

**Argumentationspapier zur Ausgestaltung von Volksentscheiden in Berlin****(Stand: 28.1.2014)**

Im Jahr 2006 wurde die Berliner Verfassung und 2008 das Abstimmungsgesetz geändert, um die direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene anwendungsfreundlicher auszugestalten. Erst seitdem ist eine direktdemokratische Praxis in Berlin zu verzeichnen. Von insgesamt 32 direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene schafften es vier Volksbegehren bis zum Volksentscheid und bald dürfen die Berlinerinnen und Berliner zum fünften Mal direkt über eine Sachfrage entscheiden.

So sehr diese Entwicklung zu begrüßen ist, hat die Praxis der letzten Jahren jedoch auch gravierende Mängel in der Ausgestaltung der Verfahrensregelungen offenbart. Von den vier bisher durchgeführten Volksentscheiden konnte gerade einmal einer (Volksentscheid "Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben") das Zustimmungsquorum von 25% aller Wahlberechtigten erreichen. Die anderen drei erreichten das Quorum nicht.

Ein wichtiger Einflussfaktor bei der Erreichung des Zustimmungsquorums ist der Zeitpunkt des Volksentscheids. Findet er gemeinsam mit einer Wahl statt, so erhöht sich die Erfolgswahrscheinlichkeit, während die Festlegung eines eigenständigen Termins die Erfolgswahrscheinlichkeit deutlich mindert. In Berlin besteht die Möglichkeit, den Abstimmungstermin mit einem Wahltermin zusammen zu legen, sofern dieser in einem Korridor von acht Monaten nach zustande gekommenem Volksbegehren stattfindet. Über die Zusammenlegung entscheidet allerdings der Senat, welcher bisher noch keinen Gebrauch davon gemacht hat und sich in zwei möglichen Fällen ("Pro Reli" - Europawahl 2009, "Neue Energie für Berlin" - Bundestagswahl 2013) gegen eine Kopplung mit der anstehenden Wahl entschied, obwohl die Initiativen diese Termine anstrebten.

Sein Vorgehen begründete der Senat beim Volksentscheid "Pro Reli" mit der Dringlichkeit der Abstimmung und im Fall des Volksentscheids "Neue Energie für Berlin" mit zeitlichen Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Verschickung der Abstimmungs- und Wahlunterlagen. In beiden Fällen musste sich der Senat zu Recht von Seiten der kritischen Öffentlichkeit den Vorwurf gefallen lassen, er würde aus taktischen Gründen handeln, um die Erfolgsaussichten der Initiativen zu schmälern, bedenkt man, dass die Zeitpläne der Initiativen lange vorher bekannt waren. Beim Volksentscheid "Neue Energie für Berlin" am 3. November 2013 wirkte sich die Entscheidung des Senats besonders gravierend aus, da das Zustimmungsquorum um lediglich 0,9% der Wahlberechtigten verfehlt wurde, obwohl sich eine deutliche Mehrheit von 83% der Abstimmenden für den Vorschlag der Initiative aussprach.

Mehr Demokratie schlägt daher folgende gesetzliche Änderungen vor:

**1. Zwingende Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen in einem Korridor von 8 Monaten**

Der Umgang mit den Volksentscheiden "Pro Reli" und "Neue Energie für Berlin" zeigt, wie absurd die geltende Regelung bei der Terminfestlegung ist. Der Senat sitzt an einem entscheidenden Hebel, der über Erfolg oder Misserfolg eines Volksentscheids bestimmen kann. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Senat und die Abgeordnetenhausmehrheit zu den politischen Gegnern eines Volksbegehrens zählen, denn ansonsten bräuchte es dieses ja nicht, weil das Abgeordnetenhaus den Gesetzentwurf selbst beschließen könnte. Der gegnerischen Seite ein Instrument in die Hand zu

geben, welches die Erfolgsaussichten eines Volksentscheides entscheidend schmälert, kann nicht im Sinne einer vernünftigen Ausgestaltung direkter Demokratie in Berlin sein.

Mehr Demokratie hatte im Dezember 2013 diesbezüglich eine Forsa-Umfrage in Auftrag gegeben, laut der die Berlinerinnen und Berliner das Verhalten des Senats bei der Terminfestlegung missbilligten. Selbst die Wählerinnen und Wähler von SPD und CDU fanden zu jeweils 62% das Verhalten des Senats nicht in Ordnung.<sup>1</sup>

Für die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen sprechen auch weitere Gründe. So hätte eine Kopplung zu einer höheren Beteiligung sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern geführt. Es ist schlichtweg unglaublich, wenn Parteien im Vorfeld von Wahlen den Trend zu sinkender Wahlbeteiligung beklagen und dazu aufrufen, die Stimme abzugeben, während bei Volksentscheiden gezielt Maßnahmen ergriffen werden, die sich negativ auf die Beteiligung auswirken.

Außerdem könnten mit der Zusammenlegung Kosten eingespart werden. Ein separater Termin erfordert eine eigene Verschickung der Abstimmungsunterlagen an 2,4 Mio. Wahlberechtigte und den Bezirksamtern entstehen erneut Kosten für die Aufwandsentschädigungen an die Abstimmungshelfer. Die Mehrkosten, die dem Land Berlin durch den separaten Abstimmungstermin beim Energie-Volksentscheid entstanden sind, liegen Schätzungen zufolge bei ca. 1,8 Mio. Euro.<sup>2</sup> Sicherlich sollte uns die demokratische Mitbestimmung einen gewissen finanziellen Aufwand wert sein, in diesem Fall hat ein getrennter Abstimmungstermin jedoch zu weniger Beteiligung und mehr Kosten geführt.

Bremen und Hamburg zeigen, wie man es sinnvoll regeln könnte. In beiden Bundesländern werden Abstimmungen zwingend mit Wahlen zusammengelegt, wenn sie in einem bestimmten zeitlichen Korridor stattfinden (Bremer Regelung) und die Initiative nicht einen eigenen Termin beantragt (Bremer und Hamburger Regelung). Die Initiatoren sind bei der Terminfestsetzung somit Herr des Verfahrens.

Mehr Demokratie schlägt eine eigene Lösung vor, die den bestehenden Zeitrahmen berücksichtigt. **Volksentscheide sollten zwingend an eine Abgeordnetenhaus-, Europa- oder Bundestagswahl gekoppelt werden, wenn diese innerhalb von acht Monaten nach zustande gekommenem Volksbegehren stattfindet. Die Initiative sollte die Möglichkeit erhalten, einen separaten Abstimmungstermin innerhalb der acht Monate zu beantragen.** Somit müssten die Fristen nicht verändert werden, sind diese doch schon in der Landesverfassung so vorgesehen.

## **2. Abschaffung des Zustimmungsquorums - die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet**

Die Terminfrage ist nur deshalb relevant, weil bei Volksentscheiden nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, sondern eine zusätzliche Hürde gilt: die Befürworter müssen zusätzlich 25% aller Abstimmungsberechtigten an die Urne mobilisieren.

Das, was Abstimmungsquoren laut ihren Verfechtern sichern sollen, nämlich eine ausreichende Legitimation durch ausreichende Beteiligung, wird durch ein Zustimmungsquorum jedoch gar nicht erreicht. Ganz im Gegenteil führen Zustimmungsquoren tendenziell zu weniger Beteiligung. Die

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://bb.mehr-demokratie.de/umfrage\\_berlin\\_volksentscheide.html](http://bb.mehr-demokratie.de/umfrage_berlin_volksentscheide.html)

<sup>2</sup> Vgl. Pressemitteilung des Berliner Energietisches vom 30. Oktober 2013, <http://berliner-energietisch.net/images/PM%20Berliner%20Energietisch%20301013.pdf>

gegnerische Seite, also die Parlamentsmehrheit und Regierung, sind gut beraten, vor der Abstimmung dem Thema wenig Aufmerksamkeit zu verschaffen, denn ein kontroverser Abstimmungskampf würde Gegner und Befürworter mobilisieren. Dies ließ sich sehr schön an den beiden Volksentscheiden über die Energieversorgung in Hamburg und Berlin ablesen. In Hamburg fand der Volksentscheid am Tag der Bundestagswahl statt, die SPD musste eine Niederlage befürchten und plakatierte stadtwweit, um zu einem Nein beim Volksentscheid aufzurufen. In Berlin hielten sich Senat, Parteien und auch der derzeitige Netzbetreiber, Vattenfall, stark zurück. Es waren den Medien zwar einzelne Statements zu entnehmen, von einer stadtwweiten Gegenkampagne konnte jedoch nicht die Rede sein; der Regierende Bürgermeister gab ein einziges Interview vor dem Volksentscheid, während Olaf Scholz in Hamburg eine regelrechte Pressekampagne durchführte. Diesem Vorgehen lag die Hoffnung zugrunde, dass der Berliner Energietisch am Zustimmungsquorum scheitern wird.

Hinzu kommt, dass sich Zustimmungsquoren verzerrend auf das Verhältnis von Ja- und Nein-Stimmen auswirken können. Darauf deutet auch die bereits erwähnte Forsa-Umfrage hin. Denn 11% der Befragten, die nicht an der Abstimmung teilgenommen hatten, gaben an, dass die Beweggründe inhaltlicher Natur waren, sie also gegen den Vorschlag der Initiative waren und aus diesem Grund zuhause blieben. Unabhängig davon, dass diese Gruppe ihre Position besser hätte zum Ausdruck bringen können, indem sie teilgenommen hätte, zeigt es doch, dass ein quorumsfreier Volksentscheid zusätzliche Nein-Stimmen mobilisiert hätte. Ohne Quorum hätten vermutlich auch die Gegner des Volksentscheids zur Offenhaltung des Flughafens Tempelhof deutlich mehr Zuspruch erhalten. Bei knappen Abstimmungen kann sich dieses Phänomen entscheidend auswirken.

Die nach außen getragene Befürchtung der Quorumsbefürworter ist, dass sich bei Volksentscheiden ohne Quorum eine kleine Minderheit gegenüber der schweigenden Mehrheit durchsetzen könnte, eine Entscheidung also nicht ausreichend legitimiert wäre. Darauf, dass Quoren nicht zu mehr sondern tendenziell zu weniger Beteiligung führen, wurde bereits hingewiesen. Schaut man sich die bundesweite Praxis an, so fällt auf, dass gerade dort, wo kein Abstimmungsquorum besteht, die Beteiligung insgesamt am höchsten ausfällt, nämlich in Bayern. So liegt die durchschnittliche Beteiligung in Bayern bei 39,7% und in Berlin bei 31,9%. Auch wenn die Beteiligung von vielen Faktoren abhängt, so lässt sich doch daraus ableiten, dass sich hier zumindest keine kleine Minderheit durchsetzt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Abstimmung wird vor allem dann spannend, wenn kein Quorum die gegnerische Seite zusätzlich "schützt". Nur wer teilnimmt, kann das Ergebnis beeinflussen.

Schaut man sich die Beteiligungszahlen von Volksentscheiden insgesamt an, so ließe sich auf den ersten Blick anmerken, dass diese unter den meisten Wahlbeteiligungen liegen und es deshalb ein Quorum bräuchte. Aber lassen sich die Beteiligung von Wahlen und Abstimmungen wirklich vergleichen? Bei Wahlen geht es um einen Vertrauensvorschuss von fünf Jahren. Potenziell sind alle Politikbereiche von der Wahlentscheidung betroffen. Dementsprechend fühlen sich deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, teilzunehmen. Das ist bei Volksentscheiden anders: Es kommen aufgrund der Unterschriftenhürden zwar nur die für einen breiteren Kreis interessanten Themen zum Volksentscheid, jedoch muss dabei berücksichtigt werden, dass es immer nur um eine Sachfrage geht. Es liegt in der Natur der Sache, dass hier ein deutlich kleinerer Kreis von Interessenten angesprochen ist. Während in Deutschland Legitimation oftmals Beteiligung gemessen wird, herrscht in der Schweiz, wo Abstimmungsquoren ein Fremdwort sind, ein abweichendes Verständnis von Legitimation. Entscheidend ist hier, dass alle Bürgerinnen und Bürger ausreichend Möglichkeiten

bekommen, sich eine Meinung zu bilden und dann teilzunehmen. Beides ist in Berlin gewährleistet. Die breite Berichterstattung und das Abstimmungsheft sorgen für ausreichend Informationen. Die Abstimmung findet wie bei Wahlen an einem Sonntag statt und es besteht die Möglichkeit, ohne große Mühe per Brief abzustimmen. Und wen das Thema nicht interessiert, darf auch von dem Recht Gebrauch machen, der Abstimmung fern zu bleiben.

Die Rede des Regierenden Bürgermeisters Wowereit in der Aussprache des Abgeordnetenhauses zum Ergebnis des Volksentscheids zur Energieversorgung veranschaulicht die fehlerhafte Interpretation von Abstimmungsergebnissen:

"Selbstverständlich sind fast 600.000 Zustimmungen für diesen vorgelegten Volksentscheid eine beachtliche Zahl. Aber mich wundert doch ein bisschen, dass nicht die andere Zahl genannt wird, nämlich dass 2,4 Millionen Menschen aufgerufen waren, daran teilzunehmen und 1,8 Millionen eben nicht zugestimmt haben. Jetzt kann man interpretieren, ob sie aus Faulheit nicht teilgenommen haben, aus Desinteresse oder weil sie wussten, dass wenn sie nicht hingehen es auch eine Nein-Stimme ist. Aber sie auszublenden, sie zu vergessen, sie zu verdrängen, diese Zahl von 1,8 Millionen Berlinerinnen und Berlinern, dies ist eben auch nicht ehrlich."<sup>3</sup>

Gerade die Existenz eines Zustimmungsquorums lädt ja zu solchen Rechenbeispielen ein. Würde ohne Quorum entschieden werden, dann gäbe es die große Unbekannte derer, die aus inhaltlichen Motiven nicht teilgenommen haben, nicht. Die bereits erwähnte Forsa-Umfrage zum Energie-Volksentscheid kommt auf 11%, die aus inhaltlichen Gründen nicht abgestimmt haben.

Auch der taktische Umgang mit den Abstimmungsterminen lässt vermuten, dass das Quorum den Regierenden oftmals dazu dient, die Erfolgsaussichten von unliebsamen Volksentscheiden zu mindern. Und diese Rechnung ging bisher leider auf. In Berlin scheiterten zwei von vier Volksentscheiden am Quorum. Ein weiteres erreichte das Quorum ebenfalls nicht, scheiterte aber an der Mehrheit der Nein-Stimmen (Volksentscheid "Pro Reli").

**Mehr Demokratie e.V. schlägt daher die Abschaffung des Zustimmungsquorums vor. So würden nur diejenigen entscheiden, die sich an der Abstimmung beteiligen.**

Sollte eine Abschaffung nicht durchsetzbar sein, würde auch eine Senkung des Quorums auf 15% oder auch 20% helfen. Schaut man sich die bisherigen Volksentscheide in Deutschland an, die nicht an eine Wahl gekoppelt wurden, so bewegen sich die Zustimmungsqoten gemessen an der Anzahl der Wahlberechtigten bei 9 von 17 Volksentscheiden zwischen 15% und 25 %.

Verfasser: Oliver Wiedmann  
Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Fon: 030 - 420 823 70  
berlin@mehr-demokratie.de  
www.bb.mehr-demokratie.de

---

<sup>3</sup> Plenarprotokoll der 38. Abgeordnetenhaussitzung vom 7. November 2013, S. 3760: [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00526/\\$File/plen17-038-pp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00526/$File/plen17-038-pp.pdf)