

Stellungnahme zur Einführung eines Parlamentsreferendums in Berlin

8. Juli 2014

1. Hintergrund

Das Ergebnis des Volksentscheids über die Bebauung des Tempelhofer Feldes hat eine Debatte über die zukünftige Ausgestaltung der direkten Demokratie sowie der Bürgerbeteiligung in Berlin angestoßen. Mehr Demokratie begrüßt die Initiative der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus ausdrücklich, hat allerdings seine Bedenken bei der Einführung eines Parlamentsreferendums. Diese Bedenken sollen im Folgenden ausgeführt werden. Es folgen Mindeststandards für die Einführung eines solchen Instruments sowie ein Alternativvorschlag.

2. Parlamentsreferendum – Die Erfahrungen

Die Diskussion dreht sich aktuell vor allem um die mögliche Einführung eines Parlamentsreferendums. Dem Abgeordnetenhaus soll damit die Möglichkeit gegeben werden, einen Volksentscheid über ein selbst ausgewähltes Thema einzuleiten. Bisher können Volksentscheide auf zwei Wegen zustande kommen: Entweder die Bürgerinnen und Bürgern sammeln ausreichend Unterschriften, um einen Volksentscheid einzuleiten. Die Abstimmungsfrage kommt somit aus der Bevölkerung. Darüber hinaus findet zwingend ein Volksentscheid statt, wenn das Abgeordnetenhaus eine Änderung der in Art. 62 und 63 der Landesverfassung festgehaltenen Regelungen der direkten Demokratie ändert.

2.1 Bundesländer: Kaum in der Praxis

In einigen anderen Bundesländern sehen die Landesverfassungen Parlamentsreferenden vor. So kann die Bremer Bürgerschaft mit Mehrheit ein einfaches Gesetz sowie Verfassungsänderungen dem Volk vorlegen. Diese Möglichkeit wurde jedoch bisher nie genutzt. In NRW kann die Landesregierung ein Referendum über ein von der Regierung eingebrachtes und vom Landtag abgelehntes Gesetz ansetzen. Die Betonung liegt dabei auf "kann", denn es kam nie zur Anwendung. Lediglich in Baden-Württemberg kam es einmal zu einem "von oben" angesetzten Referendum, nämlich über das Bahnprojekt "Stuttgart 21". Hier ist ähnlich wie in NRW ein vom Landtag angesetztes Referendum nur möglich, wenn die Regierung ein Gesetz einbringt, welches vom Landtag abgelehnt wird.

2.2. Kommunen: viel Praxis, überwiegend gute Erfahrungen

In 12 Bundesländern gibt es die Möglichkeit, dass die Kommunalvertretung einen Bürgerentscheid einleitet. In Berlin können die Bezirksverordnetenversammlungen mit Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid ansetzen. Davon wurde bisher kein Gebrauch gemacht. In Brandenburg sind sogenannte Ratsreferenden nur zu Gebietsreformen mit einfacher Mehrheit möglich, wovon in 2000/2001 sehr häufig Gebrauch gemacht wurde.

Vor allem in Bayern und Baden-Württemberg finden regelmäßig Ratsreferenden statt. Auch die Bürgerentscheide zu Olympia in München und den umliegenden Gemeinden wurden von den Räten angesetzt. Oftmals dienen die Ratsreferenden allerdings dazu, Gegenvorlagen zu Bürgerbegehren zu formulieren und mit zur Abstimmung zu stellen. Es kommt auch vor, dass für unzulässig erklärte Bürgerbegehren vom Gemeinderat aufgegriffen und zur Abstimmung gestellt werden. Nach jetzigem Erkenntnisstand können Ratsreferenden dazu führen, dass kommunale Konflikte entschärft werden.

Darüber hinaus sind jedoch auch Fälle bekannt, die aufgrund der Fragestellung manipulative Wirkung hatten und den Konflikt eher angeheizt als befriedet haben.

2.3 Der Blick ins Ausland: manipulative Wirkung von Referenden "von oben"

Da in Deutschland im Rahmen der Gesetzgebung kaum Erfahrungen mit einem solchen Instrument gesammelt werden konnten, lohnt sich ein Blick ins Ausland. Als Negativbeispiel dient Frankreich, wo der Staatspräsident auf Vorschlag der Regierung oder des Parlaments ein Referendum ansetzen kann. Nicht selten wurden in Frankreich deshalb Sachfragen mit Personalfragen vermischt. Das Referendum diente dem Staatspräsidenten dazu, sein Image in der Bevölkerung wieder aufzupolieren.

In der Schweiz kennen insgesamt neun Kantone das sogenannte Behördenreferendum, mit dem das Kantonsparlament die Möglichkeit erhält, direkte Abstimmungen anzusetzen. Allerdings ist es in der Mehrzahl der Kantone ein Minderheitenrecht. In Zürich kann ein Viertel der Mitglieder des Kantonsrates eine Volksabstimmung über einen Ratsbeschluss einleiten. Diese Form des Parlamentsreferendums ist dann auch eher chancenlos. In Zürich wurden bisher alle von einer Minderheit initiierten Referenden abgelehnt.

Eine Ausnahme bildet der Kanton Graubünden, wo ein Referendum mit Mehrheit des Kantonsrates eingeleitet wird. Im März 2013 wurde der Bevölkerung auch die Frage der Ausrichtung bzw. Finanzierung der Winterolympiade vorgelegt, welche jedoch mehrheitlich abgelehnt wurde. Es war das erste Behördenreferendum in Graubünden. Die seltene Nutzung dieses Instruments wird vor allem mit der praxistauglichen Ausgestaltung des fakultativen Referendums begründet.¹

In Österreich fand 2013 eine unverbindliche Volksbefragung zur Abschaffung der Wehrpflicht statt. Auch dieses Verfahren ist eher negativ zu bewerten. Es wurden Themen miteinander verknüpft, die eigentlich hätten getrennt abgestimmt werden müssen. Im Vorfeld der Befragung war unklar, wie die Abstimmungsfrage umzusetzen ist und die Motivation hinter der Befragung war sehr stark wahlkampfgeprägt. Es ging den beiden regierenden Parteien der Großen Koalition darum, sich im Wahljahr in Stellung zu bringen.

2.4 Bewertung

Diese Spielart der direkten Demokratie ist in der Abwägung eher kritisch zu bewerten. Es besteht die Gefahr, dass eine Parlamentsmehrheit das Referendum für eigene strategische Zwecke missbraucht. Denkbar wäre, dass eine in die Kritik geratene Regierung ein Referendum zu einem unstrittigen Thema ansetzt, um sich als möglichst volksnah zu präsentieren und mit der Bevölkerung gut zu stellen.

Fragestellung und Zeitpunkt der Abstimmung lägen in der Hand der Regierungsmehrheit. Mit einem Referendum über Olympia oder andere Großprojekte zu einem frühen Zeitpunkt könnte man sich einen Freifahrtschein verschaffen, ohne dass schon belastbare Zahlen über die Größe und vor allem die Kosten vorliegen. Spätere Initiativen seitens der Bevölkerung würde damit begegnet werden, dass man ja schon darüber abgestimmt hätte.

1 <http://www.suedostschweiz.ch/zeitung/behoerdenreferendum-nur-einmal-genutzt-fuer-olympia>

Sicherlich ist nicht auszuschließen, dass ein vom Parlament angesetztes Referendum in manchen Fällen sinnvoll sein kann. Hier fällt einem der Volksentscheid zu Stuttgart 21 ein. Bündnis 90/Die Grünen und SPD konnten sich während der Koalitionsgespräche in dieser Frage nicht einigen. Als Ausweg wählte man das Referendum. Allerdings muss auch hier darauf hingewiesen werden, dass es mit einer praxistauglichen Ausgestaltung der Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg mit großer Wahrscheinlichkeit schon vorher zum Volksentscheid über das Bahnhofprojekt gekommen wäre - dann jedoch von den Bürgerinnen und Bürgern eingeleitet.

3. Mindeststandards für die Einführung eines Parlamentsreferendums

Sollte es trotz der genannten Bedenken eine Mehrheit für die Einführung eines Parlamentsreferendums geben, so sollten folgende Kriterien erfüllt sein, um die möglichen negativen Auswirkungen einzuschränken.

1. Das neu einzuführende Instrument sollte in Art. 62 bzw. 63 der Landesverfassung festgeschrieben werden, dort also, wo auch die Volksgesetzgebung geregelt ist. Eine Änderung dieser Artikel würde laut Art. 100 der Landesverfassung ein eigenes Referendum erfordern. Die Berlinerinnen und Berliner müssten sich also Gedanken machen, ob sie ein Parlamentsreferendum sinnvoll finden und dann darüber abstimmen. Angesichts der genannten Bedenken erscheint dies auch geboten.
2. Das einmal eingeführte Parlamentsreferendum sollte vom Abgeordnetenhaus nur mit qualifizierter Mehrheit auf den Weg gebracht werden können. Somit wären auch Stimmen der Opposition erforderlich und dem strategischen Missbrauch eines solchen Instruments könnte damit entgegengewirkt werden. Eine Zweidrittelmehrheit reicht hier möglicherweise nicht aus. Die Große Koalition regiert bereits die vierte Wahlperiode in Berlin. In drei Fällen hatte sie mehr als zwei Drittel der Stimmen.
3. Dem Beschluss für ein Referendum sollte ein inhaltlicher Beschluss des Parlaments zum Abstimmungsgegenstand vorausgehen. Die Fraktionen müssen sich so klar positionieren, damit die Bürgerinnen und Bürger wissen, woran Sie sind. Die Verantwortung für ein Projekt wird somit auch nicht einfach "nach unten" abgegeben.
4. Zwischen dem Beschluss zur Einleitung eines Referendums und der Durchführung sollte eine Frist von mindestens sechs Monaten gelten. Somit kann sich eine entsprechende gesellschaftliche Debatte entfalten und auch eine mögliche Gegeninitiative hätte ausreichend Zeit, um sich zu bilden.
5. Außerdem sollte das Instrument durch eine Gegenvorlage aus dem Volk ergänzt werden können. So wie bei der Volksgesetzgebung zwei konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung gestellt werden dürfen, könnten die Bürgerinnen und Bürger mit der Sammlung von Unterschriften in einer gesetzten Frist eine Gegenvorlage ins Rennen schicken. Hier würden sich die von Mehr Demokratie vorgeschlagenen Regelungen für das fakultative Referendums anbieten, also 50.000 Unterschriften in drei Monaten. Die Frist zwischen Parlamentsbeschluss und Referendum müssten dann über die oben vorgeschlagenen sechs Monate hinausgehen.
6. Gänzlich abzulehnen sind unverbindliche Volksbefragungen, da die Entscheidung weiterhin dem Parlament vorbehalten sein würde. Würde sich das Parlament über ein entsprechendes Befragungsergebnis hinwegsetzen, käme die befriedende Wirkung eines Referendums nicht zur Wirkung. Ganz im Gegenteil: Der Konflikt würde sich verstärken. Wenn aber die Politik sich

grundsätzlich verpflichtet, Befragungsergebnisse ernst zu nehmen, so sollte doch gleich besser verbindlich im Referendum abgestimmt werden.

4. Die bessere Alternative: Fakultatives Referendum

Da die Erfahrungen mit Parlamentsreferenden gemischt ausfallen, sich das bestehende Instrument der direkten Demokratie jedoch aufgrund seiner Verfahrenslänge (Antrag auf Volksbegehren, Volksbegehren, Volksentscheid) in manchen Fällen als unbrauchbar erweist, plädiert Mehr Demokratie für die Einführung eines fakultativen Referendums. Parlamentsbeschlüsse können dann mittels Unterschriftensammlung noch einmal dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Der Vorteil wäre, dass der Wunsch nach einer Abstimmung von den Bürgerinnen und Bürgern selbst kommen würde. Missbrauch wäre somit ausgeschlossen. Strittige Entscheidungen wären potentiell auch schneller vom Tisch. Der Versuch, mit einem langwierigen Volksbegehrensverfahren eine politische Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt rückgängig machen, wäre eher unwahrscheinlich.

Das Instrument käme immer nur dann zum Einsatz, wenn das Abgeordnetenhaus wirklich ein Projekt auf den Weg bringt. Die direkte Demokratie ist in erster Linie ein Korrekturinstrument. Dort, wo kein Konflikt besteht, wo also Mehrheiten in Parlament und Bevölkerung übereinstimmen, braucht es keine direkte Abstimmung. Dafür werden Parlamente schließlich gewählt. Dies gilt auch für Olympia. Ein Konflikt ist zurzeit nicht zu erkennen. Sollte jetzt darüber abgestimmt werden, so könnte das Ergebnis wie ein Freifahrtschein für die Landesregierung wirken. Sollten sich irgendwann die Rahmenbedingungen ändern, weil zum Beispiel die Kosten aus dem Ruder laufen, würde eine Landesregierung sich möglicherweise immer auf das Ergebnis des Referendums berufen.

Mehr Demokratie schlägt vor, dass 50.000 Unterstützerinnen und Unterstützer innerhalb von drei Monaten ein Referendum über einen Parlamentsbeschluss einleiten können. Erst nach Ablauf dieser Frist tritt der Parlamentsbeschluss in Kraft, sofern ein Referendum ausbleibt. Im Referendum würde die Mehrheit entscheiden. Ein Quorum sollte wie beim bereits bestehenden Referendum über Art. 62 und 63 der Landesverfassung nicht gelten.

5. Hintergrund: Parlamentsreferendum in anderen Bundesländern

Bremen:

Eine Mehrheit der Bremischen Bürgerschaft kann beschließen, über einfache Gesetze und Verfassungsänderungen eine Volksabstimmung abzuhalten. Es kam nie zur Anwendung.

NRW:

Einfache Gesetze: Wenn ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz vom Landtag abgelehnt wird, kann die Landesregierung eine Volksabstimmung einleiten. Wird das Gesetz in der Abstimmung abgelehnt, muss die Regierung zurücktreten.

Verfassungsänderungen: Wenn die nötige Zweidrittelmehrheit nicht zustande kommt, kann von Parlament oder Landesregierung eine Volksabstimmung eingeleitet werden. Beides wurde bisher nicht angewandt.

Baden-Württemberg:

Die Landesregierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel des Landtags dies beantragt; die Abstimmung unterbleibt, wenn der Landtag es erneut mit zwei Dritteln beschließt.

Der Landtag kann mit einem Drittel der Stimmen ein Referendum über ein von der Regierung eingebrachtes, aber vom Landtag abgelehntes Gesetz einleiten. (Stuttgart 21)

Sachsen:

Verfassungsänderungen: Eine Mehrheit des Parlaments kann Volksabstimmung einleiten.

Verfasser: Oliver Wiedmann

Mehr Demokratie e.V.

Landesverband Berlin-Brandenburg

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Tel: 030 – 420 823 70

Fax: 030 – 420 823 80

www.bb.mehr-demokratie.de

berlin@mehr-demokratie.de