

Positionspapier: Referenden in Berlin (11.2. 2013)

Ein Referendum ist eine Abstimmung aller wahlberechtigten Bürger über eine vom Parlament oder von der Regierung erarbeitete Vorlage. In Deutschland ist dieses Instrument bisher nicht sehr verbreitet. Ein Referendum kann entweder obligatorisch, also bei bestimmten Themen zwingend erfolgen, oder fakultativ, d.h. durch die Sammlung von Unterschriften oder durch Vorlage des Parlamentes oder der Regierung eingeleitet werden.

In Berlin kennen wir auf beiden Ebenen bestimmte Varianten des Referendums. Die Bezirksverordnetenversammlung kann mit einer Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid zu einem bestimmten Gegenstand einleiten (§ 46 (4) BezVG). Auf der Landesebene muss ein Volksentscheid angesetzt werden, wenn eine Verfassungsänderung auf die Regelungen zur direkten Demokratie (Art. 62 und 63 VvB) gerichtet ist (Art. 100 VvB). Eine Länderfusion von Berlin und Brandenburg ist ebenfalls zwingend dem Referendum zu unterstellen.

Der Streit um das Bahnprojekt Stuttgart 21 hat in mehreren Bundesländern Forderungen nach stärkerer Bürgerbeteiligung und Referenden bei großen Infrastrukturprojekten ausgelöst. In Berlin gab es in den letzten Wochen gleich drei Vorschläge, Referenden einzuführen. Zunächst sprach sich der Regierende Bürgermeister für vom Parlament ausgelöste Referenden aus. Dann stellte die CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus einen Antrag, eine Volksbefragung zum Ausbau der A 100 durchzuführen. Und last but not least hat Wirtschaftsminister Harald Wolf obligatorische Referenden für den Fall der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen ins Spiel gebracht.

Der Landesverband Berlin-Brandenburg von Mehr Demokratie e.V. hat die aktuellen Diskussionen zum Anlass genommen, um sich zu einzelnen Referendumsvarianten zu positionieren. Neben den unten dargestellten Varianten wurde außerdem über Parlamentsreferenden, welche mit Zweidrittelmehrheit vom Abgeordnetenhaus angesetzt werden können, und über Finanzreferenden zu Projekten, die mit hohen Ausgaben verbunden sind, diskutiert. Da wir uns hier noch keine abschließende Meinung bilden konnten, bleiben diese Varianten weiter in der Diskussion.

- 1. Obligatorisches Verfassungsreferendum**
- 2. Fakultatives Referendum**
- 3. Obligatorisches Referendum bei Privatisierungen in der öffentlichen Daseinsvorsorge**
- 4. Finanzreferendum**

1. Obligatorisches Verfassungsreferendum

Die Verfassung bildet die Grundlage für alle weiteren Gesetze. In ihr sind die grundlegenden Werte und Ideen unseres Zusammenlebens verankert. Deswegen braucht es bei Änderungen im Parlament eine Zweidrittelmehrheit. Mehrheiten im Parlament sind jedoch temporär und müssen in bestimmten Fragen nicht unbedingt den Mehrheitsverhältnissen in der Bevölkerung entsprechen. Bei Verfassungsänderungen braucht es eine zusätzliche Legitimation durch das Volk.

Wir schlagen vor, dass im Parlament beschlossene Änderungen der Berliner Verfassung zwingend auch dem Volk vorgelegt werden sollten. Ein zwingendes Referendum trägt dazu bei, dass die Änderungen möglichst breit auch in der Bevölkerung diskutiert werden. Um eine möglichst hohe Beteiligung zu erreichen, könnte das Verfassungsreferendum nach

Möglichkeit an einen Wahltermin gekoppelt werden. Paketabstimmungen sind dabei abzulehnen, über jede Änderung ist einzeln abzustimmen. Das obligatorische Verfassungsreferendum gibt es bereits in Hessen und Bayern.

2. Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum ist vor allem in den US-Bundesstaaten sowie auf kantonaler und nationaler Ebene in der Schweiz üblich. Parlamentsbeschlüsse, die noch nicht in Kraft getreten sind, können einer Volksabstimmung unterstellt werden, wenn innerhalb einer relativ kurzen Frist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt worden ist.

Parlamentarische Beschlüsse basieren nicht selten auf knappen Mehrheiten. Wahlen sind Richtungsentscheidungen und bilden doch nur sehr ungenau die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger bei einzelnen Projekten ab. Regierungskoalitionen können bei einzelnen Entscheidungen nicht automatisch von einer mehrheitlichen Zustimmung in der Gesellschaft ausgehen. Mit dem fakultativen Referendum erhalten die Bürgerinnen und Bürger ein Vetorecht. Gleichzeitig haben die Bürger hiermit ein Instrument an der Hand, das die Änderung von vom Volk beschlossenen Gesetzen erschwert.

Wir schlagen vor, dass ein Parlamentsbeschluss dem Volk vorgelegt wird, wenn innerhalb von zwei Monaten 50.000 wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger dies mit ihrer Unterschrift unterstützen. Quorum und Frist entsprechen genau der Hälfte unseres Vorschlags für die Volksgesetzgebung. Die kürzere Frist gewährleistet, dass Parlamentsbeschlüsse nicht zu sehr aufgeschoben werden.

3. Obligatorisches Referendum bei Privatisierungen in der öffentlichen Daseinsvorsorge

Öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge werden aus Steuergeldern finanziert und dienen dem Gemeinwohl. Sie gehören der öffentlichen Hand und damit letztlich allen Bürgerinnen und Bürgern Berlins. Daher sollten die Eigentümer gefragt werden, wenn ihr Eigentum verkauft werden soll. Durch eine Privatisierung wird die Verfügung über das Unternehmen und damit auch die demokratische Steuerungsfähigkeit in einem bestimmten Bereich erheblich eingeschränkt und dies faktisch irreversibel zumindest für einen langen Zeitraum. Für die Landesebene ist dies besonders relevant, weil diese nur in sehr eingeschränktem Maße über Gesetzgebungskompetenzen verfügt, um auf privatisierte Unternehmen über die Rechtsordnung Einfluss zu nehmen.

Mehr Demokratie schlägt daher vor, dass Privatisierungen in der öffentlichen Daseinsvorsorge zwingend den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. In den anderen Bereichen kann das fakultative Referendum angewandt werden. Das Informationsfreiheitsgesetz könnte hier als Orientierungspunkt für die Definition der Daseinsvorsorge dienen. Dieses sieht besondere Bestimmungen für die Veröffentlichung von Verträgen in folgenden Bereichen vor:

- Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
- Abfallentsorgung
- öffentlicher Nahverkehr
- Energieversorgung
- Krankenhauswesen

Allerdings ist fraglich, ob die Definition erschöpfend ist, da z.B. der Wohnungssektor fehlt.

4. Finanzreferendum

Mit dem Finanzreferendum erhalten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, den Umgang mit öffentlichen Geldern direkt zu kontrollieren. Kostenexplosionen wie beim Bahnhofprojekt Stuttgart 21 oder dem Berliner Großflughafen BER könnten damit verhindert werden. Die Kontrolle veranlasst Politik und Verwaltung dazu, möglichst kostensparend und vor allem realistisch zu planen. Ein bewusstes Kleinrechnen der Kosten, um sich eine Zustimmung des Parlaments abzuholen, wäre somit nicht mehr ohne Weiteres möglich, müssten die Protagonisten doch damit rechnen, dass ihr Vorzeigeprojekt in einem Referendum gekippt wird. Mit einem Finanzreferendum hätten die Bürgerinnen und Bürger nicht nur bei Privatisierungen sondern auch bei Rekommunalisierungen wie beispielsweise den Berliner Wasserbetrieben das letzte Wort.

In den deutschen Bundesländern und Gemeinden ist dieses Instrument bisher nicht bekannt. Ganz im Gegenteil hört in Deutschland die Mitbestimmung oftmals dort auf, wo es ums Geld geht. In der Schweiz tauchen Finanzreferenden obligatorisch, fakultativ oder in Kombination auf. Es geht um die nachträgliche Bestätigung oder Verwerfung einzelner Ausgabenbeschlüsse, die ein festgelegtes Limit überschreiten.

Mehr Demokratie spricht sich für die Einführung eines Finanzreferendums in Berlin aus. Denkbar wäre eine Kombination aus obligatorischem und fakultativem Referendum.

Beispiel zur Ausgestaltung eines Berliner Finanzreferendums

Da die Festlegung der Kostengrenzen immer ein Stück weit willkürlich sind, sollte dieser Vorschlag zur Ausgestaltung von obligatorischen und fakultativen Referendum nur als Beispiel verstanden werden, um das Instrument zu veranschaulichen.

Bei geplanten einmaligen Ausgaben von mehr als 1 % der jährlichen Einnahmen (2011: € 207 Mio.) sowie bei wiederkehrenden jährlichen Ausgaben über einen Zeitraum von fünf Jahren von mehr als 0,2 % der Einnahmen (2011: € 41 Mio.) muss zwingend ein Referendum stattfinden.

Ein fakultatives Referendum würde bei einmaligen Ausgaben über 0,5 % der Einnahmen (2011: € 104 Mio.) sowie bei wiederkehrenden Ausgaben von 0,1 % der Einnahmen (2011: € 20 Mio.) stattfinden. Das Quorum für die Unterschriftensammlung würde bei 50.000 Unterschriften in einem Zeitraum von zwei Monaten liegen.

Bei den vorgeschlagenen Kostengrenzen müssten in Berlin dann folgende Projekte einem Finanzreferendum unterzogen werden:

- Berliner Finanzierungsanteil BER ~ € 1,6 Milliarden
- Kreditaufnahme für Rückkauf des RWE-Anteils der Wasserbetriebe: € 650 Millionen
- Kita-Volksbegehren: zusätzliche Kosten von € 222 Mio. (2010-2013)
- Zentralbibliothek auf dem Tempelhofer Feld: 270 Mio. Euro

Maßnahmen, die dem Unterhalt oder der Erhaltung bereits bestehender Einrichtungen dienen, könnten von einem Finanzreferendum ausgenommen werden, sofern das Abgeordnetenhaus der Maßnahme mit 2/3 Mehrheit zustimmt.