Abstimmung im Hinblick auf mögliche Zweidrittel-Mehrheiten einzelner Verfassungsänderungen gekommen ist, ferner soweit er sich für die verstärkte direkte Demokratie und die verstärkte Informationspflicht des Senats ausspricht und im übrigen die Nichtübernahme des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes und seiner Staatszielbestimmungen bedauert.

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Klaus Rettel

1.3. Sondervotum der von der Fraktion der CDU benannten Sachverständigen Prof. Dr. Randelzhofer. Prof. Dr. Scholz und Prof. Dr. Wilke

Wir empfehlen dem Abgeordnetenhaus von Berlin, von der Verwirklichung der im folgenden beanstandeten Änderungsvorschläge der Enquete-Kommission Abstand zu nehmen. Zur Begründung verweisen wir vor allem darauf, daß eine ganze Reihe der nachstehend kritisierten Empfehlungen gegen Bundesrecht, insbesondere gegen das Grundgesetz, verstößt und damit verfassungswidrig ist. Andere Empfehlungen erachten wir für verfassungspolitisch verfehlt.

a) Artikel 6 betreffend „Gleichheit"

Die Erweiterungen des Gleichheitssatzes sind nicht akzeptabel. Zum einen ist die in Artikel 6 Abs. 3 vorgesehene völlige „Gleichstellung" utopisch. Aus eben diesem Grunde ist eine solche Gleichstellungsgarantie von der Gemeinsamen Verfassungskommission für Artikel 3 GG verworfen worden. Zum anderen verstößt die Quotenregelung für „öffentlich-rechtliche Beschluß- und Beratungsorgane" - zumindest teilweise - gegen Artikel 33 Abs. 2 GG, wonach jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat. Ferner dürfte bereits das allgemeine Demokratieprinzip eine solche starre Quotenregelung ausschließen. Auch insoweit kann auf die Gemeinsame Verfassungskommission verwiesen werden, die sich derartigen Regelungen ebenfalls verschlossen hat.

b) Neuer Artikel betreffend „Recht auf Bildung"

Das in Absatz 1 enthaltene Recht auf Bildung („Jeder Bürger hat das Recht auf Bildung") ließ sich in seiner ursprünglichen Fassung immerhin noch als Staatszielbestimmung deuten. In der letzten Sitzung der Enquete-Kommission am 18. Mai 1994 wurde durch eine Ergänzung der Begründung festgelegt, daß es sich bei dem Recht auf Bildung um ein subjektives Recht handeln solle. Ein solch schrankenloses und nicht einmal durch einen Gesetzesvorbehalt eingeschränktes Grundrecht verpflichtet den Staat zu Bildungsmaßnahmen, deren Umfang nicht voraussehbar ist und letztlich von den Gerichten zu bestimmen wäre.

c) Neuer Artikel betreffend „Lebensgemeinschaften, Eltern, Kinder"

Dieser neue Artikel stellt neben Ehe und Familie auch „andere Lebensgemeinschaften" unter staatlichen Schutz (und zwar vor Diskriminierung). Dies ist in der Gemeinsamen Verfassungskommission ausdrücklich verworfen worden, weil damit die spezifische grundrechtliche Garantie für Ehe und Familie (Artikel 6 GG) in unzulässiger Weise ausgehöhlt oder relativiert würde. Eines speziellen Diskriminierungsschutzes „anderer Lebensgemeinschaften" bedarf es im übrigen nicht, weil jedermann im Rahmen der freien Entfaltung der Persönlichkeit das Recht hat, „andere Lebensgemeinschaften" einzugehen, und insoweit Schutz vor Diskriminierung über den allgemeinen Gleichheitssatz des Artikel 3 GG ohnehin gegeben ist.

d) Artikel 13: Zugang zu öffentlichen Ämtern

Der Artikel gewährt - entgegen Artikel 33 Abs. 2 GG - nicht nur den Deutschen, sondern „allen", also auch Ausländern, den „Zugang zu allen öffentlichen Ämtern". Außerdem ist bundesrechtlich festgelegt, daß neben der „Eignung", auch „Befähigung und fachliche Leistung" für den Zugang zu öffentlichen Ämtern maßgeblich sind, wovon die Berliner Novität abweicht.

e) Artikel 18 Abs. 2: Streikrecht

Da Artikel 9 Abs. 3 GG, wie das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat, auch das Aussperrungsrecht gewährleistet, sollte dies im neuen Artikel 18 Abs. 2 zum Ausdruck gelangen: entweder dadurch, daß das Aussperrungsrecht ausdrücklich genannt wird, oder indem allgemein von der Gewährleistung der „Freiheit des Arbeitskampfes" gesprochen wird.

f) Artikel 21 a: Schutz der Umwelt

Die in Artikel 21 a Abs. 1 vorgesehenee Schutznorm zugunsten der Umwelt ist nicht akzeptabel, weil sie keinen Gesetzesvorbehalt enthält und außerdem die nötige Ausbalancierung des Umweltschutzes mit anderen (ebenfalls verfassungslegitimierten) Schutzgütern wie Wirtschaftswachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Energieversorgung, Verkehrsinteressen etc. außer Acht läßt. Demgemäß empfiehlt es sich, insoweit dem Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission für einen Artikel 20 a GG zu folgen oder zumindest den Vorbehalt „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" aufzunehmen, um den genannten Erfordernissen Rechnung zu tragen.

Artikel 21 a Abs. 2 ist ebenfalls abzulehnen. Denn ein generelles Zugangsrecht zu den „Daten der vollziehenden Gewalt" (im Bereich des Umweltrechts) ist weder mit den Grundsätzen der Amtsverschwiegenheit noch mit denen des Datenschutzes zu vereinbaren; diesen Grundsätzen wird durch den Schrankenvorbehalt in Artikel 21a Abs. 2 nicht hinlänglich Rechnung getragen.

g) Neuer Artikel betreffend die „Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Beruf"

Die Inkompatibilitätsregelung geht zu weit. Zum einen wird die Möglichkeit der Beurlaubung nicht berücksichtigt. Zum anderen werden auch Angestelltenverhältnisse im öffentlichen Dienst in unverhältnismäßiger Weise in die Inkompatibilitätsregelung einbezogen. Auch der Ausschluß von Professoren ist nicht zu rechtfertigen. Die Möglichkeit, daß Professoren in Parlamenten mitwirken, ist ein Bestandteil der deutschen Parlamentskultur (und wird dementsprechend im Recht des Bundes auch ausdrücklich zugelassen).

h) Artikel 29 Abs. 3: Akteneinsichtsrecht

Das weitgehende Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten ist mit dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Verwaltung und dem Staatsstrukturprinzip der Gewaltenteilung nicht zu vereinbaren. Entsprechende Akteneinsichtsrechte sind allein im Falle von Untersuchungsausschüssen gerechtfertigt, nicht aber generell. Die Bedenken verschärfen sich noch im Hinblick auf Artikel 29 Abs. 4. Denn wenn dort auch für Enquete-Kommissionen ein solches Akteneinsichtsrecht vorgesehen wird, so werden damit auch Personen berechtigt, die nicht über den Status eines Abgeordneten verfügen.

i) Artikel 32 a: Petitionsausschuß

Die vorgesehene Auskunftshilfe auch durch die Gerichte ist nicht verfassungsmäßig. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und den der Unabhängigkeit der Gerichte.

k) Artikel 33: Untersuchungsausschüsse

Gegen Artikel 33 Abs. 2 ist einzuwenden, daß dieser die Gerichte zu einer solch generellen Rechts- und Amtshilfe verpflichtet, wie sie mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung und den bundesrechtlichen Prozeßordnungen nicht zu vereinbaren ist.

l) Artikel 34: Rederecht des Senats

Die Regelungen zum Rederecht des Regierenden Bürgermeisters stehen mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung nicht im Einklang. Der Regierende Bürgermeister ist Vertreter einer eigenständigen Staatsgewalt; seine Redezeit kann nicht durch „Fraktionskontingente" begrenzt werden.

m) Artikel 34 a: Unterrichtungspflicht der Regierung

Diese Regelung ist gleichfalls unter dem Aspekt der Gewaltenteilung problematisch. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Stellung der Landesregierung im Bundesrat. Als Teil des Bundesrates ist die Landesregierung Teil eines Bundesverfassungsorgans und kann in ihrem bundespolitischen Verhalten nicht an Regelungen der Landesverfassung gebunden werden; insoweit besteht ein Vorrang zugunsten des Bundesrechts.

n) Neuer Artikel: Volksinitiative

Wenn man die Volksinitiative einführen will, so muß sie jedenfalls kompetenzgerecht sein. Dem genügt die Formel von „Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Land Berlin betreffen," nicht. Es kommt nicht darauf an, ob Berlin betroffen ist, sondern allein darauf, ob Berlin im Rahmen der bundesrechtlichen Kompetenzordnung über eine entsprechende Zuständigkeit verfügt.

Die Zahl von lediglich 40 000 Initiativberechtigten ist zu niedrig. Die in Absatz 3 vorgesehene Möglichkeit, zugunsten der Initiativberechtigten Altergrenzen herabzusetzen, ist mit den allgemeinen Grundsätzen des demokratischen Wahlrechts und der demokratischen Teilhabe nicht zu vereinbaren. Verfassungswidrig ist schließlich die Regelung des Absatzes 3 lit. b, derzufolge Volksinitiativen auch zugunsten Nicht-Wahlberechtigter eröffnet werden können. Dies bedeutet, daß auch Ausländer Inhaber plebiszitärer Rechte werden können. Dies aber verstößt, ebenso wie das Ausländerwahlrecht, gegen das ausschließlich demokratische Teilhaberecht deutscher Staatsbürger.

o) Neuer Artikel: Volksbegehren

Die Regelung des Absatzes 4, der zufolge nur 10 % der Wahlberechtigten dem Volksbegehren zugestimmt haben müssen, ist politisch verfehlt. Sie wäre ein Einstieg in eine Minderheitendemokratie.

p) Neuer Artikel: Volksentscheid

Auch gegen den Volksentscheid spricht, daß die vorgesehene Regelung als Instrument einer Minderheitendemokratie dienen könnte. Wenn nur die Hälfte der Stimmberechtigten sich am Volksentscheid beteiligt hat und die bloße Mehrheit innerhalb dieser Hälfte oder bei geringerer Stimmbeteiligung sogar nur ein Viertel der Stimmberechtigten genügen soll, um ein Gesetz zustande zu bringen, so bedeutet dies eine eindeutige Privilegierung von Minderheiten.

r) Artikel 21 a Abs. 3: Verbandsklage

Der Verfassungsauftrag, in Landesgesetzen - wenngleich im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen - eine umweltrechtliche Verbandsklage vorzusehen, mag vertretbar sein. Warum es sich jedoch um eine „umfassende" umweltrechtliche Verbandsklage

handeln soll, ist unklar und wird im Gesetzgebungsverfahren oder in späteren Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu überflüssigen Streitigkeiten führen.

Berlin, den 24. Mai 1994

gez. Prof. Dr. Randelzhofer, Prof. Dr. Scholz, Prof. Dr. Wilke

1.4. Sondervotum des von der Fraktion der CDU benannten Sachverständigen Gawin

Aus dem Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Randelzhofer, Prof. Dr. Scholz und Prof. Dr. Wilke sind die Punkte 1, 4, 8, 11 und 16 der Sache nach auch meine Positionen. Ich unterschreibe sie, obwohl ich einige Formulierungen etwas anders erarbeitet hätte.

Köln, den 20. Mai 1994

gez. Heribert Gawin

1.5. Sondervotum des Abgeordneten Werner (CDU-Fraktion)

Zunächst schließe ich mich dem Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Randelzhofer und Prof. Dr. Wilke vollinhaltlich an. Im Punkt 13 „Volksinitiative" vertrete ich allerdings eine andere Auffassung und stimme der von der Kommission beschlossenen Fassung ausdrücklich zu.

Ich halte es für richtig, daß im Wege quasi einer Massenpetition das Abgeordnetenhaus mit einzelnen politischen Themen befaßt werden kann. Da es sich bei einer solchen Volksinitiative nicht um einen Akt der Gesetzgebung handelt oder diese eine rechtliche Verbindlichkeit begründet, sondern damit lediglich politisch bestimmte Themen auf die Tagesordnung gesetzt werden können, halte ich auch eine Ausweitung auf Personen, die nicht das Wahlrecht besitzen, in begründeten Fällen für durchaus vertretbar.

Zum neu vorgeschlagenen Artikel „Volksentscheid" halte ich es, neben den bereits im Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Randelzhofer und Prof. Dr. Wilke vorgetragenen Argumenten, weiterhin für unvertretbar, daß überhaupt Gesetze oder sogar Verfassungsänderungen zum Gegenstand eines Volksentscheides gemacht werden können. Ich lehne dies grundsätzlich ab. Wenn man eine Ausweitung des Instituts des Volksentscheids über die bisherige Regelung hinaus will, dann kann sich diese meines Erachtens nach nur auf politische Fragestellungen und Willensbekundungen beziehen, die mit einem klaren „Ja" oder „Nein" beantwortet werden können. Dies ist bei Gesetzesvorschlägen bzw. Verfassungsänderungen, wie wir im übrigen in der Arbeit der Kommission auch immer wieder gemerkt haben, nicht der Fall. Hierbei handelt es sich vielmehr um ausgewogene Formulierungen, die sich jeweils einerseits in das bestehende Verfassungsgefüge einpassen müssen, andererseits regelmäßig auch den Versuch des Ausgleichs verschiedener beteiligter Interessen zumindest versuchen müssen. Diese, oft mühselige Arbeit des Parlaments könnte dann auf dem Weg über den Volksentscheid, letztlich zum Nachteil der Bürger, ausgehebelt werden. Im Ergebnis, gerade in Verbindung mit den vorgesehenen niedrigen Quoren, lädt eine solche Regelung gerade zum Oktroy eines Gesetzes durch eine engagierte Minderheit ein. Den Demagogen wäre damit Tür und Tor geöffnet. Ich kann deshalb nur dringend vor einer solchen Regelung warnen.

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Winfried Werner, MdA

2. Votum der PDS-Fraktion zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform

I.

Die Vorgeschichte der Enquete-Kommission wurde von den Einheitsausschüssen geschrieben. Dort ging der Streit darum, ob nach Wiederherstellung der Einheit Berlins eine neue Verfassung zu erarbeiten oder die Berliner Verfassung lediglich zu verarbeiten ist. Die CDU setzte sich mit ihrem Standpunkt durch. Die SPD, die seinerzeit eine anderweitige Entscheidung in der Hand hatte, gab nach. Unter Hinwegsetzung über die Verfassung von Ost-Berlin, in deren Artikel 88 es u. a. hieß:

„(4) Diese Verfassung tritt am Tage der konstituierenden Sitzung des Gesamtberliner Parlaments außer Kraft, in der die Gültigkeit einer Gesamtberliner Verfassung auch für diesen Teil der Stadt festgestellt wird.

Diese Verfassung muß

1. den Auftrag enthalten, in der ersten Wahlperiode der neu gewählten Gesamtberliner Volksvertretung auf der Grundlage der Berliner Verfassungen vom 22. April 1948, vom 1. September 1950 und 11. Juli 1990 eine endgültige Verfassung von Berlin zu erarbeiten und durch Volksentscheid in Kraft zu setzen; . . .",

und gegen die Stimmen u. a. der PDS beschlossen die Parteien der heutigen Regierungskoalition, sich mit einer Überarbeitung der Verfassung von West-Berlin zu begnügen. Die Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 wurde demgemäß durch Beschluß des Abgeordnetenhauses vom 11. Januar 1991 auf ganz Berlin erstreckt, und Artikel 88 erhielt die nachstehende Fassung:

„(1) Änderungen der Verfassung erfordern eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewhlten Mitglieder des Abgeordnetenhauses.

(2) Die Verfassung ist während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses einer Überarbeitung zu unterziehen. Grundlage der Überarbeitung sind die Verfassungen vom 22. April 1948, vom 1. September 1950 und vom 11. Juli 1990. Eine gemäß Absatz 1 überarbeitete Verfassung ist durch Volksabstimmung in Kraft zu setzen.

(3) Bei der Überarbeitung nach Absatz 2 ist auch eine umfassende Beschränkung der Wählbarkeit unmittelbarer und mittelbarer Landesbediensteter zum Abgeordnetenhaus vorzusehen. Soweit dabei nichts anderes vorgesehen wird, gilt erstmals für die zweite Wahl zum Gesamtberliner Abgeordnetenhaus § 26 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 3. September 1990 (GVBl. S. 1881)."

Hatte die letzte Stadtverordnetenversammlung für die Ausarbeitung und den Erlaß einer neuen Verfassung sechs Wochen gebraucht, benötigte das Abgeordnetenhaus der 12. Wahlperiode fast zehn Monate, um über die Einsetzung einer Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform zu beschließen. Mit seinem Beschluß erteilte es dieser Kommission den Auftrag,

„auf der Grundlage des Artikels 88 Abs. 2 VvB und unter Beachtung neuerer verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Erkenntnisse Empfehlungen zur Überarbeitung der Verfassung von Berlin und zur Parlamentsreform zu unterbreiten."

Weiter hieß es u. a.:

„1. Die Enquete-Kommission soll insbesondere folgende Verfassungsänderungen prüfen:

a) Erweiterung der Staatszielbestimmungen,

b) Neuformulierung der sozialen Grundrechte,

c) Stärkung des Parlaments,

d) Ist eine Erweiterung der politischen Teilhaberechte und der Formen direkter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungen (Volksbegehren, Volksentscheid) empfehlenswert?

e) Welche verfassungsrechtlichen und verfassungsprozessualen Konsequenzen ergeben sich aus dem teilweise vom Grundgesetz abweichenden Grundrechtskatalog der Verfassung von Berlin?

2. Die Enquete-Kommission soll insbesondere die folgenden Schwerpunkte prüfen:

a) Wie kann die Parlamentsarbeit gestrafft und die Transparenz des Parlaments erhöht werden?

b) Wie kann die Rechtsstellung der Fraktionen verbessert werden, und wie können die Rechte der einzelnen Abgeordneten gestärkt werden?

c) Wie kann die Stellung des Regierenden Bürgermeisters bei der Bildung des Senats und seine Richtlinienkompetenz gestärkt werden?

d) Wie kann die bezirkliche Verwaltungsstruktur verbessert werden?

3. Die Enquete-Kommission soll auch die Verfassung des Landes Brandenburg berücksichtigen."

Nach weiteren nahezu 20 Wochen nahm die Enquete-Kommission endlich ihre Arbeit auf. Diese war von vornherein durch zwei Merkmale gekennzeichnet. Erstens durch Festlegung eines Arbeitsablaufs, der abweichend vom Verfassungsaufbau und vom Arbeitsauftrag Fragen des Parlamentsrechts in den Vordergrund rückte und die Grundfragen der Gesellschaftsgestaltung und der Staatsorganisation (Grundrechte und Staatszielbestimmungen sowie die künftige Stellung der Bezirke in der Einheitsgemeinde Berlin) vorerst vertagte. Zweitens durch eine Verschleppungstaktik seitens der CDU-Fraktion, die darauf hinauslief, selbst eine auch nur ernsthafte Überarbeitung der Verfassung von Berlin ad absurdum zu führen.

Nebenher wurde seitens des CDU/SPD-Senats einiges getan, um an der Enquete-Kommission vorbei die Vorstellungen der CDU über die künftige Stellung des Regierenden Bürgermeisters und die Bildung der Landesregierung und über die künftige Position der Bezirke in ihrem Verhältnis zur Hauptverwaltung und zur Gesamtstadt deutlich zu machen und zu fixieren. Die insofern vom Senat entwickelten und hinsichtlich des letztgenannten Komplexes gemeinsam von CDU und SPD eingebrachten Gesetzentwürfe haben das Ihre dazu beigetragen, die Autorität der Enquete-Kommission weiter herabzusetzen.

Dennoch fanden in der Enquete-Kommission zum Teil heftige Auseinandersetzungen über verschiedene Problemkomplexe statt, und es kam auch zu in ihren Ergebnissen durchaus unterschiedlichen Abstimmungen. Die PDS-Fraktion brachte (neben mündlichen Anträgen) umfassendere schriftliche Materialien zu den Grundrechten und Staatszielbestimmungen, zur Stellung des Regierenden Bürgermeisters und zur Regierungsbildung sowie zur Stellung der Bezirke in der Einheitsgemeinde Berlin ein und versuchte damit, in jahrelangen Diskussionen erzielte Ergebnisse fruchtbar zu machen, den Erwartungen der Bevölkerung - insbesondere der Ostberliner Bevölkerung - gerecht zu werden und verfassungsrechtliche Bedingungen zu schaffen, die den Prozeß der Wiederherstellung der Einheit Berlins und die Entwicklung einer den heutigen Anforderungen entsprechenden Hauptstadt Deutschlands befördern. Diesem Anliegen entsprach auch unser Vorschlag, in die Landesverfassung ein Staatsziel aufzunehmen, das die Staatsgewalt verpflichtete, auf gleichwertige wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in ganz Berlin hinzuwirken und so die Wiederherstellung der Einheit Berlins zu vollenden. (siehe weiter hierzu unter II.)

Zu ihrem größten Bedauern muß die PDS-Fraktion feststellen, daß nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge im Ergebnis der Arbeiten der Enquete-Kommission kaum zu erwarten ist, daß in die Menschen wesentlich berührenden Fragen verfassungsrechtliche Fortschritte erzielt werden. Engstirnige Betrachtungsweisen, die darauf gerichtet sind, die Abnormitäten vierzigjähriger Entwicklung Westberlins zur Gesamtberliner Normalität zu erklären, die nicht bereit sind, sich modernen Entwicklungen zu öffnen und einen Beitrag für ein künftiges Land Brandenburg/Berlin zu leisten, waren es, die der Arbeit der Enquete-Kommission ihren Stempel aufdrückten. So bedarf es weiteren Ringens, um auch aus der Sicht Berlins zur Stabilisierung und Entfaltung sowohl der sozialen als auch der rechtlichen Komponente des Staates Bundesrepublik Deutschland beizutragen. Ohne ein solches Ringen wird weder das eine noch das andere zu bewahren, geschweige denn weiterzuentwickeln sein.

II.

Zu Beginn der Debatte über die Grundrechte und Staatsziele stellten die Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Fraktionen die leitenden Ideen dar, von denen sie sich bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge für den Grundrechtsteil der VvB leiten ließen.

Die PDS geht erstens davon aus, daß Menschen nur frei von Furcht und Not leben und sich als Persönlichkeiten entfalten können, wenn sowohl die politischen und persönlichen als auch die sozialen und kulturellen Grundrechte für jede Bürgerin und jeden Bürger gewährleistet sind. Es geht nach Auffassung der PDS um eine für die freie Entwicklung des Menschen erforderliche Gleichwertigkeit der politischen und sozialen Grundrechte. Sie muß in einer juristisch verbindlichen Ausgestaltung sowohl im Verfassungsrecht als auch in der nachfolgenden Gesetzgebung ihren Niederschlag finden.

Die Anerkennung der Einheit von politischen, sozialen und kulturellen Rechten ist international anerkannte Rechtsauffassung. Diese Einheit ist insbesondere in den Internationalen Konventionen über Bürger- und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 völkerrechtlich verankert. Die BRD hat diese Konventionen ratifiziert und sich damit verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte in ihrer Einheit innerstaatlich umzusetzen. Es dürfte also keine Frage mehr sein, ob und welche dieser Rechte verfassungsrechtlich ausgestaltet und garantiert werden, wenn die völkerrechtlichen Verpflichtungen ernst genommen würden.

Die PDS tritt dafür ein, daß die von der BRD übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der Überarbeitung der VvB zum Maßstab genommen werden. Deswegen ist es ihr Bestreben, daß die in der geltenden VvB bereits normierten Grundrechte erhalten bzw. ausgebaut werden und sämtliche Rechte - eben auch die sozialen Rechte - als individuelle Rechte für die Bürgerinnen und Bürger handhabbar, sprich einklagbar, festgeschrieben werden.

Zweitens läßt die PDS sich auch im Hinblick auf die Grundrechte davon leiten, daß im Zuge der Vereinigung Deutschlands ein „neues" Berlin entstanden ist. Dieses ist insbesondere durch zwei nun miteinander lebende „Bürgerschaften" gekennzeichnet, die verschiedene historische Erfahrungen auch bezüglich des Verfassungs- und Rechtsverständnisses in die neue Gemeinsamkeit einbringen. Das verlangt vom Verfassungsgesetzgeber, daß er die verschiedenen Erfahrungen - positive, defizitäre und negative, und das auf beiden Seiten - einer Analyse unterzieht und die Ergebnisse für künftige verfassungsrechtliche Regelungen in Berlin berücksichtigt.

Dementsprechend hat die PDS darauf bestanden, auch die Grundrechtsregelungen der Verfassung von Ost-Berlin (VvOB) von 1990 in die künftige VvB einfließen zu lassen. An den der Enquete-Kommission vom Abgeordnetenhaus insofern erteilten Auftrag sei in diesem Zusammenhang noch einmal erinnert. Der PDS geht es bei ihrer Forderung unter anderem darum, den Erfahrungsschatz des Runden Tisches, in dem das Positive der Verfassungsregelungen der DDR ebenso wie die Bedürfnisse nach neuen Regelungen zur Sicherung und zum Ausbau der Demokratie enthalten sind, zu bewahren und fruchtbar zu machen.

Die Tatsache, daß mit der Verfassung von Brandenburg ein modernes Verfassungsverständnis bereits aus der Sicht der neuen nationalen und internationalen Herausforderungen geltendes Recht geworden ist, veranlaßt die PDS, die Grund- und Menschenrechtsregelungen auch dieser Verfassung als eine Orientierung für die Verfassungsgestaltung in Berlin zu Rate zu ziehen.

Ausgehend von diesen Prämissen hat die PDS Vorschläge zu Grund- und Menschenrechten mit dem vorrangigen Ziel eingebracht, einen Beitrag zur Entwicklung der Demokratie zu leisten und die soziale Komponente des Rechtsstaates zu bewahren und weiter auszubauen. Dementsprechend konzentrieren sich die Vorschläge der PDS auf die Ausgestaltung vor allem von politischen Teilhaberechten sowie auf die der sozialen Grundrechte.

Etliche der in der Debatte der Enquete-Kommission erzielten Ergebnisse zu diesen Grundrechtsgruppen werden von der PDS mit getragen, eingedenk dessen, daß ein gemeinsam erstrittener Konsens eine reale Tragfähigkeit für sozialen Fortschritt bedeuten kann. Es gibt aber auch Verhandlungsergebnisse, die den heutigen und künftigen gesellschaftlichen Anforderungen kaum oder gar nicht gerecht werden. Die diesbezüglichen Vorschläge der

PDS haben keine Zustimmung erhalten und sind zu wesentlichen Teilen nicht einmal ernsthaft diskutiert worden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um folgende:

Recht auf Arbeit - Art. 12 VvB

Es gehört zu dem fortschrittlichen Gehalt der geltenden VvB, daß in ihr das Recht auf Arbeit (Artikel 12) geregelt ist. Die Diktion dieser Regelung ist jedoch zweideutig. Einerseits ist das Recht auf Arbeit hinsichtlich seines materiellen Gehalts wie ein subjektives Recht formuliert, andererseits tragen seine Gewährleistungsregelungen den Charakter einer Programmnorm bzw. einer Staatszielbestimmung. Artikel 12 Abs. 1 Satz 3 allerdings gewährt einen „echten" subjektiven Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung, der einer einfach-gesetzlichen Bundesregelung bedurfte, die denn auch erfolgt ist. Offensichtlich liegt ein Kompromiß zwischen der Normausgestaltung als Grundrecht und der als Staatszielbestimmung vor.

Die VvOB regelt in Artikel 20 ein subjektives Recht auf Arbeit mit juristisch einklagbaren Garantieregelungen. Die PDS schlägt vor, diesen Artikel in seinem vollen Wortlaut in die VvB zu übernehmen. Er lautet:

„Recht auf Arbeit

(1) Jeder hat das Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung.

(2) Öffentliche Arbeits- und Dienstpflichten sind nur für besondere, durch Gesetz festgelegte Zwecke zulässig. Sie müssen für alle gleich sein. Frauen dürfen nur zur Überwindung öffentlicher Notlagen zu einer Dienstleistung verpflichtet werden. Jeder hat das Recht, Wehr- und Kriegsdienste ohne Überprüfung seines Gewissens zu verweigern. Daraus dürfen ihm keinerlei Nachteile entstehen.

(3) Das Recht auf Arbeit ist vorrangig durch eine Politik der Vollbeschäftigung zu verwirklichen. Jeder hat im Falle von Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitslosigkeit ein Recht auf öffentlich finanzierte Maßnahmen der Arbeitsförderung, insbesondere der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung.

(4) Für gleiche Arbeit besteht Anspruch auf gleichen Lohn.

(5) Lehrlinge, Schwangere, Alleinerziehende, Kranke, Werktätige mit Behinderung und ältere Werktätige genießen erweiterten Kündigungsschutz.

(6) Das Streikrecht der Gewerkschaften ist gewährleistet."

Die in bezug auf sämtliche soziale Grundrechte in der Debatte der Enquete-Kommission eingebrachten Bedenken, soziale Grundrechte könnten grundsätzlich nicht als subjektive Rechte ausgestaltet werden, weil der Staat nicht über die Instrumentarien verfügte, um die Voraussetzungen für derartige Rechte zu schaffen, und daß somit soziale Grundrechte in einer Marktwirtschaft „größte Täuschungsmanöver" gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wären, werden gerade durch die Regelungen des Artikel 20 VvOB widerlegt. Absatz 3 zum Beispiel formuliert Maßnahmen, die vom Staat zu treffen sind und die von den betroffenen Subjekten auch als Rechtsansprüche geltend gemacht werden können. Ebenso sind konkrete Regelungen eines erweiterten Kündigungsschutzes, wie sie Absatz 5 formuliert, juristisch und wirtschaftspolitisch durchsetzbar, wenn man dies nur will. Im Verhältnis zu Artikel 12 Abs. 2 VvB entspricht diese Erweiterung der geschützten Adressaten den Erfordernissen, die sich aus der heutigen Realität ergeben.

Dem Standpunkt, wie er in der Enquete-Kommission vertreten wurde, daß man kein Leistungsrecht gegenüber dem Staat normieren könne, Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten, und daß ein Grundrecht auf Arbeit demzufolge eine Illusion wäre, ist die Frage entgegenzuhalten, wie ernst der Verfassungsgrundsatz des Sozialstaatsprinzips eigentlich genommen wird und ob man sich von ihm angesichts des Wegfalls der sozialistischen Herausforderung nunmehr zu verabschieden gedenkt. Die dem Grundrecht auf Arbeit und auch den anderen sozialen Grundrechten entgegengehaltenen Argumente sind jedenfalls darauf gerichtet, die verfassungsrechtlich normierten sozialen Grundrechte inhaltlich zu entleeren. Es wird negiert, daß das moderne Verfassungsverständnis einschließt, gerade auch mittels Grundrechtsnormen fundamentale Werte für das gesellschaftliche Zusammenleben zu fixieren und wichtige, den Wesensgehalt des jeweiligen Grundrechts ausmachende Seiten in Gestalt eindeutiger Ansprüche für den einzelnen zu regeln.

Die PDS kann deshalb die ablehnenden Argumente zu den sozialen Grundrechten nicht akzeptieren. Sie beharrt auf ihrem Standpunkt, das Recht auf Arbeit so, wie es Artikel 20 VvOB normiert, in die VvB aufzunehmen. Sie stützt sich dabei nicht zuletzt auf Artikel 6 (Recht auf Arbeit) der von der BRD ratifizierten Internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Recht auf Wohnraum - Artikel 19 Abs. 1 VvB

Die VvB regelt in Artikel 19 Abs. 1 das Grundrecht eines jeden auf Wohnraum. Die PDS schlägt vor, den Artikel 15 Abs. 3 bis 5 der VvOB in die VvB zu übernehmen. Die Absätze lauten:

„(3) Jede Einwohnerin und jeder Einwohner Berlins hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern. Eine Räumung darf nur vollzogen werden, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Der soziale Wohnungsbau, die Wohnungserhaltung und -sanierung sind staatlich zu fördern. Selbsthilfeeinrichtungen sind nach Maßgabe des Gesetzes zu beteiligen. Der Wohnungsbau muß den Grundsätzen der Stadtökologie entsprechen. Der Staat ist besonders zur Förderung familien-, alters- und behindertengerechten Wohnraums verpflichtet.

(4) Der kommunale Wohnungsbestand ist in Formen der Gemeinwirtschaft, insbesondere in gemeinnützigen städtischen Gesellschaften und Genossenschaften zu entwickeln. Der Erwerb von persönlichem Eigentum an Wohnungen und Wohngrundstücken sowie die Bildung genossenschaftlichen Eigentums werden gefördert. Maßnahmen der Wohnraumbewirtschaftung sind zeitlich befristet zur Behebung von Wohnungsmangel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig.

(5) Steigert sich der Wert von Boden auf Grund seiner planerischen Umwandlung in Bauland, so steht dem Staat nach Maßgabe der Gesetze ein Ausgleich für die Wertsteigerung zu."

Auch bezüglich dieses Rechts gilt, daß Gewährleistungsregelungen aufgenommen werden müssen, die einklagbare Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben garantieren. Daß dies juristisch möglich ist, belegt die Regelung insbesondere des Artikels 15 Abs. 1 VvOB. Seitens der PDS kann nicht akzeptiert werden, daß das Recht auf Wohnraum keine einklagbare Gewährleistung erfahren soll, obwohl die Realisierbarkeit dieses Rechts auf besondere Art darüber entscheidet, ob Menschen menschenwürdig leben können oder nicht, ob also ihre Würde gewahrt werden kann, wie es das Grundgesetz an erster Stelle (Artikel 1) als Verfassungsauftrag festschreibt. Auf Grund der überragenden Bedeutung einer solchen Garantieregelung für die Wahrung der Menschenwürde hat die PDS in der 2. Lesung der Enquete-Kommission zum Recht auf Wohnraum nochmals das Schutzrecht eines jeden vor Räumung auf die Straße eingebracht, was jedoch mit großer Mehrheit und wenigen Enthaltungen erneut abgelehnt wurde. Für die PDS ist Obdachlosigkeit Hunderttausender nicht hinnehmbar. Obdachlosigkeit ist in der reichen Bundesrepublik Deutschland eine Erscheinung von Unmenschlichkeit und mit den - jedenfalls behaupteten - ethischen Grundlagen der Gesellschaft nicht vereinbar. Die PDS wird sich deshalb auch weiterhin in sämtlichen zuständigen Gremien für die verfassungsrechtliche Regelung des Rechts auf Wohnraum einschließlich einer Durchsetzungsgarantie einsetzen.

Kinder und Jugendliche - neuer Artikel

In einem neuen Artikel „Lebensgemeinschaften, Eltern, Kinder" werden die Rechte der Kinder, vor allem deren Schutzrechte, weiter entwickelt, allerdings vorrangig mittelbar über die Stärkung der Ansprüche der Mütter auf Schutz und Fürsorge seitens der Gemeinschaft, durch die verfassungsrechtliche Gleichstellung der nichtehelichen Kinder mit den ehelichen Kindern sowie durch das Diskriminierungsverbot bezüglich der verschiedenen Lebensgemeinschaften.

Das sind im Verhältnis zur geltenden Verfassungslage unterstützenswerte Fortschritte. Sie gewährleisten jedoch nicht ausreichend, daß Kinder und Jugendliche unmittelbar als eigenständige Grundrechtsträger Verfassungsrechte besitzen. Um diesem Anliegen zu entsprechen, hat die PDS einen neuen Artikel „Kinder und Jugendliche" mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

„(1) Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Persönlichkeiten das Recht auf Achtung ihrer Würde. Sie werden in besonderer Weise entsprechend ihren wachsenden Fähigkeiten und Bedürfnissen in ihrer Persönlichkeitsentfaltung gefördert und zu selbständigem Handeln befähigt. Sie genießen den besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und auf Versorgung in einer Kindertagesstätte. Das Land fördert Kindertagesstätten und Jugendfreizeiteinrichtungen, unabhängig von ihrer Trägerschaft.

(3) Kinder und Jugendliche haben unabhängig von ihrer Herkunft und wirtschaftlichen Lage das Recht auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende unentgeltliche Erziehung, Bildung und Ausbildung.

(4) Kinder und Jugendliche sind vor körperlicher und psychischer Vernachlässigung, Züchtigung und Mißhandlung zu schützen. Wird das Wohl von Kindern und Jugendlichen gefährdet, insbesondere durch Versagen von Erziehungsberechtigten, hat das Gemeinwesen die erforderlichen Hilfen zu gewährleisten.

(5) Kinderarbeit ist verboten."

Verweise in der Enquete-Kommission, daß eine derartige Regelung nicht notwendig sei, weil in der einfachen Gesetzgebung die Kinder und Jugendlichen bereits in diesem Sinne Träger von Rechten seien, können nicht befriedigen, auch nicht die Hinweise auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1990. Dieses Gesetz ist durchaus progressiv, bewegt sich jedoch auch in dem Spannungsfeld zwischen Elternrecht und fehlender eindeutiger Begründung der Subjektstellung der Minderjährigen.

Hauptsächlich zwei Entwicklungstendenzen sind Veranlassung für die PDS, eigenständige verfassungsrechtliche Grundrechte der Kinder und Jugendlichen zu fordern. Das ist zum einen die Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in der Gesellschaft insgesamt wie auch Gewalt und Mißbrauch von Kindern innerhalb von Familien. Das ist zum anderen die nach wie vor vernachlässigte Verantwortung der Gesellschaft (oftmals auch der Erziehungsberechtigten), die Kinder und Jugendlichen zunehmend als Subjekte zu fördern.

Die Würde, das physische und psychische Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen bedürfen der Achtung bzw. des Schutzes und der Förderung durch die Gesellschaft. Es ist insbesondere auch verfassungsrechtlich darauf Einfluß zu nehmen, daß Kinder und Jugendliche nicht als bloße zu schützende „Objekte", sondern daß sie als eigenständige Persönlichkeiten betrachtet werden, deren Selbständigkeit sowie unverwechselbare Urteils- und Handlungsfähigkeit entsprechend ihrem physischen und psychischen Entwicklungsstand gefördert werden.

Mit den vorgeschlagenen Rechten sollen mittels Verfassungsrecht Verpflichtungen des Staates und der Erziehenden für eine menschenwürdige Entwicklung der Kinder und Jugendlichen festgeschrieben, darüber hinaus auch Signale für eine Bewußtseinsstärkung gegenüber Kindern und Jugendlichen gesetzt werden.

Mit ihrem Vorschlag entspricht die PDS zugleich den Anforderungen der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes.

Gewährleistung des Eigentums -
Übernahme (und Ergänzung) des Artikels 15 Abs. 1 und 2 der VvOB

In der sozialökonomischen Wirklichkeit Berlins und der anderen ostdeutschen Länder sind im System sowohl des öffentlichen als auch des Privatrechts die west/östlichen Eigentumsinteressen in Konflikt geraten. Die Tiefe und der Umfang der Eingriffe in die ostdeutschen Eigentums- und Besitzverhältnisse erreichen eine Dimension, die nur mit den Aneignungen und Enteignungen in der Zeit der Religionskriege des 17. Jahrhunderts vergleichbar sind.

Getragen von einem breiten Konsens in der Gesellschaft hatte der Verfassungsentwurf des Runden Tisches für die unterschiedlichen Eigentumstitel im Artikel 131 eine Lösung gefunden, die ostdeutsche Eigentümerinteressen gesichert und die bisherigen Eigentumsverhältnisse konfliktarm in die Eigentumsordnung des Grundgesetzes integriert hätte.

Die PDS hat diese Lösung aufgegriffen und folgenden Verfassungsartikel vorgeschlagen:

„(1) Das Eigentum, das die Bürger allein oder in Gemeinschaft mit anderen erworben haben, ihre Rentenansprüche und Anwartschaften und ihre eigentumsgleichen oder -ähnlichen Besitzstände stehen unter dem Schutz der Verfassung. Das Erbrecht wird gewährleistet.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Er findet seine Grenzen an den Grundrechten und an den natürlichen Lebensgrundlagen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Spekulations- und Planungsgewinne durch Bodenwertsteigerung unterliegen einer besonderen Abgabepflicht."

Dieser Artikel ist darauf gerichtet, die Enge des Privateigentumsbegriffs des deutschen Privatrechts zu öffnen. Die PDS folgt damit sowohl internationalen Entwicklungen von Rechtsauffassungen in bezug auf das Eigentum, die sich bei weitem nicht auf Sachen als Gegenstand eigentumsrechtlicher Regelung beschränken, als auch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die beginnt, eigentumsähnliche Besitzstände auch eigentumsrechtlich zu sichern. So ist z. B. nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Mai 1993 das Besitzrecht des Mieters an gemieteten Wohnungen Eigentum im Sinne des Artikels 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Nach dieser Entscheidung ist wesentliches Merkmal des Eigentums, daß dem . Berechtigten ein vermögenswertes Recht ebenso ausschließlich wie Sacheigentum zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet wird. Die Ostberlinern an Räumlichkeiten und Bauten zustehenden Besitz- und uneingeschränkten Nutzungsrechte zu eigenen Wohn- und Erholungszwecken sind eine solche vom Eigentumsbegriff abgedeckte vermögenswerte Rechtsposition und verdient demzufolge entsprechenden verfassungsrechtlichen Schutz.

Da das besondere Schutzbedürfnis Ostberliner Bürgerinnen und Bürger im Prozeß der Wiederherstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in Berlin sich keineswegs auf die Wahrung gegebener Eigentumsverhältnisse beschränkt, sondern sich auf die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen in ihrer Gesamtheit erstreckt, schlägt die PDS vor - es wurde bereits eingangs unter I. erwähnt -, für eine Übergangsperiode ein spezielles diesbezügliches Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen. Es lautet:

„(1) Das Land und die Bezirke sind verpflichtet, die Einheit Berlins mittels der Herstellung gleichwertiger sozialer und wirtschaftlicher Lebensverhältnisse zwischen den östlichen und westlichen Stadtbezirken zu vollenden.

(2) Dieser Artikel tritt dann außer Kraft, wenn die Einheit Berlins vollendet ist. Die Entscheidung hierüber erfolgt nach Artikel 88 Abs. 2."

Die PDS bezieht sich insofern auf die Artikel 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 33 Abs. 1 GG. Danach ist es ein verfassungsrechtliches Gebot, das die gesamte Rechtsordnung und staatliche Tätigkeit durchdringt, daß der Schwächere zu schützen, materielle Not zu beheben sowie Chancengleichheit auf allen Gebieten für alle Staatsbürger in allen deutschen Ländern herzustellen ist.

Das von der PDS vorgeschlagene Staatsziel wäre der Weg verfassungsrechtlicher Bewältigung der anstehenden Probleme im Hinblick auf die Ungleichheit der sozialen Existenz, die vollzogene bzw. noch stattfindende Deindustrialisierung, auf Diskrimi-

nierungen und auf Angriffe auf die Besitz-, Nutzungs- und Verfügungsrechte (Eigentumsrechte) der Ostberliner. Es wäre die grundlegende Orientierung, die Einheit Berlins zielstrebig zu vollenden.

III.

Der der Enquete-Kommission erteilte Auftrag, im Hinblick auf die Überarbeitung der VvB zu prüfen, wie die bezirkliche Verwaltungsstruktur verbessert werden kann, war die schwammige Umschreibung für die seit Jahren erhobene und durch überzeugende Ergebnisse einer früheren Enquete-Kommission „Verwaltungsreform" belegte Forderung, die Berliner Verwaltung grundlegend zu reformieren. Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip, das besagt, daß den jeweils unteren Einrichtungen zur Behandlung und Entscheidung vorbehalten bleiben soll, was zu behandeln und zu entscheiden sie in der Lage sind, bestand die Orientierung darin, die Stellung der Bezirke Berlins zu stärken und die Kompetenzen der Hauptverwaltung auf die Aufgabenbereiche zu reduzieren, die wegen des übergeordneten Interesses notwendig auf Landesebene anzusiedeln sind. Von dieser Orientierung hat sich die PDS bei ihren Vorschlägen zur Überarbeitung dieses Komplexes der VvB leiten lassen.

Die im Schlußbericht der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" niedergelegte Mehrheitsempfehlung verfehlt das Ziel, die Autonomie der Berliner Bezirke zu stärken. Sie vermeidet es, den im Berliner Modell der dezentralisierten Einheitsgemeinde angelegten Grundsatz dezentralisierter Gesamtverantwortung ernsthaft aufzugreifen und überzeugend auszugestalten. Die Empfehlung beläßt es letztlich dabei, die gesamte Verwaltung beim Senat zu konzentrieren und die bezirkliche Selbstverwaltung als eine Frage verwaltungsorganisatorischer Zweckmäßigkeit zu betrachten. Indem diesbezüglichen Änderungen der Verfassung ausgewichen wird, bleibt es trotz einiger neuer Regelungen im Bereich des Verwaltungsrechts in Wirklichkeit beim Status quo und damit bei den ständigen unfruchtbaren Streitigkeiten über den Umfang und die Befugnisse der Selbstverwaltungsrechte der Bezirke. Die seit Jahrzehnten zu verzeichnende Tendenz, die Verwaltung immer weiter zu zentralisieren, bleibt ungebrochen.

Die PDS hat demgegenüber empfohlen, dem demokratischen Prinzip der dezentralisierten Einheitsgemeinde zu folgen, auf dessen Grundlage Gesamtverantwortung durch verteilte Eigenverantwortung und Mitverantwortung hergestellt wird. Die Kompetenzen sind danach klar und überschaubar geordnet. Das Verwaltungshandeln orientiert sich an Bürgerverantwortung und Bürgernähe. Die Empfehlungen der PDS geben der Bürgerbeteiligung neue Möglichkeiten. Sie berechtigen die Bezirke, über finanzielle Mittel und Vermögenswerte eigenständig zu verfügen. Sie lauten im einzelnen wie folgt:

Artikel 3

„(1) Die gesetzgebende Gewalt steht der Volksvertretung zu. Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und den Organen der bezirklichen Selbstverwaltung. Die richterliche Gewalt liegt in den Händen unabhängiger Gerichte.

(2) Volksvertretung, Regierung, Verwaltung und die Organe der bezirklichen Selbstverwaltung nehmen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr."

Artikel 4

„(1) Die Bezirke Bezirke Mitte, Tiergarten . . . und Hellersdorf bilden die Stadt und das Land Berlin.

(2) Eine Änderung der Zahl und der Grenzen der Bezirke, kann nur durch ein Gesetz vorgenommen werden, das durch Volksentscheid bestätigt werden muß."

Artikel 39 a

„(1) Die Bezirkskammer ist die Vertretung der Organe der bezirklichen Selbstverwaltung. Die Bezirkskammer nimmt zu grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung Stellung.

(2) Die Bezirkskammer besteht aus den Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern und weiteren, aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlungen gewählten Mitgliedern. Jede Bezirksverordnetenversammlung wählt zwei Mitglieder für die Bezirkskammer, je ein Mitglied auf Vorschlag der stärksten Fraktionen.

(3) Die Bezirkskammer wählt eine Vorsitzende/einen Vorsitzenden, die/der ihre Sitzungen einberuft und leitet sowie ihre Beschlüsse ausführt. Sie gibt sich eine Geschäftsordnung."

Artikel 39 b

„(1) Die Bezirkskammer kann Anträge und Gesetzesvorlagen über den Senat oder unmittelbar in das Abgeordnetenhaus einbringen.

(2) Anträge und Gesetzesentwürfe zum Haushalt, zu grundlegenden Fragen der politischen und territorialen Entwicklung sowie in Angelegenheiten, die das Leben in den Bezirken in besonderer Weise betreffen, bedürfen der Zustimmung der Bezirkskammer innerhalb von 6 Wochen. Stimmt die Bezirkskammer einem Antrag oder einem Gesetzesentwurf nicht zu, muß sie ihre Änderungs- und Ergänzungsvorschläge einem paritätisch besetzten gemeinsamen Schlichtungsausschuß innerhalb eines Monats zuleiten. Kommt der Schlichtungsausschuß zu keiner Einigung, entscheidet das Abgeordnetenhaus endgültig."

Artikel 50

„(3) Die bezirklichen Selbstverwaltungsaufgaben sind:

a) die ausgewogene Gestaltung der Bezirksentwicklung unter Beachtung der Umweltverträglichkeit und des Denkmalschutzes;

b) die reale Gleichstellung und Gleichberechtigung der Frauen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens;

c) die Schaffung eines kinder- und jugendfreundlichen Milieus und der Unterhaltung von Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Spiel- und Sportstätten;

d) die Pflege des kulturellen Lebens und der Unterhaltung öffentlicher Bibliotheken und anderer bezirklicher Kultureinrichtungen;

e) die Förderung der bezirklichen Wirtschaft einschließlich der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen;

f) die Gewährleistung der medizinischen Grundversorgung und der öffentlichen Hygiene;

g) die Förderung des sozialen Wohnungsbaus und eine sozial gerechte Verteilung der Wohnungen;

h) die Unterhaltung von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen sowie von Volkshochschulen;

i) die Sicherung menschenwürdiger Lebensverhältnisse und eines selbstbestimmten Lebens von Seniorinnen und Senioren;

j) die Daseinsvorsorge für Menschen mit Behinderungen;

k) die Gewährleistung des Kinder-, Jugend- und des Mutterschutzes;

l) die Sozialhilfe, die Förderung und Unterhaltung sozialer Einrichtungen;

m) die Bereichsentwicklungsplanung und die Mitsprache bei der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung;

n) die Landschaftspflege, der Natur- und Umweltschutz, die Erhaltung von Erholungseinrichtungen, Grünflächen und Parks;

o) die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und die Unterhaltung der Straßen in bezirklicher Zuständigkeit;

p) das Personenstandswesen, die Einwohnermeldungen und die Gleichstellungsangelegenheiten.

(4) Das Nähere wird durch ein Gesetz über die Selbstverwaltung der Berliner Bezirke geregelt."

Diese Vorschläge der PDS zielen darauf hin, der Bezirksverordnetenversammlung, der neuen Bezirkskammer und dem Bezirksamt eine Stellung einzuräumen, derzufolge sie künftig nicht mehr lediglich hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsorgane sind, sondern an der Verwaltung nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig mitwirken. Die Stadt und das Land Berlin bauen auf den Bezirken auf, die originäre Teile des Ganzen sind. Mit dem Vorschlag zu Artikel 4 Abs. 2 wird die Änderung der Bezirksstruktur an den Bürgerwillen geknüpft.

Die Kompetenzen der Bezirke werden ausdrücklich geregelt. Die Bezirke erhalten damit einen verfassungsunmittelbaren Aufgabenbereich. Dieser ist mit einem Anspruch auf Finanzierung materiell untersetzt. Indem die Rechte der Bezirke enumeriert werden, entstehen eine verfassungsrechtliche Sperre gegen zentralistische Kompetenzverlagerungen und die Voraussetzungen dafür, Kompetenzstreitigkeiten weitestgehend auszuschließen.

Mit der Bezirkskammer wird eine neue Institution der dezentralisierten Einheitsgemeinde vorgeschlagen. Sie soll die Bezirke bei der Entscheidung grundsätzlicher Probleme der Gesamtstadtentwicklung vertreten. Sie hat Vorschlags- und begrenztes Vetorecht. Durch sie soll ein Zusammenwirken von Abgeordnetenhaus und den Organen der bezirklichen Selbstverwaltung hinsichtlich kommunaler Aufgaben gewährleistet werden. Die Bezirkskammer kann die Mitwirkung der Bezirke beider Gestaltung der Gesamtstadt verbessern, die gemeinsame Verantwortung für die Teile und das Ganze verwirklichen helfen.

Angesichts der ablehnenden Haltung vornehmlich von CDU und SPD gegenüber der vorgeschlagenen Bezirkskammer brachte die PDS im Interesse der Stärkung der Bezirke noch einen weniger weitreichenden Vorschlag ein. Dieser richtet sich auf eine Neufassung des Artikels 52 VvB und hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Bezirke haben das Recht, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen und Empfehlungen zu beschließen.

(2) Zu diesem Zweck finden mindestens einmal monatlich Besprechungen des Regierenden Bürgermeisters und des Bürgermeisters mit den Bezirksbürgermeistern und den Vorstehern der Bezirksverordnetenversammlungen statt (Rat der Bürgermeister und Vorsteher).

(3) Will der Senat einer mit Zweidrittelmehrheit beschlossenen Empfehlung des Rates der Bürgermeister und Vorsteher nicht folgen, hat er sie, mit einer Stellungnahme versehen, dem Abgeordnetenhaus zur Behandlung und Entscheidung vorzulegen.

(4) Alles Nähere wird durch das Gesetz über die Verwaltung geregelt."

Abschließend sei noch ein Blick zurückgerichtet. Er kann vielleicht helfen, ein Gegenwarts- und Zukunftsproblem vernünftig und in angemessener Weise zu lösen: Die Vereinigung und das Zusammenwachsen zweier Stadthälften mit unterschiedlichen Gesellschaften und Stadtbürgern.

Berlin stand Anfang der zwanziger Jahre vor einer vergleichbaren, wenn auch weniger schwierigen historischen Aufgabe. Es mußte von der Hauptstadt der Monarchie zur Hauptstadt der demokratischen Republik werden. Es war Hauptstadt der Republik und zugleich des größten deutschen Landes, das aber den Bundesstaat nicht mehr dominieren sollte. Es sollte 8 Stadtgemeinden, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke zu einer Metropole vereinigen, und zwar zu einer demokratischen Einheitsgemeinde. Für alle diese Aufgaben wurde mit dem Berlin-Gesetz vom 1. Oktober 1920 ein modernes Kommunalverfassungsmodell gefunden: die dezentralisierte Einheitsgemeinde. Sie war ein Verfassungsrahmen, der die Lösung der schwierigen Aufgaben ermöglichte. Sie hat ihre frühen und auch heutigen Kritiker widerlegt, die im mehrstufigen System eine künstliche Dezentralisierung sahen. Sie hat auch die Gefahren einer Zwangseingemeindung abgewendet, die beispielsweise im rheinisch-westfälischen Industriegebiet in den zwanziger Jahren zu erheblichen Konflikten führte. Auch das Berliner Modell konnte allerdings zentralisierende Kompetenzverlagerungen und Beschneidungen der bezirklichen Selbstverwaltung nicht abwenden.

Wenn wir den Gedanken von 1920 - geboren aus dem genossenschaftlichen Kommunalverwaltungsdenken - wieder aufgreifen und vernünftig weiterentwickeln, kann er ein angemessener Rahmen für heutige Gestaltungsaufgaben sein. Einheit kann nur werden, wenn Dominanz gebremst, Ungleichheit überwunden und Unterschiede anerkannt werden.

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Prof. Dr. Horst Kellner, Dr. sc. Peter Rudolf Zotl,
Dr. Jörg Franke, Dr. habil. Angelika Schiffers

3. Fraktion Bündnis 90/Grüne

3.1. Sondervotum der von der Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV benannten Abgeordneten Renate Künast und des Sachverständigen Karlheinz Merkel

A. Auftrag der Enquete-Kommission - Umfang und Grenzen

Die Enquete-Kommission hat nach unserer Überzeugung ihren Auftrag nur zum Teil erfüllt. Sie hat zwar im Bereich der Parlamentsreform (Ziff. 2 des Einsetzungsbeschlusses) eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, die den Anschluß an neuere verfassungsrechtliche Entwicklungen herstellen. Soweit sie jedoch beauftragt war, eine Erweiterung der Staatszielbestimmungen und eine Erweiterung der polischen Teilhaberechte . . . der Bürgerinnen und Bürger zu prüfen (Ziff. 1 a) und d) des Einsetzungsbeschlusses), ist sie ihrem Auftrag nur teilweise gerecht geworden. Dieser beinhaltete nämlich nicht lediglich eine unverbindliche Prüfung, vielmehr war er durch Bezugnahme des Einsetzungsbeschlusses auf Artikel 88 Abs. 2 der Verfassung von Berlin (vvB) näher bestimmt (vgl. oben, Ziff. I. des Einsetzungsbeschlusses). Dort heißt es ausdrücklich, die Verfassung sei einer Überarbeitung zu unterziehen, wobei Grundlagen der Überarbeitung neben der geltenden Fassung gleichberechtigt die Verfassung von (Ost-) Berlin vom 11. Juli 1990 (im folgenden: Verf. O-Berlin) zu sein hat. Daß darüber hinaus die Enquete-Kommission auch die Verfassung des Landes Brandenburg berücksichtigen sollte (vgl. Ziff. 3 des Einsetzungsbeschlusses), wollen wir hier nur erwähnen, einen Vergleich im einzelnen möchten wir nicht vornehmen. Er würde lediglich bestätigen, daß eine große Differenz zwischen den Ergebnissen im Bereich Grundrechte, Staatsziele und Bürgerbeteiligung der Enquete-Kommission zu den Regelungen der Brandenburgischen Verfassung besteht.

Im Bereich der Staatszielbestimmungen unterschied sich die Verf. O-Berlin in drei Punkten von der geltenden (Gesamt-) Berliner Verfassung: Zum einen sah jene eine Gleichstellungsverpflichtung für Frauen vor, weiterhin eine Förderpflicht des Landes für die Jugend, ältere und behinderte Menschen, und schließlich kannte sie eine differenzierte Ausgestaltung des Umweltschutzes in Art. 22.

Im Hinblick auf politische Teilhaberechte waren in Art. 19 Abs. 2 Bürgerbewegungen dem besonderen Schutz der Verfassung unterstellt und ihnen das Recht gewährt, ihre Anliegen den Parlamentsausschüssen vorzutragen sowie Zugang zu den bei öffentlichen Stellen gespeicherten Informationen, die ihre Anliegen betreffen, zu erhalten.

Weder schlägt die Enquete-Kommission im Bereich des Umweltschutzes eine Änderung der geltenden Rechtslage vor (geschweige denn, daß sie einzelne Regelungen der Ost-Berliner Verfassung übernehmen würde), noch finden Bürgerbewegungen in ihren Vorschlägen einen Platz. Zu den politischen Teilhaberechten gehört nach unserer Überzeugung auch das von der Enquete abgelehnte Informationsfreiheitsrecht der Bürgerinnen und Bürger in Form eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts in Akten der Verwaltung. Die Enquete-Kommission schlägt hier nur einen Auftrag an den Gesetzgeber vor und im Bereich des Umweltschutzes eine Regelung, die bereits (qua EG-Richtlinie) geltendes Recht ist. Unsere Kritik richtet sich weiter darauf, daß die für ein erfolgreiches Volksbegehren und die Rechtswirksamkeit eines Volksentscheides vorgeschlagenen Quoren so hoch sind, daß diese Instrumente direkter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungen (Ziff. 1 d des Einsetzungsbeschlusses) praktisch leerlaufen.

Eine Reihe von Mitgliedern vertrat die Auffassung, der Auftrag der Kommission beziehe sich nur auf eine punktuelle Änderung der Verfassung und es bedürfe in der Berliner Verfassung gar keiner Grundrechte oder Staatsziele, die auch nur an einem einzigen Punkt von denen des Grundgesetzes abweichen, während andere Kommissionsmitglieder, auch wir, der Überzeugung sind, der Auftrag des Art. 88 Abs. 2 der VvB lasse eine solche Reduktion nicht zu. Dieser spricht nämlich von überarbeiten und grenzt dies in keiner Weise gegenständlich ein. Somit kann sich das Überarbeiten nur auf die gesamte Verfassung beziehen, und zwar - wie ausdrücklich geregelt - anhand der ursprünglichen Fassung von 1948, 1950 und anhand der Ost-Berliner Verfassung vom Juli 1990. Wir sehen unsere Auffassung nicht nur durch den Wortlaut bestätigt. Sie wird auch vom vorgeschriebenen Schlußakt der Verfassungsüberarbeitung, einem Volksentscheid, gestützt. Dadurch wird die Überarbeitung auch systematisch klar von gewöhnlichen Revisionsvorhaben, wie sie in Abs. 1 des Art. 88 geregelt sind, abgehoben und bekommt eine herausragende Bedeutung, was ja auch wegen ihres Zusammenhangs mit der Vereinigung von Berlin nicht besonders überraschend ist. Dem vorgesehenen Volksentscheid kommt die wichtige Funktion zu, die Integration der beiden Stadthälften zu fördern. Das ist aber - unter verfassungsrechtlichen Aspekten - nur möglich, wenn die jeweiligen Verfassungen als grundsätzlich gleichwertig zu einer verschmolzen werden und damit eine rechtliche Grundordnung entsteht, die möglichst alle Berlinerinnen und Berliner als ihre annehmen.

Unsere Interpretation von Art. 88 Abs. 2 VvB wird auch durch die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt. In der entscheidenden 6. Sitzung des Ausschusses für die Vorbereitung der Einheit Berlins (West) am 13. Juli 1990, in der über Art. 88 Abs. 2 diskutiert wurde, hat der Abgeordnete Körting für die SPD zur Ablehnung der Aufnahme einer von der SPD gewünschten Bestimmung zur Meinungsvielfalt der Medien (vgl. Art. 12 Abs. 4 Ost-Berliner Verfassung, von der Enquete-Kommission nicht übernommen), seitens der CDU festgestellt: Herr Kollege Finkelnburg hat darauf verwiesen, da dies ein komplexes Thema ist und bei der großen Verfassungsrevision diskutiert werden müßte (vgl. Die Verhandlungen der Einheitsausschüsse der Berliner Parlamente, Hg. Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin, Berlin 1992, Bd. II, S. 729). Diesem Wort von der großen Verfassungsrevision hat der ihm antwortende Abgeordnete Finkelnburg nicht widersprochen, vielmehr hat er erläuternd ausgeführt: Hier meinen wir, daß grundsätzlichere Fragen hoffentlich in der größeren Ruhe der nächsten Legislaturperiode diskutiert werden. (ebenda, S. 730). In einem Brief an den Abgeordneten Körting vom 10. Juli 1990, der sich auf die von den Abgeordneten Körting, Künast, Finkelnburg erarbeiteten Vorschläge zu Verfassungsänderungen bezog, die die Erstreckung der (West-) Berliner Verfassung auf den Ostteil der Stadt in der konstituierenden Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 14. Januar 1990 vorbereiten sollte, hatte der Abgeordnete Finkelnburg ausgeführt: Dem Vorschlag von Herrn Körting, Art. 21 a - Umwelt - VvB zu ergänzen (mit: Jedermann ist verpflichtet, durch eigenes Verhalten zu diesem Schutz beizutragen), stimme er nicht zu, da ich sicher bin, daß es hierfür jedenfalls kurzfristig eine Mehrheit in unserer Fraktion nicht gibt. Wir sollten dies in die Beratungen für die **Totalrevision** einbeziehen. (ebenda, Bd. I, S. 29, Hervorhebung nur hier).

Nachdem der Vorsitzende des Einheitsausschusses, der Abgeordnete Staffelt, erklärt hatte, seine Fraktion wünsche, daß anstelle der damals geltenden Fassung des Art. 88 Abs. 2, wonach die VvB - nach der Vereinigung - . . . einer Überprüfung zu unterziehen sei, ein stärkerer Auftrag als nur die Überprüfung vorzusehen sei, und zwar, indem das Wort zu überarbeiten eingefügt wird (ebenda, Bd. II, S. 749), einigte man sich in der gemeinsamen Sitzung der Einheitsausschüsse West und Ort vom 30. August 1990 auf diese Formulierung ohne Gegenstimmen und Enthaltungen (ebenda, S. 1342).

Daß Grundlage der Überarbeitung, wie es in Art. 88 Abs. 2 VvB heißt, auch die Ost-Berliner Verfassung vom 11. Juli 1990 sein muß, geht auch auf Art. 88 Abs. 4 dieser Verfassung zurück, der dies zur Bedingung des Außerkrafttretens der Ost-Berliner Verfassung gemacht hat.

B. Abweichend von den „bewährten Strukturen der Verfassung von Berlin"?

Soweit einzelne Sachverständige die Ergebnisse der Enquete-Kommission ablehnen, weil diese „in zahlreichen Fällen die bewährten Strukturen der Verfassung verlassen", halten wir diese Kritik nicht für gerechtfertigt. Zum einen wird dabei der Auftrag von Art. 88 Abs. 2 VvB außer acht gelassen. Die Kritik übersieht aber vor allem folgendes:

Im Bereich des Staatsorgansiationsrechts tragen die Vorschläge lediglich - auftragsgemäß - neueren verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Erkenntnissen (vgl. Ziff. I des Einsetzungsbeschlusses) Rechnung; von den Regelungen zur Stellung des Regierenden Bürgermeisters abgesehen, finden sich so gut wie sämtliche Vorschläge in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer und im Bericht der Hamburger Enquete-Kommission zur Parlamentsreform von 1992. Regelungen zur direkten Demokratie sind ebenfalls nichts besonderes. Sie sind in allen Landesverfassungen der Bundesrepublik vorgesehen, außer in Hamburg, wo sie jedoch von der genannten Enquete-Kommission vorgeschlagen werden.

Im Bereich der Grundrechte hat die Enquete-Kommission lediglich Bestimmungen vorgeschlagen, die fast ausnahmslos im Grundgesetz zu finden sind. Nur der Gleichbehandlungsgrundsatz ist leicht erweitert: Er sieht in Abs. 2 auch ein Diskriminierungsverbot im Hinblick auf die sexuelle Identität vor, läßt eine positive Diskriminierung für Menschen mit Behinderungen zu und findet auch auf andere Lebensgemeinschaften Anwendung (Art.: Lebensgemeinschaften / Eltern / Kinder, Abs. 1, S. 2). Die erste und die letzte Fallgruppe dürften aber bereits von Art. 3 des Grundgesetzes umfaßt sein. Das weiterhin vorgeschlagene „Recht auf Bildung" kennt das Grundgesetz nicht. Das ist aber nicht verwunderlich, da Bildung zuvörderst Landesangelegenheit ist. So steht ein solches Recht in verschiedenen Landesverfassungen; aus jüngster Zeit in: Artikel 29 Abs. 1 Verfassung von Brandenburg und Artikel 20 Satz 1 Verfassung von Thüringen. Zwar schlägt die Enquete-Kommission noch eine weitere Regelung vor, die sich nicht im Grundgesetz findet, es handelt sich um Art. 21 a) Abs. 2, der ein begrenztes Recht auf Zugang zu den Daten der vollziehenden Gewalt vorsieht, soweit sie sich auf die natürlichen Lebensgrundlagen beziehen. Das ist jedoch für alle Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union bereits geltendes Recht, dessen Einführung die „Richtlinie des Rates der EG", vom 7. Juni 1990, über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) bis zum 31. Dezember 1992 vorsieht (vgl. Amtsblatt 1990, Nr. L 158 S. 56).

Bei den Staatszielbestimmungen gibt es von der - auftragsgemäßen - Umformulierung bezüglich Arbeit, Wohnung und soziale Sicherung (Herabstufung auf Staatsziele) nur zwei Bestimmungen, die über das Grundgesetz hinausgehen: in Art. 6 Abs. 4 im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen und in Art. 21 a) die an sich selbstverständliche Klarstellung, daß zum Schutz der Umwelt auch der Tierschutz gehört. Die Gleichstellung von Frauen (Art. 6 Abs. 3) ist gegenüber der geltenden Verfassung von Berlin insofern erweitert, indem das Land nunmehr verpflichtet ist, jene aktiv zu betreiben. Bis zur Erreichung der Gleichstellung ist eine positive Diskriminierung zu kompensatorischen Zwecken zulässig.

C. Eines der Zentralprobleme verfehlt: Umwelt

Wir sind nicht der Meinung, daß eine Verfassung alles, was politisch wünschenswert wäre, zu regeln hat. Eine Verfassung ist jedoch nicht schlichtes Abbild gegenwärtiger Zustände. Vielmehr sagt sie, was sein soll, und beansprucht, die Wirklichkeit entsprechend zu regeln und zu beeinflussen. In einer dynamischen Gesellschaft, deren Handlungen und Entscheidungen zunehmend Auswirkungen auf die Zukunft haben, kann eine Verfassung nicht nur am Überlieferten festhalten. Man muß nicht so weit gehen wie die CSU-Bundestagsabgeordnete Ursula Männle, die anmerkt, Verfassungen sind auch Skizzen der zukünftigen Gesellschaft und Motor für gesellschaftliche Veränderungen (Die Zeit vom 12. März 1993, S. 12). Aber auf Veränderungen, die bereits eingetreten sind, und auf Fragen und Probleme, die die

Gesellschaft dauerhaft begleiten, muß eine Verfassung Antwort geben. Sie kann dabei nicht ins Detail gehen, Politik und Mehrheitsentscheidungen ersetzen. Aber es dürfte Übereinstimmung darin bestehen, daß Politik nicht alles können darf, wofür sich die Mehrheiten finden. Das ist für die liberalen Freiheitsrechte als Grenzen staatlicher Macht seit langem fraglos anerkannt.

Nun ist die Freiheit nicht nur durch ungezügelte staatliche Macht bedroht. Sie ist auch durch die Neigung der Menschen zu kollektiver Selbstschädigung gefährdet. Daß die natürlichen Lebensgrundlagen buchstäblich die Bedingungen der Möglichkeit menschlicher Existenz sind, dürfte nicht im Streit stehen. Da es keine kollektiven Sinnesorgane gibt, die Umweltzerstörung sozusagen sehen, riechen und schmecken, muß die Gesellschaft rechtliche Maßstäbe definieren, an denen die Politik messen kann, ob der kritische Pegel jeweils überschritten ist und ob Gesetzgeber oder Verwaltung handeln müssen. Die Einteilung der Maßstäbe, gewissermaßen die Bestimmung der einzelnen Grenzwerte, das ist nicht Sache der Verfassung. Aber eine Meßlatte muß sie zur Verfügung stellen, damit überhaupt Maß genommen werden kann. Dazu haben wir Vorschläge in einem Artikel Ökologie vorgelegt, die sich sämtlich an Art. 22 der Verfassung von Ost-Berlin (teilweise wörtlich) anlehnen. Die Enquete-Kommission hat diese ohne Diskussion abgelehnt. Im einzelnen:

a) Die Verpflichtung des Landes darauf, die Umwelt vor Schäden zu bewahren und dafür zu sorgen, daß eingetretene Schäden beseitigt werden.

b) Die ebenfalls als Staatsziel ausgestaltete Verpflichtung des Landes auf den sparsamen Gebrauch und die Wiederverwendung von Rohstoffen, sowie auf eine sparsame Nutzung von Energie hinzuwirken.

Beide Vorschläge geben nicht etwa eine maximale Linie vor. Sie beinhalten nur ein Optimierungsprinzip, dessen Umsetzung und Ausgestaltung Sache des Gesetzgebers und der vollziehenden Organe ist.

c) Die genannten Vorschläge sind, ebenso wie das in der Verfassung bereits enthaltene allgemeine Staatsziel Umweltschutz, nur zu realisieren, wenn über den Zustand der Umwelt auch hinreichend Erkenntnisse existieren. Deshalb haben wir weiter vorgeschlagen:

Eine Verpflichtung des Landes, Informationen über den Zustand der natürlichen Umwelt zu erheben und zu dokumentieren, wozu auch die Betreiber von Anlagen die erforderlichen Angaben machen müssen.

d) Das alles folgt keinem Selbstzweck, sondern muß begleitet sein von einem Recht des einzelnen auf Schutz vor Verletzungen und unzumutbaren Gefährdungen, sofern sie die Folge vor Eingriffen in die natürlichen Lebensgrundlagen sind.

e) Schließlich sind wir überzeugt, daß Umweltschutz nicht nur Angelegenheit des Staates, sondern aller Menschen ist. Eine solche Pflicht erwächst aus der selbstverständlichen Angewiesenheit der Gesellschaft darauf, daß die Handlungen einzelner nicht ihre Existenzgrundlagen gefährden. Damit folgen wir übrigens auch den Vorstellungen, die die SPD im Prozeß der Vereinigung Berlins hatte (vgl. oben Zitat SV Körting).

f) Weil der Schutz der Umwelt mindestens so sehr auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist wie auf staatliche Maßnahmen, haben wir vorgeschlagen, ein Klagerecht für solche Umweltverbände vorzusehen, die ideell und nicht nur vorübergehend den Schutz der Natur und Umwelt fördern. Sie sollen auch an Umwelt-Verwaltungsverfahren beteiligt werden, damit frühzeitig relevante Gesichtspunkte erkannt, Konfliktpotentiale rationalisiert und kanalisiert werden können und dadurch späteren langwierigen und kostspieligen Prozessen vorgebeugt wird.

Eine Gesellschaft, in der mit guten Gründen jedem das Recht zugesichert ist, nur seinen Interessen zu folgen und auf seinen Vorteil zu sehen, kann es sich auf Dauer nicht ohne Schaden leisten, uneigennützigen Bürgerinnen und Bürgern, die sich zusammenfinden, Freizeit und Geld investieren, weil ihnen an dem gelegen ist, wovon alle leben, die Wege zu verschließen, die ihrem Engagement erst eine reelle Chance eröffnen. Die jeweilige Entscheidung bleibt natürlich in der Hand berufener Gerichte, und Erfolg wird den klagenden Verbänden nur beschieden sein, wenn konkrete gesetzliche Bestimmungen verletzt letzt werden. Das letzte Wort soll selbstverständlich der Gesetzgeber behalten. Neuere Landesverfassungen haben die Bedeutung der umweltrechtlichen Verbandsklage erkannt. So ist sie in der Sächsischen Verfassung (Artikel 10 Abs. 2) und in der Brandenburgischen Verfassung (Artikel 39 Abs. 8) verankert. In den alten Bundesländern gibt es verschiedentlich die Verbandsklage im Umweltrecht, z. B. in Bremen, Hamburg, Hessen und im Saarland.

Vor allem der Blick ins Ausland zeigt aber, daß es sich hier um ein verbreitetes und bewährtes Mittel des Umweltschutzes handelt, das durchaus Rationalisierungseffekte bewirkt und nicht etwa ein Mittel von Querulanten. In einer erst jüngst vorgelegten rechtsvergleichenden Studie heißt es hierzu: „Der Blick ins Ausland zeigt trotz der Vielfalt von Rechtssystemen, Institutionen und Rechtsschutzinstrumenten eine klare Tendenz: Das wachsende Bewußtsein von der Gefährdung der Umwelt hat in den 70er und insbesondere in den 80er Jahren fast überall zu einer Erweiterung der Möglichkeiten gerichtlicher objektiver Rechtskontrolle geführt, mit der sich das Vollzugsdefizit im Umweltschutz reduzieren läßt." Es sei „mittlerweile auch in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft" jedenfalls „in Teilbereichen des Umweltrechts die Verbands- oder die Popularklage zugelassen." In Frankreich, Irland, Spanien, den Niederlanden, Dänemark, Luxemburg, Italien und Portugal sei sie auf nationaler Ebene verankert (vgl. Johann Bizer, Thomas Ormond, Ulrike Riedel, „Die Verbandsklage im Naturschutzrecht", Taunusstein 1990, S. 54).

Die von der Mehrheit der Enquete-Kommission vorgeschlagene Regelung zur Verbandsklage (Art. 21 a) Abs. 3, Bericht S. 91) gewährt nach unserer Meinung kein verfassungsunmittelbares Klage-Recht, da der Vorbehalt eingefügt ist . . . nach Maßgabe der Gesetze . . . Sofern man also ein Verbandsklagerecht verankern will, sollte die Regelung, entsprechend unserem Vorschlag, bestimmt und konkret sein.

Schließlich halten wir es, anders als die Mehrheit der Enquete-Kommission, auch für erforderlich, eine Regelung aufzunehmen, wonach Forschungen, die mit besonderen Risiken für die natürlichen Lebensgrundlagen und für die Menschenwürde verbunden sind, öffentlich angezeigt werden müssen. Eine ähnliche Bestimmung hat Art. 13 Abs. 2 der Verf. O-Berlin vorgesehen. Auch die Bremische Verfassung kennt in Art. 12 Abs. 2 eine vergleichbare Regelung. Wir können heute nicht mehr die Augen verschließen vor großen Gefahren und unübersehbaren Folgen (die zudem häufig zukünftige Generationen treffen würden), die ein schrankenloses Experimentieren mit Mensch und Natur mit sich bringt. Die Öffentlichkeit hat ein Recht, hierüber in Kenntnis gesetzt zu werden. Die Gesellschaft, genauer gesagt, die Menschen in der Gesellschaft sind es ja, die im Zweifel die Folgen zu tragen haben. Eine solche Regelung kann nach dem Grundgesetz auch zulässigerweise in der Landesverfassung vorgesehen werden, weil sie lediglich die verfassungsimmanenten Schranken der Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), die sich insbesondere aus Art. 1 GG ergeben, konkretisiert (vgl. hierzu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 6 des Hessischen Universitätsgesetzes - Informationspflicht bei gefährlichen Forschungsergebnissen -, NJW 1978, S. 1621 ff.). So sehen Bremen (Artikel 12), Brandenburg (Artikel 31 Abs. 2), die Verfassung von Ostberlin (Artikel 13 Abs. 2) und Mecklenburg-Vorpommern (Artikel 7 Abs. 2) Beschränkungen vor.

D. Das zweite Zentralproblem: Politische Beteiligungsrechte

a) Bürgerbewegung

Daß die Enquete-Kommission sich nicht dazu durchringen konnte, eine Regelung, die Bürgerbewegungen unter den Schutz der Verfassung nimmt, aufzunehmen, halten wir für unvertretbar. Es geht hier nicht etwa um irgendwelche historischen Reminiszenzen. Wiewohl sich schon gelegentlich der Eindruck einstellt,

der Mohr habe seine Schuldigkeit getan und könne gehen. Vielmehr geht es um das schon oben angesprochene Problem, daß eine Gesellschaft, die auf dem Prinzip basiert, daß die einzelnen ausschließlich ihre eigennützigen Interessen (legitimerweise!) verfolgen, es nicht abblocken, sondern fördern sollte, daß sich Bürgerinnen und Bürger in public-interest-groups zusammenschließen, also öffentliche und allgemeine Interessen zu ihrem Gegenstand machen und dafür Freizeit und Engagement aufbringen. Der auch in der Diskussion der Enquete-Kommission erhobene Einwand, die Parteien stünden doch allem offen, greift nicht. Wir wissen heute, daß - aus welchen Gründen auch immer - viele Menschen politisch interessiert sind und sich auch engagieren würden, aber nicht in den Parteien. Das muß keineswegs nur auf die viel zitierte Parteienverdrossenheit zurückzuführen sein, sondern mag oft damit zusammenhängen, daß Parteien den Anspruch erheben, für alle Bereiche der Gesellschaft politische Optionen und Konzepte zu formulieren, jedoch viele Bürger nur in kleineren, vielleicht auch ihrem Lebensraum naheliegenden politischen Feldern tätig werden wollen.

Es ist bedauerlich, daß die Zivilgesellschaft und der bürgerliche Gemeinsinn immer nur von Personen in höchsten Staatsämtern beschworen wird, wenn sie jedoch praktisch werden sollen, dann stellt sich heraus, daß die etablierten politischen Kräfte hierfür schlicht nichts übrig haben. Wir verkennen nicht, daß gerade in Deutschland die Parteien Jahrzehnte aus dem politischen Raum verdrängt werden sollten und erst unter dem Grundgesetz von Verfassungs wegen anerkannt wurden. Aber gerade deshalb dürfte doch die Einsicht nicht weit sein, daß für eine gesicherte politische Betätigung von Gruppen auch eine verfassungsrechtliche Verankerung erforderlich ist. Es geht keineswegs darum, die Bürgerbewegungen den Parteien gleichzustellen. Vielmehr schlagen wir nur eine Übernahme der entsprechenden Regelung in Artikel 19 Abs. 2 der Ost-Berliner Verfassung vor. Bürgerbewegungen sind weiterhin verankert in der Verfassung von Brandenburg (Artikel 20 Abs. 3), Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern (Artikel 3 Abs. 4) und in der Verfassung von Thüringen (Artikel 9 Satz 2). Soweit Bedenken laut werden sollten, daß unter dem Deckmantel von Bürgerbewegung sich mancher rechter Schlägerverband treffen könnte, ließe sich dies mit einer eindeutigen Verpflichtung auf innerorganisatorische demokratische Grundsätze verhindern.

b) Volksentscheid - Quorum

Wir halten das von der Enquete-Kommission vorgesehene Quorum für einen Volksentscheid, nämlich bei einer Beteiligung von 50 % der Wahlberechtigten die Mehrheit und bei einer geringeren Beteiligung mindestens 25 % aller Wahlberechtigten als Ja-Stimmen, für äußerst problematisch. Damit wird dieses Instrument direkter Demokratie weitgehend entwertet. Es provoziert geradezu die Gegner des jeweiligen Volksentscheides dazu, zum Boykott aufzurufen und führt damit zu einer Desintegration. Enttäuschungen bei den Bürgern sind vorprogrammiert. Deshalb ist in manchen Bundesländern kein Quorum für einen Volksentscheid vorgesehen, z. B. Bayern (Artikel 74), Sachsen (Artikel 72 Abs. 4).

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Renate Künast, Karlheinz Merkel

3.2. Sondervotum des von der Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV benannten Sachverständigen Karlheinz Merkel

Ich empfehle dem Abgeordnetenhaus von Berlin, dem Artikel zur Menschenwürde folgenden Absatz 2 hinzuzufügen, den die Enquete-Kommission zunächst mit großer Mehrheit angenommen und dann in „2. Lesung" mit einer Stimme Mehrheit wieder gestrichen hat. Sollte das Abgeordnetenhaus dem nicht folgen wollen, erlaube ich mir die Anregung, einen entsprechenden Satz in die neu zu fassende Präambel aufzunehmen.

„(2) Alle schulden einander die Anerkennung in ihrer Würde als Gleiche."

In einem Manifest mit dem Titel „Weil das Land sich ändern muß", das von M. Dönhoff, H. Schmidt, R. Schröder, E. Reuter u. a. unterzeichnet ist, heißt es:

„Vom Gemeinwohl spricht keiner mehr . . . Der Bürger sorgt für sich selbst, die meisten denken an nichts anderes als an ihr eigenes Wohlergehen" Mit Recht warnt Ralf Dahrendorf „. . . wenn Freiheit zu jenem existenzialistischen Alptraum geworden ist, in den alles geht und es auf nichts mehr ankommt."

Nicht nur hier wird eine zunehmende Desintegration der Gesellschaft beklagt.

Diese ist nicht zu stoppen, mit einem Appell an die guten überlieferten Werte, die in der Erziehung wieder mehr beachtet werden müßten. In einem Zeitalter, in dem der ethische Pluralismus eine Tatsache ist, kann die normative Integration der Gesellschaft, die ja nicht nur aus erziehbaren Kindern besteht, nicht durch Verbindlichmachung tradierter gemeinsamer Werte erreicht werden.

Die Integration eines Pluralismus von Lebensformen und Anschauungen ist heute nur möglich in der wechselseitigen Toleranz der unterschiedlichen Überzeugungen.

Was könnte aber heute die Kittmasse sein, für die unter Geltung von Freiheit und Toleranz entstandenen und auch notwendigen Fugen, zwischen den Gesellschaftsmitgliedern gemeinhin Konsens, also Übereinstimmung genannt wird? Worin ist begründet, was gemeinhin Konsens genannt wird?

Es findet sich in der klassischen Idee des Vertrages, den alle Individuen miteinander schließen, um eine Rechtsgemeinschaft zu gründen, in der sie gleiche Rechte und Pflichten haben. Diese philosophische Fiktion der Gründung einer Gesellschaft von im Naturzustand unbeschränkt freien Einzelnen durch wechselseitige Zuerkennung von Rechten kann heute offenbar nicht mehr hinreichend handlungsmotivierend für die Mitglieder moderner Gesellschaften sein. Deshalb sollen sie an das Grundprinzip einer rechtlichen Gemeinschaft mit dem Satz erinnert werden: „Alle schulden einander die Anerkennung in ihrer Würde als Gleiche."

Damit ist nicht gesagt, daß sie sich die Anerkennung schulden, soweit sie private Individuen sind. Als solche besteht ihre Würde in ihrer je unverwechselbaren Eigenheit. Vielmehr schulden sie sich die Anerkennung nach diesem Satz nur, soweit sie gleiche Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft sind. Das sind sie gerade in Abstraktion von ihrer individuellen Verschiedenheit. Insoweit sind sie gleiche Rechtssubjekte.

Das Zivilrecht setzt sie als diese Rechtspersonen voraus. Das Strafrecht stellt sicher, daß keiner dem anderen seinen eigenen Willen aufzwingt. Es kann aber nicht die fragliche „Kittmasse" zwischen den Staatsbürgern sein. Es gebietet nicht, sondern es verbietet, in die Sphäre des anderen ohne dessen Zustimmung einzudringen. Es ist also nicht konstruktiv, sondern soll nur die sich aus anderen Quellen speisenden Lebensformen und Beziehungen der einzelnen absichern. Eine Gesellschaft, deren Integration nur durch die Angst vor den negativen Sanktionen des Strafrechts aufrechterhalten würde, dürfte nicht allzulange existieren.

Daß der Respekt vor dem anderen als einem menschlichen Wesen mit gleichen Rechten eine Gesellschaft als Rechtsgemeinschaft allererst ermöglicht, daran soll der vorgeschlagene Artikel erinnern. Der Konsens einer Rechtsgemeinschaft sollte nicht nur ein schweigender sein. Es schadet nicht, wenn man ihre Grundlage öffentlich in ihrer Verfassung ausspricht.

Von diesem Gedanken war offenbar auch der Vorschlag von Frau Rahardt-Vahldieck und Herrn Elmer in der Verfassungskommission zur Reform des Grundgesetzes getragen. Er lautet:

„Jeder ist zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn aufgerufen."

Für diesen Vorschlag stimmten 36 Mitglieder der Kommission, 21 waren dagegen, 2 enthielten sich.

Ich halte den von der Enquete-Kommission wieder gestrichenen Artikel für besser, weil er sich eindeutiger auf die Grundlagen einer Rechtsgemeinschaft bezieht und nicht lediglich eine (begrüßenswerte) Moral zum Ausdruck bringt, wie Herrn Elmers und Frau Rahardt-Vahldiecks Vorschlag.

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Karlheinz Merkel

4. **Sondervotum der von der Gruppe „Neues Forum" benannten Sachverständigen, Frau Bärbel Bohley**

Die erste frei gewählte Ostberliner Stadtverordnetenversammlung war 1990 überzeugt, daß die politische Einheit Berlins noch lange nicht die Einheit des politischen und kulturellen Lebens der Stadt bedeuten würde. Die Erfahrungen der Menschen im Ostteil der Stadt aus vierzig Jahren DDR sollten festgehalten werden. Deshalb erarbeiteten sie innerhalb weniger Monate eine Ostberliner Verfassung, in der sich das neu gewonnene Selbstbewußtsein der Ostberliner widerspiegelte. Anliegen war, daß sich dieses dann auch in der Gesamtberliner Verfassung wiederfinden sollte, vor allem in der Gestaltung der Grundrechte, der Staatszielbestimmung und der Verwaltung.

Für ein ehemaliges Mitglied der Ostberliner Stadtverordnetenversammlung ist die Enquete-Kommission diesem Auftrag, der als eine Aufgabe im Prozeß der deutschen Wiedervereinigung zu verstehen ist, nicht gerecht geworden. Lediglich eine längst fällige Überarbeitung der Westberliner Verfassung wurde geleistet.

Die Diskussion über eine veränderte Verfassung nach der Wiedervereinigung der Stadt hätte gleichzeitig eine Diskussion über die neuen politischen Aufgaben sein müssen. Die öffentliche Diskussion hätte die Menschen aus Ost und West einander näher und Klarheit über gemeinsame Aufgaben mit sich bringen können. Diese hätten sich in der Verfassung niederschlagen müssen. Die Erfahrungen aus den Umwälzungen im Herbst 1989 haben sich in in der jetzigen überarbeiteten Verfassung niedergeschlagen.

Die wichtigste Erfahrung war, daß Demokratie von unten wachsen muß und die Bürger möglichst auf allen Ebenen parteienunabhängig das politische Leben mitgestalten können. Gerade in der Zeit nach 1989 hätten die neuen, aber politisch unerfahrenen Kräfte nicht benachteiligt werden dürfen, um Chancengleichheit zwischen ihnen und den etablierten politischen Parteien des Westens wenigstens annähernd herzustellen.

Die geringe materielle Ausstattung der Gruppe „Neues Forum/Bürgerbewegung" wirkte sich auf die wirkliche Mitsprache in der Enquete-Kommission genauso negativ aus wie die Tatsache, daß sie kein volles Stimmrecht hatte.

Des weiteren unterstütze ich die vorstehend abgedruckten Voten von Frau Abg. Künast und Herrn SV Merkel.

Berlin, den 25. Mai 1994

gez. Bärbel Bohley

VIII.
Anhang

1. a) **Empfehlungen zur Änderung der Verfassung von Berlin**

I. Grundrechte / Staatsziele

„Neuer Artikel - Menschenwürde"

„(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

Absatz 1:

- 17 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

„Neuer Artikel - Persönlichkeitsrecht"

„(1) Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt."

- 16 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Artikel 6

„(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen, seiner sexuellen Identität benachteiligt oder bevorzugt werden. Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden.

(3) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, daß Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluß- und Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung zulässig.

(4) Das Land ist verpflichtet, für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen."

Absatz 1:

- 16 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 14 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 3 Satz 1:

- 2 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 16 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 2:

- 14 Stimmen dafür / 2 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 3:

- 13 Stimmen dafür / 8 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 4:

- 12 Stimmen dafür / 3 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 15 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 9

„(1) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden."

- 8 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 7 Enthaltungen -

„Neuer Artikel - Lebensgemeinschaften/Eltern/Kinder"

„(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Andere Lebensgemeinschaften haben Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obligende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(4) Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für andere sorgt, verdient Förderung und Entlastung.

(5) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

(6) Den nicht-ehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern."

Absatz 1 Satz 1:

- 7 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 1 Satz 2:

- 10 Stimmen dafür / 8 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 3:

- 11 Stimmen dafür / 4 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 4:

- 11 Stimmen dafür / 4 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 2, 5 und 6: Übernahme aus Grundgesetz

- 7 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 2 Enthaltung -

Artikel 12

„(1) Alle haben das Recht auf Erwerbstätigkeit. Dieses Recht zu schützen und zu fördern ist Aufgabe des Landes.

(2) Das Recht auf Erwerbstätigkeit ist durch eine Politik der Vollbeschäftigung und des sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaftswachstums unter Beachtung der sonstigen Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verwirklichen. Wenn Arbeit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Unterhalt aus öffentlichen Mitteln.

(3) Frauen und Männern ist es zu ermöglichen, Kindererziehung und häusliche Pflegetätigkeit mit der Erwerbstätigkeit und Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren. Alleinerziehende Frauen und Männer, Frauen während der Schwangerschaft und nach der Geburt, Jugendliche und behinderte Menschen haben Anspruch auf besonderen Schutz im Arbeitsverhältnis."

Allgmeines Recht auf Arbeit:

- 20 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 2:

- 13 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 2 Enthaltung -

Artikel 13

„Der Zugang zu allen öffentlichen Ämtern steht allen ohne Unterschied der Herkunft, des Geschlechts, der Parteizugehörigkeit und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses offen, wenn sie die nötige Eignung besitzen."

- 14 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 14

„(1) Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherung bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und im Alter zu sorgen. Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen.

(2) Die Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen für die Beratung, Betreuung und Pflege im Alter, bei Krankheit, Behinderung, Invalidität und Pflegebedüftigkeit sowie für andere soziale und karitative Zwecke sind staatlich zu fördern, unabhängig von ihrer Trägerschaft. In Heimen stehen den Bewohnern Mitentscheidungsrechte zu."

- 11 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 18

„(1) Alle Männer und Frauen haben das Recht, sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln sowie Vereinigungen und Gesellschaften zu bilden.

(2) Das Streikrecht ist gewährleistet."

Absatz 1:

Streichung der Worte „zu gesetzlich zulässigen Zwecken"

- 12 Stimmen dafür / 4 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 2 - alt -: einstimmig gestrichen

Artikel 19

„(1) Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Es ist durch die Bau- und Wohnungspolitik des Landes zu sichern, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen durch öffentlich geförderten Wohnungsbau."

- 12 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 20

„(1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. Die ungestörte Ausübung des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses wird gewährleistet."

- 14 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 21 a

„(1) Die Umwelt und die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Landes. Dazu gehört auch der Schutz der Tiere, die als Lebewesen zu achten sind.

(2) Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den die Schutzgüter des Abs. 1 Satz 1 betreffenden Daten der vollziehenden Gewalt, soweit nicht schutzwürdige öffentliche Interessen oder Rechte Dritter verletzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(3) Anerkannte Umweltverbände haben nach der Maßgabe der Gesetze das Recht auf eine umfassende umweltrechtliche Verbandsklage."

Absatz 1 Satz 1:

- 12 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 1 Satz 2:

- 22 Stimmen dafür / 0 Stimme dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 9 Stimmen dafür / 7 Stimme dagegen / 5 Enthaltungen -

„Neuer Artikel - Bildung"

„(1) Jeder Bürger hat das Recht auf Bildung.

(2) Das Land fördert den Zugang eines jeden Menschen zur Bildung. Dazu gehört der Zugang zu Schulen, Hochschulen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen sowie zur beruflichen Erstausbildung.

(3) Sozial Benachteiligte und Menschen mit Behinderungen sind besonders zu fördern.

(4) Das Land schützt und fördert das kulturelle Leben seiner Bürger."

Absatz 1:

- 13 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 11 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 4 Enthaltungen -

Absatz 3:

- 15 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 12 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

„Neuer Artikel - Wissenschaft"

„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung."

- 6 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 7 Enthaltungen -

II. Staatsorganisation

Artikel 26

„(1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, geheimer, freier und direkter Wahl gewählt."

Redaktionelle Einfügung des Wortes „freier"

„Neuer Artikel - Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Beruf"

„(1) Mit der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus sind die folgenden beruflichen Funktionen unvereinbar:

1. Unmittelbare Landesbeamte mit Dienstbezügen der Hauptverwaltung und Bezirksverwaltung und mittelbare Landesbeamte,
2. Wahlbeamte,
3. Angestellte im öffentlichen Dienst in der Hauptverwaltung des Landes Berlin oder einer anderen Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der öffentlich rechtlichen Religionsgesellschaften,
4. Beamte, Beamtinnen und Angestellte beim Abgeordnetenhaus und des Rechnungshofs, der Gerichtsverwaltungen, des Berliner Datenschutzbeauftragten und der Berliner Datenschutzbeauftragte,
5. Berufsrichterinnen und Berufsrichter,
6. Mitglieder des zur Geschäftsführung berufenen Organs einer der Aufsicht des Landes Berlin unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts oder eines privatrechtlichen Unternehmens, an dem das Land Berlin oder eine seiner Aufsicht unterstehende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mit mehr als 50 von 100 beteiligt ist, und ihre ständigen Stellvertreter.

- 14 Stimmen dafür / 2 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Eine Annahme dieses Artikels entspricht dem Arbeitsauftrag aus Artikel 88 Absatz 3 Verfassung von Berlin.

„Neuer Artikel - Abgeordnetenanklage"

„(1) Erhebt sich der dringende Verdacht, daß ein Abgeordneter seine Stellung als solcher um finanzieller Vorteile willen mißbraucht, so kann das Abgeordnetenhaus bei dem Verfassungsgerichtshof ein Verfahren mit dem Ziel beantragen, ihm sein Mandat abzuerkennen.

(2) Der Antrag auf Erhebung der Anklage setzt eine Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses voraus. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Hauses.

(3) Entscheidet der Verfassungsgerichtshof im Sinne der Anklage, verliert der Abgeordnete sein Mandat mit Verkündung der Entscheidung."

Absatz 2 Satz 1:

Artikel insgesamt: einstimmig

Artikel 27

„(1) Eine Vereinigung aus mindestens 5 vom Hundert der verfassungsmäßigen Mindestzahl der Abgeordneten bildet eine Fraktion. Die Bildung einer Fraktion nach der Konstituierung des Abgeordnetenhauses bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(2) Fraktionen nehmen unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr, indem sie mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen der Volksvertretung an deren Arbeit mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Insofern haben sie Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere über die Rechtstellung und Organisation sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen werden durch Gesetz bestimmt."

Absatz 1 Satz 2:

- 9 Stimmen dafür / 8 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 2 Satz 2:

- 10 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 28

„(1) Das Abgeordnetenhaus gibt sich eine Geschäftsordnung. Bei der Verteilung der Redezeiten im Abgeordnetenhaus und in seinen Ausschüssen dürfen die Mitglieder der Opposition gegenüber den den Senat tragenden Abgeordneten und Fraktionen und Mitgliedern des Senats nicht benachteiligt werden.

(2) Das Abgeordnetenhaus wählt für die Dauer der Wahlperiode aus seiner Mitte den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Jede Fraktion hat mindestens einen Vertreter im Präsidium.

(3) Der Präsident, die Vizepräsidenten sowie die übrigen Mitglieder des Präsidiums können durch Beschluß des Abgeordnetenhauses abberufen werden. Der Beschluß setzt einen Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses voraus. Er bedarf der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses.

(4) Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Sitzungsgebäude aus. Ohne seine Zustimmung darf im Sitzungsgebäude keine Durchsuchung und Beschlagnahme stattfinden.

(5) Der Präsident verwaltet die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes. Er vertritt das Abgeordnetenhaus in allen Angelegenheiten. Ihm steht die Ernennung, Einstellung und Entlassung der Beamten, Angestellten und Arbeiter zu, wobei ein Einvernehmen mit dem Präsidium bei den Besoldungsgruppen des höheren Dienstes herzustellen ist."

Absatz 1 Satz 1:

- einstimmig -

Absatz 1 Satz 2:

- 17 Stimmen dafür / 3 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Absatz 2 Satz 1:

- 12 Stimmen dafür / 8 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 1:

- 21 Stimmen dafür / 2 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 2:

- 19 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 3:

- 20 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 4:

- einstimmig -

Absatz 5:

Grundsätzlich

- 13 Stimmen dafür / 4 Stimmen dagegen / 6 Enthaltungen -

„Einvernehmen"

- 13 Stimmen dafür / 8 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 28 insgesamt:

- einstimmig -

Artikel 29

„(1) Das Recht des einzelnen Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden. Die Rechte des ein-

zelnen Abgeordneten können nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(2) Den Abgeordneten ist der Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Der Zugang darf nur eingeschränkt werden, wenn überwiegende öffentliche oder sonstige schutzwürdige Interessen dem entgegenstehen.

(3) Der Abgeordnete hat das Recht, sich durch Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung über einen Vorgang zu informieren; dies gilt auch für Unterlagen der mittelbaren Verwaltung soweit der Senat ein entsprechendes Informationsrecht hat. Dazu ist ein Beschluß von einem Fünftel der Mitglieder des zuständigen Parlamentsausschusses notwendig. Die Einsichtnahme von Akten darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern oder schutzwürdige Interessen einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend für Enquete-Kommissionen.

(5) Das Nähere zu den Absätzen 2 und 3 regelt ein Gesetz."

Absatz 2:

- 6 Stimmen dafür / keine Gegenstimme -

Absatz 3 Satz 1:

- 15 Stimmen dafür / 4 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 3 Satz 3:

- einstimmig, bei 4 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 14 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 7 Enthaltungen -

Artikel 29 insgesamt:

- einstimmig -

Artikel 32

„(1) Das Abgeordnetenhaus wählt nach Bedarf Ausschüsse aus seiner Mitte. Die Ausschüsse tagen grundsätzlich öffentlich. Ausnahmen regelt die Geschäftsordnung.

(2) Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Besetzung der Vorsitze ist nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gemäß d'Hondt vorzunehmen. Jede Fraktion hat das Recht, mit mindestens einem Mitglied in jedem Ausschuß vertreten zu sein. Fraktionslose Abgeordnete haben das Recht, in den Ausschüssen ohne Stimmrecht mitzuarbeiten.

(4) Das Abgeordnetenhaus hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche oder bedeutsame Sachverhalte in einem Lebensbereich Enquete-Kommissionen einzusetzen. Diesen gehören auch als sachverständige Mitglieder vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag der Fraktionen berufene Personen an, die nicht Mitglieder des Abgeordnetenhauses sind. Absatz 2 findet entsprechende Anwendung. Das Nähere, auch über die Pflicht zur Vorlage und Herausgabe von Unterlagen und zur Gewährung von Auskünften, regelt ein Gesetz."

Absatz 1 Satz 2/3:

- 12 Stimmen dafür / 2 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 2: „d'Hondt"

- 10 Ja-Stimmen -

Absatz 2 Satz 1 insgesamt:

- 14 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 4:

- 18 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 4 Enthaltungen -

Artikel 32 insgesamt:

- 14 Stimmen dafür / 1 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 32 a (Petitionsausschuß)

„Zum Schutz der Rechte der Bürger wird ein Ausschuß des Abgeordnetenhauses eingerichtet, der über Petitionen entscheidet, sofern nicht das Abgeordnetenhaus selbst entscheidet. Der Ausschuß kann auch tätig werden, wenn ihm auf andere Weise Umstände bekannt werden. Der Senat und alle ihm unterstellten oder von ihm beaufsichtigten Behörden und Einrichtungen sowie die Gerichte haben Auskunftshilfe zu erteilen. Der Ausschuß kann Zeugen und Sachverständige vernehmen und vereidigen. Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt."

- einstimmig -

Artikel 32 b (Landesbeauftragte)

„(1) Zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz und als Hilfsorgan wählt das Abgeordnetenhaus einen Datenschutzbeauftragten. Er wird vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses ernannt und unterliegt dessen Dienstaufsicht. Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt.

(2) Das Abgeordnetenhaus kann für die Dauer einer Legislaturperiode zur Wahrnehmung besonderer Aufgaben Beauftragte wählen, die vom Präsidenten ernannt werden und dessen Dienstaufsicht unterliegen. Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Absatz 1:

- 16 Ja-Stimmen -

Absatz 2:

- 11 Stimmen dafür / 8 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 33

„(1) Das Abgeordnetenhaus hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden. Der Vorsitzende eines von der Opposition beantragten Untersuchungsausschusses muß einer Oppositionsfraktion angehören.

(2) Beweise sind zu erheben, wenn Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellern gehören, oder ein Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses es beantragen. Jeder ist verpflichtet, den Aufforderungen des Untersuchungsausschusses zum Zwecke der Beweiserhebung Folge zu leisten. Gerichte und Behörden haben Rechts- und Amtshilfe zu leisten; sie haben auf Verlangen Akten vorzulegen und ihren Dienstkräften Aussagegenehmigungen zu erteilen, soweit nicht gegenüber dem Ausschuß schlüssig begründet wird, daß dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung des Senats beeinträchtigt werden."

Absatz 1 Satz 1:

- 8 Stimmen dafür / 4 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 1 Satz 2:

- 8 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 1 Satz 3:

- 8 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 4 Enthaltungen -

Absatz 2 letzter Halbsatz:

- 16 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 33 insgesamt:

- einstimmig -

Artikel 34

„(2) Der Senat ist zu den Sitzungen des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse einzuladen. Den Mitgliedern des Senats ist auf Verlangen zu den Punkten der Tagesordnung das Wort zu erteilen.

(3) Der Regierende Bürgermeister oder sein Vertreter können vor Eintritt in die Tagesordnung unabhängig von den Gegenständen der Beratung das Wort ergreifen; sie haben dabei keine längere Redezeit als nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses jeder Fraktion zusteht.

(4) In den Fällen der Absätze 2 und 3 hat die Opposition das Recht der ersten Erwiderung."

Absatz 4 wird Absatz 5.

Absatz 2: „Jederzeit" gestrichen:

- 19 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 3 letzter Halbsatz:

- 8 Stimmen dafür / 2 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 18 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 34 insgesamt:

- einstimmig -

Artikel 34 a

„(1) Der Senat hat das Abgeordnetenhaus frühzeitig und vollständig über alle Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung zu unterrichten. Bei der Gesetzgebung des Bundes, die für das Land Berlin von grundsätzlicher Bedeutung sind, hat der Senat vor der Mitwirkung das Abgeordnetenhaus zu unterrichten. Dies gilt auch für Entwürfe von Staatsverträgen. Der Abschluß von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses von Berlin.

(2) Eine Informationspflicht besteht auch, sobald der Senat von Berlin bei Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt."

Absatz 1 Satz 1:

- 13 Ja-Stimmen -

Absatz 1 Satz 2 (Bund):

- 16 Ja-Stimmen -

Absatz 1 Satz 4:

- einstimmig -

Absatz 2:

- 19 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 34 insgesamt:

- einstimmig -

Artikel 35

„(1) Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen Äußerungen in Ausübung seines Mandats gerichtlich oder dienstlich oder sonst außerhalb des Abgeordnetenhauses zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen."

- einstimmig -

Artikel 37 entfällt

- einstimmig -

Artikel 38

Absatz 2 gestrichen:

- 19 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 39

„(1) Das Abgeordnetenhaus wird unbeschadet der Vorschrift des Absatzes 5 für einen Zeitraum von mindestens 58 und höchstens 62 Monaten gewählt. Der Tag für die Neuwahl liegt innerhalb dieses Zeitraumes; er wird vom Abgeordnetenhaus spätestens neun Monate vor dem Wahltag beschlossen.

(5) Die Wahlperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Abgeordnetenhauses. Sie endet mit dem Zusammentritt des neugewählten Abgeordnetenhauses. Das Abgeordnetenhaus tritt spätestens sechs Wochen nach der Wahl unter dem Vorsitz des ältesten Abgeordneten zusammen."

Absatz 1: Fünf-Jahres-Frist:

- 9 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 4 Enthaltungen -

Variable Länge:

- 14 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 6 Enthaltungen -

Absatz 1 Satz 2:

- 14 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 40

„(2) Der Senat besteht aus dem Regierenden Bürgermeister, dem Bürgermeister als seinem Vertreter und den Senatoren. Die Zahl der Senatoren soll höchstens neun betragen."

- 13 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 41

„(1) Der Regierende Bürgermeister wird vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit der Mitglieder in namentlicher Abstimmung gewählt.

(2) Kommt eine Wahl nicht zustande, so findet innerhalb einer Woche ein neuer Wahlgang statt. Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die Mehrheit der Stimmen erhält, wobei Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen nicht mitzählen.

(3) Der Regierende Bürgermeister ernennt und entläßt den Bürgermeister und die Senatoren.

(4) Die Amtsübernahme des Senats und später ernannter Mitglieder des Senats bedarf der Bestätigung durch die Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses ohne Aussprache. Ist nach drei Monaten seit Konstituierung des Abgeordnetenhauses kein Senat bestätigt, so gilt das Abgeordnetenhaus als aufgelöst.

(5) Die Mitglieder des Senats können jederzeit von ihrem Amt zurücktreten.

(6) Die Amtszeit des Senats endet mit der Konstituierung des neugewählten Abgeordnetenhauses. Die Mitglieder des Senats sind verpflichtet, bei Beendigung der Amtszeit oder bei Rücktritt auf Verlangen des Abgeordnetenhauses die Geschäfte bis zum Amtsantritt des Nachfolgers weiterzuführen."

Absatz 3:

- 12 Stimmen dafür / 9 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 4 Satz 1:

- 13 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 42

„(2) Das Abgeordnetenhaus kann dem Regierenden Bürgermeister das Vertrauen entziehen. Die geheime Abstimmung darf frühestens 48 Stunden nach der Bekanntgabe des Mißtrauensantrages im Abgeordnetenhaus erfolgen.

(3) Der Beschluß über einen Mißtrauensantrag bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Bei Annahme eines Mißtrauensantrages hat der Regierende Bürgermeister mit dem gesamten Senat sofort zurückzutreten. Jedes Mitglied des Senats ist verpflichtet, auf Verlangen die Geschäfte bis zum Amtsantritt des Nachfolgers weiterzuführen. Das Mißtrauensvotum verliert seine Wirksamkeit, wenn nicht binnen 21 Tagen eine Neuwahl erfolgt ist."

Absatz 3 Satz 2 - neu -:

- 17 Stimmen dafür / 2 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Artikel 43

„(1) Der Regierende Bürgermeister bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik. Sie bedürfen der Billigung durch das Abgeordnetenhaus.

(2) Der Regierende Bürgermeister vertritt Berlin nach außen. Er führt den Vorsitz im Senat und leitet seine Sitzungen. Bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag.

(3) Der Regierende Bürgermeister überwacht die Einhaltung der Richtlinien; er hat das Recht, über alle Amtsgeschäfte Auskunft zu verlangen.

(4) Jedes Mitglied des Senats leitet seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senatsmitgliedern entscheidet der Senat."

Absatz 1:

- 12 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 44 - alt -

- einstimmig gestrichen -

Artikel 44

„(1) Die gleichzeitige Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus und im Senat ist unzulässig.

(2) Die Mitglieder des Senats dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Abgeordnetenhauses dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.

(3) Alles Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Absatz 1:

- 12 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 15 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 45

„(3) Die Öffentlichkeit ist über Gesetzesvorhaben zu informieren. Gesetzesentwürfe des Senats sind spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem betroffene Kreise unterrichtet werden, auch dem Abgeordnetenhaus zuzuleiten."

Absätze 3 und 4 werden Absätze 4 und 5.

Absatz 3:

- 18 Ja-Stimmen -

Artikel 47

„(1) Durch Gesetz kann der Senat oder ein Mitglied des Senats ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung müssen im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Rechtsverordnung anzugeben.

(2) Zur Festsetzung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen können die Bezirke durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Ermächtigung kann sich auch auf andere baurechtliche Akte, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie auf naturschutzrechtliche Veränderungsverbote erstrecken. Dies gilt nicht für Gebiete mit außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(3) Rechtsverordnungen nach Abs. 1 sind dem Abgeordnetenhaus mit Begründung unverzüglich zur Kenntnisnahme vorzulegen. Verwaltungsvorschriften sind dem Abgeordnetenhaus auf Verlangen vorzulegen."

Absatz 1:

- 11 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 4 Enthaltungen -

Absatz 2 Satz 1 und 2:

- 15 Stimmen dafür / 3 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 2 Satz 3:

- 11 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 1:

- 12 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 3 Satz 2:

- einstimmig -

Artikel 50

„(1) Die Verwaltung ist bürgernah im demokratischen und sozialen Geist nach der Verfassung und den Gesetzen zu führen.

(3) Das Handeln der Verwaltung ist nach Maßgabe gesetzlicher Regelung durch Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht transparent zu machen."

Absatz 1 Satz 1: „bürgernah"

- 15 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 3:

- 9 Stimmen dafür / 7 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Artikel 51

„(1) Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben wahr, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder wegen ihrer Eigenart zwingend einer einheitlichen Durchführung bedürfen.

(2) Die Bezirke nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr. Einzelne Aufgaben können durch einen Bezirk oder mehrere Bezirke wahrgenommen werden. Der Senat kann Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen. Er übt die Aufsicht darüber aus, daß diese eingehalten werden und die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt.

(3) Der Senat ist befugt, einzelne seiner Aufgaben den Bezirken zur Erfüllung unter Fachaufsicht zu übertragen. Zur Ausübung der Schulaufsicht können Beamte in den Bezirksverwaltungen herangezogen werden.

(4) Die nähere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche muß durch förmliches Gesetz geregelt werden."

Absatz 1:

- 14 Stimmen dafür / 3 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 14 Stimmen dafür / 3 Stimme dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 3:

- 12 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 15 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 52

„(1) Den Bezirken ist die Möglichkeit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen."

- einstimmig -

Absatz 3 wird gestrichen.

- 9 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 4 Enthaltungen -

Artikel 53

„(1) In jedem Bezirk wird eine Bezirksbürgermeisterin oder ein Bezirksbürgermeister in allgemeiner, gleicher, geheimer, freier und direkter Wahl von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

- 10 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 54

„(1) Die Bezirksverordnetenversammlung wird in allgemeiner, gleicher, geheimer, freier und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt. Wahlberechtigt und wählbar sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union."

Absatz 1 Satz 1:

Redaktionelle Einfügung des Wortes „freier"

Absatz 1 Satz 2:

- 12 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Artikel 56

„Die Bezirksverordnetenversammlung ist Organ der bezirklichen Selbstverwaltung; sie übt die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließt den Bezirkshaushaltsplan und entscheidet in den ihr zugewiesenen Aufgaben."

- einstimmig -

Artikel 58

„(1) Das Bezirksamt besteht aus dem Bezirksbürgermeister und den Bezirksstadträten, von denen einer zugleich zum stellvertretenden Bezirksbürgermeister gewählt wird. Die Bezirksverordnetenversammlung wählt die Bezirksstadträte mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen."

Absatz 2 (alt) bleibt bestehen.

Absatz 1 Satz 2:

- 10 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Artikel 59

„(1) Die Organisation der Bezirksverwaltung wird durch Gesetz geregelt.

(2) Der Bezirksbürgermeister untersteht der Dienstaufsicht des Regierenden Bürgermeisters. Der Bezirksbürgermeister hat die Dienstaufsicht über die Mitglieder des Bezirksamts. Jedes Mitglied des Bezirksamts leitet seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern des Bezirksamts entscheidet das Bezirksamt.

Absatz 1:

- 18 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 2 Satz 3:

- 9 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Artikel 61

„(1) Alle Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen im öffentlichen Dienst erfolgen durch den Senat. Für die Bezirke steht dieses Recht den Bezirksämtern zu. Durch Gesetz oder Senatsbeschluß können diese Aufgaben übertragen werden."

Variante 1

„(2) Wird bei der Versetzung, insbesondere zum Zwecke des Personalausgleichs, aus einem Bezirk in einen anderen, aus der Hauptverwaltung in die Verwaltung eines Bezirks oder umgekehrt kein Einvernehmen hergestellt, entscheidet der Senat nach Anhörung der beteiligten Dienstbehörden."

Variante 2

„(2) Wird bei der Versetzung, insbesondere zum Zwecke des Personalausgleichs, aus einem Bezirk in einen anderen, aus der Hauptverwaltung in die Verwaltung eines Bezirks oder umgekehrt nach Anhörung der beteiligten Dienstbehörden kein Einvernehmen hergestellt, entscheidet der Senat."

Absatz 1:

- 19 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 66 - neu -

„(1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.

(2) Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

(3) Niemand darf wegen der selben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden.

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz bleibt unberührt.

(5) Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden."

Absatz 1:

- 17 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 17 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 3:

- 11 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 17 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 5:

- Zur Vervollständigung -

Artikel 67 - entfällt -

Artikel 72

„(2) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet

1. über die Auslegung der Verfassung von Berlin aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung von Berlin oder durch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses mit eigenen Rechten ausgestattet sind,

2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung von Berlin auf Antrag des Senats oder eines Drittels der Mit glieder des Abgeordnetenhauses,
3. bei Streitigkeiten über die nähere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche gemäß Artikel 51 Abs. 4 auf Antrag des Senats oder eines Bezirks,
4. in den nach Artikel 100 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland der Zuständigkeit der Landesver fassungsgerichte zugewiesenen Fällen,
5. über Verfassungsbeschwerden, soweit nicht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird,
6. in den ihm sonst durch Gesetz zugewiesenen Fällen.

Artikel 73

„(2) Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsumme für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. Zum Jahresabschluß wird das erwirtschaftete Abschlußergebnis auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen."

Absatz 3 wird gestrichen.

Absatz 2:

- 12 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 5 Enthaltungen -

Artikel 74

„(3) Der Haushaltswirtschaft ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrundezulegen. Der Finanzplan ist dem Abgeordnetenhaus spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen."

- 12 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 2 Enthaltungen -

Artikel 75

„(1) Ohne gesetzliche Grundlage dürfen weder Steuern oder Abgaben erhoben werden noch Kredite aufgenommen oder Sicherheiten geleistet werden.

(2) Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Absatz 1:

- einstimmig -

Absatz 2:

- 18 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Artikel 77

„(1) Ist der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt, so ist der Senat zu vorläufigen Regelungen ermächtigt, damit die unbedingt notwendigen Aufgaben geleistet werden können, um bestehende Einrichtungen zu erhalten, die gesetzlichen Aufgaben und die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, Bauvorhaben weiterzuführen und eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten. Für den Bezirkshaushaltsplan ist das Bezirksamt zu ergänzenden Regelungen ermächtigt.

(2) Soweit nicht auf besonderem Gesetz beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage die Ausgaben unter Absatz 1 decken, darf der Senat die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes im Wege des Kredits flüssig machen."

Absatz 1:

- 13 Stimmen dafür / 3 Stimmen dagegen / 1 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 12 Stimmen dafür / 6 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Artikel 77 insgesamt:

- 12 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Artikel 82

„(1) Im Laufe der ersten sechs Monate des folgenden Rechnungsjahres hat der Senat dem Abgeordnetenhaus über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über Vermögen und Schulden Rechnung zu legen.

(2) Nach Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung durch den Rechnungshof beschließt das Abgeordnetenhaus innerhalb von sechs Monaten über die Entlastung des Senats. Es beschließt über einzuleitende Maßnahmen und kann bestimmte Sachverhalte ausdrücklich mißbilligen."

Absatz 1: Frist von 6 Monaten:

- 19 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 2 Satz 1:

- 16 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Absatz 2 Satz 2:

- 11 Stimmen dafür / 5 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

Artikel 83

„(1) Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit.

(2) Der Rechnungshof wird von einem Präsidenten geleitet. Dieser wird auf Vorschlag des Senats vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt und vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses auf Lebenszeit ernannt. Der Präsident des Rechnungshofs untersteht der Dienstaufsicht des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin.

(3) Der Rechnungshof prüft die Rechnung (Artikel 82) sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Er berichtet darüber jährlich dem Abgeordnetenhaus und unterrichtet gleichzeitig den Senat.

(4) Das Abgeordnetenhaus und der Senat können den Rechnungshof ersuchen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersuchen und darüber zu berichten.

(5) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Absatz 1:

- 16 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 2:

- 17 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 3:

- 16 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Absatz 4:

- 17 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 1 Enthaltung -

Absatz 5:

- einstimmig -

Artikel 88

„(1) Änderungen der Verfassung erfordern eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Ist die Verfassungsänderung darauf gerichtet, die in dieser Verfassung gewährleistete Volksgesetzgebung aufzuheben, bedarf es zusätzlich eines Volksentscheids."

Neuer Satz 2:

- 11 Stimmen dafür / 1 Stimme dagegen / 4 Enthaltungen -

„Neuer Artikel - Volksinitiative"

„(1) Alle wahlberechtigten Einwohner des Landes Berlin haben das Recht, das Abgeordnetenhaus im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeiten mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Land Berlin betreffen, zu befassen. Eine Initiative aus dem Volk kann auch einen mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zum Inhalt haben. Die Initiative muß von mindestens 40 000 der wahlberechtigten Einwohner Berlins unterzeichnet sein. Ihre Vertreter haben das Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen.

(2) Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen sind unzulässig.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz. Es kann vorsehen, daß die

a) Altersgrenze für die Beteiligung an Initiativen zu bestimmten Gegenständen herabgesetzt wird,

b) Beteiligung an Initiativen zu bestimmten Gegenständen auch für andere als die in Absatz 1 genannten Personen möglich ist."

Aufnahme der Volksinitiative in die Verfassung:

- 18 Stimmen dafür / 0 Stimmen dagegen / 3 Enthaltungen -

„Neuer Artikel - Volksbegehren"

„(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Stimmt das Abgeordnetenhaus einem Gesetzentwurf nach Artikel . . . innerhalb von vier Monaten nicht zu, findet auf Verlangen der Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt. Mit dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden.

(2) Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzentwurf ist vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten.

(3) Volksbegehren können auch auf die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses gerichtet werden.

(4) Ein Volksbegehren ist zustandegekommen, wenn mindestens 10 % der Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zugestimmt haben."

Aufnahme des Volksbegehrens in die Verfassung:

- 12 Stimmen dafür / 9 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

„Neuer Artikel - Volksentscheid"

„(1) Ist ein Volksbegehren zustandgekommen, so muß innerhalb von vier Monaten über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Gesetzentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Gesetzentwurf inhaltlich unverändert annimmt.

(2) Ein Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn sich entweder die Hälfte der Stimmberechtigten am Volksentscheid beteiligt und die Mehrheit der Beteiligten für das Gesetz stimmt oder bei geringerer Stimmbeteiligung mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten für das Gesetz stimmt.

(3) Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung von zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, mindestens jedoch der Zustimmung der Hälfte der Stimmberechtigten.

(4) Der Volksentscheid über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Wahlberechtigten einem Volksbegehren zugestimmt hat. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt.

(5) Der Parlamentspräsident fertigt das durch Volksentscheid zustandegekommene Gesetz aus; der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.

(6) Das Nähere einschließlich der Veröffentlichung des dem Volksentscheid zugrundeliegenden Vorschlags wird durch Gesetz geregelt."

Aufnahme des Volksentscheids in die Verfassung:

- 12 Stimmen dafür / 9 Stimmen dagegen / 0 Enthaltungen -

Folgeänderungen

Wenn die Befassungsinitiative und der Volksentscheid angenommen werden, müssen folgende redaktionellen Änderungen erfolgen:

Artikel 2 Absatz 2:

„(2) Sie üben nach dieser Verfassung ihren Willen unmittelbar durch Wahl zu der Volksvertretung und durch **Abstimmung** mittelbar durch die Volksvertretung aus."

Artikel 3 Absatz 1 Satz 1:

„(1) Die gesetzgebende Gewalt wird durch **Volksentscheid und durch die Volksvertretung ausgeübt.**"

Artikel 45 Absatz 2:

„(2) Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder im **Wege des Volksbegehrens** eingebracht werden."

b) **Empfehlungen zur Änderung der Geschäftsordnung**

a) „§ 51 a Befragung über Senatsbeschlüsse

(1) Im Anschluß an die Fragestunde (§ 51 Abs. 1) findet eine Befragung des Senats über seine Beschlüsse statt. Die Behandlung dieses Tagesordnungspunktes soll eine Dauer von vierzig Minuten nicht überschreiten.

(2) Zur Vorbereitung der Befragung teilt der Senat die von ihm dafür zusammengestellten Themen in der gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 einberufenen Ältestenratssitzung mit. Die Themen entsprechen Tagesordnungspunkten, zu denen der Senat in seiner Sitzung am selben Tage oder in der vorangegangenen Woche inhaltliche oder geschäftsleitende Beschlüsse gefaßt hat.

(3) Der Präsident wählt im Benehmen mit dem Ältestenrat zwei Themen aus, die in der kommenden Sitzung des Abgeordnetenhauses Grundlage für die Befragung sind, und legt die Reihenfolge ihrer Behandlung fest. Dabei ist vorrangig ein Wunsch aus der Mitte der Oppositionsfraktionen zu berücksichtigen.

(4) Nach Aufruf des Tagesordnungspunktes in der Sitzung des Abgeordnetenhauses stellt das vom Senat dazu bestimmte Senatsmitglied Inhalt und politische Bedeutung des ausgewählten ersten Senatsbeschlusses in höchstens fünf Minuten dar. Es schließt sich die Befragung an, an der sich jeder Abgeordnete, beginnend mit einem Fragesteller aus der Mitte der Opposition und abwechselnd mit einem Fragesteller der den Senat tragenden Fraktionen, beteiligen kann. Meinungen äußernde, erläuternde oder bewertende kurze Redebeiträge, auch wenn sie nicht in eine Fragestellung münden, sind zulässig. Ebenso zulässig ist die Befragung weiterer anwesender Senatsmitglieder; das Rederecht des vom Senat zur Darstellung des Senatsbeschlusses bestimmten Senatsmitglieds bleibt unberührt.

(5) Der Präsident erklärt die Befragung unter Berücksichtigung der Anzahl der Wortmeldungen und des Zeitablaufs für beendet und ruft zur Befragung über den zweiten Senatsbeschluß auf. Absatz 4 findet entsprechende Anwendung. Nachdem der Präsident auch diese Befragung für erledigt erklärt hat, soll er den Abgeordneten für zehn Minuten Gelegenheit geben, Fragen zu den vom Senat im Ältestenrat benannten, aber nicht zur Befragung ausgewählten Senatsbeschlüssen an die anwesenden Senatsmitglieder zu stellen. Der Präsident kann diese Befragung unter Beachtung der Regelungen des Absatzes 4 vorrangig zu einem Teil der Spontanen Fragestunde unter Anrechnung der für diese vorgesehenen Zeit erklären oder die Spontane Fragestunde gesondert aufrufen."

In § 47 Abs. 1 der Geschäftsordnung von Berlin wird folgender Satz 3 angefügt:

„Sie müssen umfassende, aus mehreren Themenkomplexen bestehende Sachverhalte zum Gegenstand haben, die aus sich heraus verständlich sind, und schriftlich begründet sein. Sie müssen nicht in Fragen untergliedert sein."

§ 48 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Erklärt sich der Senat in dieser Sitzung zur Beantwortung unter Angabe des dafür zuständigen Senatsmitglieds bereit, so erhält einer der Fragesteller das Wort zu einer kurzen und präzise erläuterten Frage, die sich mit einem Teilaspekt der die Große Anfrage umfassenden Themenstellung befassen muß. Der Fragesteller ist an die Reihenfolge der in der Großen Anfrage genannten Fragen oder Themenkomplexe nicht gebunden, und es ist ihm oder nach Worterteilung durch den Präsidenten weiteren Fragestellern unbenommen, die Frage in Einzelfragen oder Teilfragen zu gliedern. An die Frage des Fragestellers schließt sich unmittelbar die Antwort des Senatsmitglieds an. Nach Worterteilung kann der Fragesteller oder ein anderer Fragesteller die vorherige Frage oder Teilfrage fortführen, auf die das Senatsmitglied sofort antwortet. Erklären die Fragesteller, zu dem behandelten Teilaspekt oder Fragenkomplex keine weiteren Fragen zu haben, so ist anderen Mitgliedern des Abgeordnetenhauses, die nicht zu den Fragestellern gehören, die Gelegenheit zu geben, zusätzliche Fragen zu dem behandelten Teilaspekt oder behandelten Fragekomplex zu stellen; die Frage zu einem neuen, vom Fragesteller noch nicht eingeführten Teilaspekt des Fragekomplexes der Großen Anfrage ist unzulässig. Ebenso unzulässig ist es, einen Antrag auf Übergang zur Tagesordnung oder Anträge zur Sache zu stellen."

§ 48 Abs. 3 GO Abghs erhält folgende Fassung:

„(3) Der Fragesteller kann jederzeit, wenn zumindest ein weiteres nicht zu den Fragestellern gehörendes Mitglied des Abgeordnetenhauses Gelegenheit hatte, eine Frage zu stellen, das Wort erbitten, um einen bisher noch nicht behandelten Teilaspekt oder Fragekomplex der Großen Anfrage aufzurufen. Absatz 2 findet entsprechende Anwendung. Erklären die Fragesteller, keine weiteren Teilaspekte oder Fragekomplexe aufrufen zu wollen oder ist die für die Große Anfrage insgesamt vorgesehene Zeit von 90 Minuten überschritten, so ist einem Fragesteller und, wenn nichts anderes im Ältestenrat vereinbart wurde, mindestens einem nicht zu den Fragestellern gehörenden Mitglied des Abgeordnetenhauses das Wort jeweils zu einer zusammenfassenden Schlußbemerkung zu erteilen; jede Schlußbemerkung darf die Dauer von drei Minuten nicht überschreiten."

Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Hinweis: Die Schlußbemerkung (Artikel 48 Abs. 3 Satz 3) durch ein Mitglied des Abgeordnetenhauses kann nicht durch ein solches Mitglied erfolgen, das auch Mitglied der Regierung ist. Ein entsprechender Hinweis soll als Protokollnotiz in die Geschäftsordnung aufgenommen werden.

b) Von der Kommission wurde es abgelehnt, den Ausschuß für Verfassungsschutz in der Verfassung von Berlin zu verankern. Um diesem die Möglichkeit zu geben, die Berechtigung einer Verweigerung der Aktenvorlage oder Auskunftserteilung durch den Senat gerichtlich prüfen zu lassen, muß an geeigneter Stelle in der Geschäftsordnung eine entsprechende Regelung getroffen werden. Artikel 72 Abs. 2 Ziffer 1 der Verfassung von Berlin sieht nur dann ein Antragsrecht beim Verfassungsgerichtshof vor, wenn der Antragsteller in der Verfassung „oder in der Geschäftsordnung" mit dem fraglichen Recht ausgestattet ist; diese Regelung entspricht der zum Bundesverfassungsgericht im Grundgesetz. Nach überwiegender Ansicht genügt die Verankerung eines entsprechenden Rechtes in einem (einfachen) Gesetz nicht, um eine Antragsbefugnis vor dem Verfassungsgerichtshof zu begründen. Diese Meinung wurde auch in der Enquete-Kommission geteilt.

2. Übersicht über das der Enquete-Kommission zur Verfügung gestellte Material

1. Synopse der Berliner Verfassungen vom 22. April 1948 / 1. September 1950 / 11. Juli 1990
2. Entwurf der Verfassung des Landes Brandenburg vom 13. Dezember 1991, Drs 1/625
3. Entwurf der Verfassung der DDR vom 6. April 1990
4. Artikel 5 „Künftige Verfassungsänderungen" des Einigungsvertrages vom 31. August 1990
5. Auszüge aus der Verfassung von Schleswig-Holstein und dem Entwurf der Brandenburgischen Verfassung zur Unterrichtungspflicht der Regierung
6. Antrag der AL-Fraktion über (21.) Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 16. 10. 1987, Drucksache 10/1772
7. Verfassung des Landes Brandenburg (vom Parlament verabschiedeter Entwurf vom 22. April 1992, durch Volksentscheid vom 14. Juni 1992 gebilligt), GVBl. S. 122 ff. und Berichtigung vom 24. April 1992
8. Auszüge zu Rederecht und Redezeit aus den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages und der Deutschen Länderparlamente
9. Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992
10. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, GVBl. S. 243 ff.
11. Anträge der PDS-Fraktion über (28.) Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin und über Gesetz über die Selbstverwaltung der Berliner Bezirke vom 11. Januar 1993
12. Gesetzentwurf für eine Niedersächsische Verfassung vom 26. Februar 1993
13. Thüringer Landtag, Verfassungsentwurf vom April 1993 (einschl. Anschreiben vom 30. Juli 1993)
14. „Verabschiedung der Niedersächsischen Verfassung", Broschüre vom Juni 1993
15. Entwurf eines Gesetzes über die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 1/3131 vom 6. Mai 1993
16. Verfassungsentwurf und Abschlußbericht der Verfassungskommission des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 1/3100 vom 7. Mai 1993
17. Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission auf Empfehlungen zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes vom 22. Juli 1993 (einschl. verschiedener Anlagen, z. B. stenographischer Bericht der 9. Sitzung am 9. Juli 1992 und der 4. öffentl. Anhörung am 10. September 1992)
18. Verfassung von Berlin vom 23. Juli 1990
    Gemäß Beschluß der Stadtverordnetenversammlung vom 22. April 1948 in der Fassung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung von Berlin vom 11. Juli 1990
19. Zwischenbericht der Kanzleien über den Stand der Verhandlungen zum Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes vom 8. Oktober 1993
20. Dr. Klaus Vogelsang: „Die Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern" in DÖV 1991, S. 1045 ff.; v. Mangoldt/Klein/v. Campenhausen: „Kommentar zum Grundgesetz, Band 14, 3. Aufl., Art. 142, Rand-Nr. 5 ff.; Bundesverfassungsgerichtsentscheidung BVerfGE 36, 342 (366); Rainer Wahl: „Grundrechte und Staatszielbestimmungen im Bundesstaat" in AÖR Bd. 112 (1987), S. 27 ff.; Prof. Dr. Hans Klein: „Staatsziele im Verfassungsgesetz - Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?" in DVBl. 1991, S. 729 ff.
21. U. K. Preuß: „Brauchen wir eine neue Verfassung?", Diskussionsbeitrag vom 15. Juni 1991, Frankfurt/Main
22. Denkschrift des Senats von Berlin über die Revision der Verfassung von Berlin vom 19. September 1958, Drucksache 2/1759
23. Prof. Dr. Dehnhard: „Verfassungsrecht für den Verwaltungsstaat" in „Demokratie und Recht" 1/92, S. 13 ff.
24. Prof. Dr. Dehnhard: „Verfassungsrevision in Berlin" in Landes und Kommunalverwaltung", 6/91, S. 177 ff.
25. Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 26. Februar 1987 zur Frage der Aktenvorlage; Auszug (§ 50) aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, besonderer Teil (GGO II), zur Frage der Einschaltung von Fachkreisen und Verbänden; Diskussionspapier einer Kommission der Direktorenkonferenz der deutschen Landesparlamente zur Information des Parlaments durch die Regierung
26. Dr. Simon: „Wegweisendes Verfassungsmodell aus Brandenburg" in „Neue Justiz", 10/91, S. 427 ff.
27. Prof. Dr. Finkelnburg: „Verfassungsfragen des wiedervereinigten Berlin" in „Landes- und Kommunalverwaltung", 1/91, S. 6 ff.
28. Ortloff: „Die Rechtsangleichung in Berlin nach dem Einigungsvertrag", in „Landes- und Kommunalverwaltung", 5/91, S. 145 ff.
29. von Mutius/Friedrich: „Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern - zwischen Eigenstaatlichkeit und notwendiger Homogenität", in „Staatswissenschaften und Staatspraxis", 3191, S. 243 ff.
30. Preuss: „Wider die reine Lehre in der Verfassungdebatte", in „Kommune", 8/91, S. 49 ff.
31. Honneth: „Konzeptionen der 'civil society'", in „Merkur", 1/92, S. 61 ff.
32. Naumann: „Mythos 'Zivilgesellschaft'", in „Vorgänge", 6/91, S. 57 ff.
33. Prof. Dr. Finkelnburg: „Eine tragfähige Grundlage für das Land Brandenburg", in „Der Tagesspiegel", vom 9. 6. 92, S. 5
34. von Danwitz: „Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung", in „Die Öffentliche Verwaltung", Juli 1982, Heft 14, S. 601 ff.
35. Schlußbericht der Enquete-Kommission „Verwaltungsreform" des Abgeordnetenhauses von Berlin - 9. Wahlperiode - vom 30. Mai 1984, Drs 9/1829
36. Fragenkatalog der Arbeitsgruppe „Verwaltungsreform" des Rats der BVV-Vorsteher mit Auswertung
37. Übersicht über Reformvorhaben zur „Straffung der Parlamentsarbeit" in den einzelnen Bundesländern, Bayerischer Landtag 6. Februar 1991
38. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II: Bund und Länder (in „Zur Sache", 2/77)
39. Einsetzungsbeschluß der Enquete-Kommission zur Parlamentsreform, Bürgeschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 23. Januar, 1992 mit Listen der Vorlagen und der vom Arbeitsstab erstellten Arbeitspapiere
40. Vorschläge zu den Artikeln 41 bis 43 VvB einer Gutachterkommission unter Vorsitz von Prof. Dr. Benda, Nov. 1985
41. Berichte und Beschlußempfehlungen des Arbeitsausschusses 2 der Bundesratskommission Verfassungsreform, April/Mai 1992
42. Arbeitspapiere der Enquete-Kommission „Parlamentsreform" Hamburg zu „Stellung des Rechnungshofes" (Nr. 19), „Verhältnis der Bürgerschaft zum Landesrechnungshof" (Nr. 22) und „Notbewilligungsrecht" (Nr. 24)

43. Gutachten zur Belastung der Mitglieder der Hamburger Bürgerschaft (Prof. Dr. Ronge, Mai 1992)
44. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsstellung als Bundestagsabgeordneter („Wüppesahl-Urteil") vom 13. Juni 1989 (BVerfG E 80)
45. Synopse der Regelungen zur Stärkung der Opposition im Plenum und in den Ausschüssen (Gemeinsame Verfassungskommission, 11. August 1992)
46. Senatsvorlage zur Beschlußfassung über das Siebenundzwanzigste Gesetz zur Änderung der VvB (Stellung des Regierenden Bürgermeisters) vom 18. August 1992 mit Anlagen
47. Gutachten zur Haushaltsrechtlichen Veranschlagung von Fraktionsmitteln für den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Prof. Dr. von Arnim, September 1992)
48. Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform" Hamburg vom 20. Oktober 1992
49. Stenographischer Bericht der 3. Öffentlichen Anhörung „Bürgerbeteiligung und Plebiszite" der Gemeinsamen Verfassungskommission (mit Anlagen) vom 17. Juni 1992
50. Gutachten zur Monopolisierung des Wahlvorschlagsrechts bei Parteien (Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 1. Oktober 1974)
51. Urteil des Wahlprüfungsgerichts bei dem Abgeordnetenhaus von Berlin zur Verfassungswidrigkeit der Beschränkung des Wahlvorschlagsrechtes auf politische Parteien vom 12. November 1975
52. Eckwerte der Bundesregierung zu den Themenkomplexen „Staatsziele" und „Plebiszitäre Elemente" vom 3. Juli 1992
53. Senatsvorlage über 17. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 18. Juni 1974
54. Auszug aus dem Plenarprotokoll II. Lesung des 5. Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des 17. Gesetzes zur Änderung der VvB, verbunden mit weiteren Gesetzen (84. Sitzung der VI. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 14. November 1974)
55. Stenographischer Bericht der 4. Öffentlichen Anhörung „Parlamentsrecht" der Gemeinsamen Verfassungskommission (mit Anlagen) vom 10. September 1992
56. Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates vom 14. Mai 1992
57. Beschluß des Berliner Verfassungsgerichtshofs im Honecker-Verfahren vom 12. Januar 1993
58. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin vom 13. Januar 1993 mit Senatsvorlage über 27. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin
59. Abstimmungsergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission zu „Staatsziele und Grundrechte" und „Bürgerbeteiligung/Plebiszite" vom 12. Februar 1993
60. Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger des Bundespräsidenten zur Parteienfinanzierung, 19. Februar 1993 (Drs 12/4425)
61. Daten zu Volksentscheiden in Deutschland auf Landesebene (1946 - 1992), aus: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/93
62. Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts, Drucksache 12/5020 vom 3. Juni 1993
63. Synopse der in den Landesverfassungen enthaltenen Vorschriften über die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt
64. Gutachten des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 2. Juni 1993 über die Zulässigkeit eines die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzes, das die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat oder das sogenannte ruhende Mandat vorsieht
65. Gutachten des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 1993 zur Neuformulierung des Artikels 33 Abs. 2 - Aktenvorlagepflicht - der Verfassung von Berlin.
66. Entwurf des Artikelgesetzes in der Fassung des Senatsbeschlusses vom 21. September 1993 sowie die vom Senat im über ersten Durchgang beschlossene Vorlage des Senators für Inneres die Verwirklichung der Reform der Berliner Verwaltung in der Fassung des Senatsbeschlusses vom 24. August 1993 (übermittelt mit Schreiben vom 11. Oktober 1993)
67. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993
68. „Sicherheit durch Kriminalitätsbekämpfung?", aus Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 2/94
69. Synopse der im Grundgesetz, in der Verfassung der Stadtverordnetenversammlung von Berlin vom 23. Juli 1990 und in den Landesverfassungen enthaltenen Grundrechte und Staatsziele, Abghs III E / III E 02, September 1993

3. Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordnete/r
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DVO-ASOG	Verordnung über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden
DVO-AZG	Verordnung zur Durchführung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes
GO (Abghs)	Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
SV	Sachverständiger
VvB	Verfassung von Berlin