

Direkte Demokratie in Berlin – verfassungsrechtliche Perspektive¹

Christian Pestalozza, Freie Universität Berlin

Zu dem sehr grundsätzlich formulierten Thema haben Sie mir dankenswerterweise sechs konkrete Fragen gestellt. Auf deren Beantwortung in den vorgegebenen 15 Minuten will ich mich konzentrieren.

1. Frage: Soll und kann man ermöglichen, dass nach erfolgreichen Volksbegehren – also vor Volksentscheiden – noch Kompromisse zwischen den Initiatoren und dem Abgeordnetenhaus gefunden werden können, die einen Volksentscheid dann abwenden?

Antwort: Die derzeitige Regelung (Art. 62 IV VvB) erlaubt derartiges nicht - anders als Art. 62 III VvB für das hinreichend unterstützte, aber noch nicht durchgeführte Volksbegehren.

Das *könnte* man ändern, z.B. durch Angleichung des Absatzes 4 des Art. 62 an dessen Absatz 3. Dann wäre auch der *Volksentscheid* nur noch „auf Verlangen der Vertreter des Volksbegehrens“ durchzuführen, also z.B. nicht durchzuführen, wenn ein in ihren Augen akzeptabler Kompromiß mit den Vorstellungen des Abgeordnetenhauses nicht gefunden wurde. In Bremen (Art. 70 Abs. 1 lit. d) Satz 5 Verf.), Hamburg (Art. 50 III 3, 4 Verf.) und Schleswig-Holstein (Art. 42 II 2 Ziff. 1 Verf.) z.B. finden sich vergleichbare Regelungen.

Der Sache, um die es geht, und dem friedlichen Nebeneinander von Volk und Parlament kann eine solche Kompromißsuche sehr dienlich sein, insbesondere wenn sich zwischen Beginn und Zustandekommen des Volksbegehrens die Verhältnisse relevant geändert haben oder Schwächen oder gar Fehler des Entwurfs offenbar geworden sind.

¹ Einführungsreferat im Rahmen der zweiten Veranstaltung des Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus Berlin „Chancen und Herausforderungen in der wachsenden Stadt“ am 10. September 2014

Aber nicht alles, was man könnte, *sollte* man tun. Sie müssen bedenken, daß Sie mit einer entsprechenden Reform die Verfahrensherrschaft der *Initianten* verlängern, die ihnen das Volk mit seiner Unterstützung des Begehrens eigentlich aus der Hand genommen hat. Nur das Volk (bzw. das Parlament, sofern es sich ihm anschließt) sollte nun auch über das weitere Schicksal des Entwurfs entscheiden. Da das Volk schlecht danach gefragt werden kann, ob ein Volksentscheid überhaupt stattfinden soll, ist - wie derzeit vorgesehen - ein Volksentscheid *in jedem Fall* anzuberaumen, und mit ihm sagt das Volk dann, was es aktuell von seinem Entwurf noch hält.

2. Frage: *Derzeit lässt die Verfassung nicht zu, dass das Abgeordnetenhaus Gesetze alternativ zu einer Volksentscheidung abstimmen lässt. (Art. 62 Abs. 4 S. 3 VvB) Sollte vor dem Hintergrund der Diskussion um die Stimmzettel beim Tempelhof-Volksbegehren hier eine Verfassungsänderung erfolgen?*

Antwort: Nein. Der Tempelhof-Stimmzettel gibt keinen Anlass für eine Änderung des Art. 62 IV 3 VvB. Wer diesen Zettel verwirrend fand, dürfte auch mit vielen Wahlzetteln nicht zurechtkommen. Dem abstimmenden Volk sollte nicht weniger zugetraut werden als dem wählenden. Im übrigen macht es Sinn, zu zwei divergierenden Entwürfen gleichzeitig Ja oder auch Nein zu sagen.

Wenn man aber partout von dem - in den Verfassungen üblicherweise vorgesehenen - Nebeneinander zweier Entwürfe wegkommen will, dann nicht dadurch, daß das Ja für den einen Entwurf das Nein für den Anderen bedeutet.

Sinnvoller wäre es, stets den **Volksentwurf allein zur Entscheidung** zu stellen. Das Parlament mag, wenn es eigene Vorstellungen hat, vorher oder nachher im parlamentarischen Verfahren einen entsprechenden Entwurf verabschieden. Tut es dies *vor* dem Volksentscheid, urteilt das Volk beim Volksentscheid ohnehin mittelbar auch über den Parlamentsbeschuß. Wird der Parlamentsbeschuß *nach* dem Volksentscheid gefaßt, ist mangels verfassungsrechtlicher Schamfristen Feingefühl, vielleicht auch ein Blick auf den Wahlkalender angesagt.

Wie auch immer, es gibt keinen guten Grund, einen Parlamentsentwurf nur deswegen aus dem parlamentarischen Verfahren zu nehmen und zur Volksentscheidung zu stellen, weil die Bevölkerung zur selben Zeit zum selben Thema etwas anderes auf den Weg gebracht hat.

3. Frage: Besteht eine Ungleichbehandlung zwischen Volksentscheiden, die auf Wahltag fallen, und solchen, die nicht auf Wahltag fallen? Sollte man stattdessen einen jährlichen zentralen Abstimmungstag einführen?

Antwort: Die Sorge ist verbreitet, daß gesonderte Abstimmungstage eine geringere Beteiligung erwarten lassen. Diese Sorge liegt vielleicht auch dem Art. 62 IV 2 VvB zugrunde. Auch dürften die Kosten zusammengelegter Volksentscheide oder Volksentscheide und Wahlen geringer sein als die Gesamtkosten von Einzelterminen.

Die zuerst genannte Sorge halte ich nicht für entscheidend. Erstens sinkt die Wahlbeteiligung weithin, und wer möchte die Abstimmungen an ihrem Sinkflug teilnehmen lassen? Zweitens kann ein Volksentscheid-Anliegen durch die Kombination mit einer Wahl auch in den Hintergrund treten, sei es, weil die Wahl wichtiger erscheint, sei es, weil sie relativ spät stattfindet. Hamburg (Art. 50 III 8 Verf.) überläßt den Initiatoren die Wahl; das klingt salomonisch, aber räumt ihnen eine nach einem erfolgreichen Volksbegehren unangemessene, weil volksferne Kompetenz ein.

Ein „jährlicher zentraler Abstimmungstag“ liegt nicht fern; wie jeder Festtag könnte er, wenn man ihn denn regelmäßig beginge, die Aufmerksamkeit für und die Gewöhnung an das Ereignis stärken und die Teilnahme an direkter Demokratie in den Alltag integrieren helfen. Aber die kalendermäßige Fixierung hat auch Nachteile, etwa, wenn es gar nichts abzustimmen gibt oder, gewichtiger vielleicht, weil der Tag für die einen Entwürfe zu früh, für die anderen zu spät kommt.

Deswegen könnte die **geltende Regelung** durchaus **beibehalten** werden. Noch flexibler und initiatorenfreundlicher ist freilich die **sächsische Regelung** (Art. 72 III Verf.),

„¹Zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid muß eine Frist von mindestens drei und höchstens sechs Monaten liegen, die der öffentlichen Information und Diskussion über den Gegenstand des Volksentscheids dient. ²Die Frist kann nur mit Einverständnis der Antragsteller unter- oder überschritten werden.“

die Berlin (sofern es bereit ist, die Rolle der Initiatoren weiter zu stärken) übernehmen könnte.

4. Frage: Im Zuge der Abstimmung zur Offenhaltung des Flughafens Tempelhof gab es eine Debatte um die Verquickung von wirtschaftlichen Interessen und direkter Demokratie. Sollte man analog zum Parteienrecht Transparenzanforderungen an die Finanzierung von Kampagnen für Volksentscheide schaffen, wie von Transparency International gefordert wird?

Antwort: Wirtschaftliche Interessen können sich mit direkter Demokratie ebenso gut vertragen wie mit parlamentarischer Demokratie; sie sind - wie andere Interessen auch - nicht von Haus aus ab- oder unverträglich. Auch schreibt keine Verfassung dem Volk oder dem Parlament vor, aus welchen Motiven oder wegen welcher Neigungen, Zu- oder Abneigungen sie Beschlüsse fassen oder unterlassen sollten. Zudem gibt die Finanzquelle durchaus nicht immer Aufschluß über das moralische Niveau des finanzierten Anliegens.

Dennoch ist der verbreitete Ruf nach Transparenz (zuletzt etwa erhoben von einer Volksinitiative im Kanton Aargau) auch insoweit und hier verständlich: Wir wollen, oft rein vorsorglich, lieber mehr als weniger wissen.

Wie auch immer, einfachgesetzlich hat Berlin - ähnlich wie Hamburg (seit 2001 § 30 VAbstG) und Nordrhein-Westfalen (seit 2011 § 31a VIBVBEG) - eine einschlägige und wohl nicht unangemessene Regelung bereits (§§ 40b, 40c AbstG). Eine verfassungsrechtliche Ermächtigung fehlt in allen drei Ländern; Art. 63 IV VvB, der vage zur Regelung des „Näheren“ bei Volksbegehren und Volksentscheid befugt, dürfte nicht ausreichen.

Die Analogie zum *Parteienrecht* sollte allerdings Leitlinie nur insoweit sein, als Parteien Initiatoren des Volksentwurfs sind. In allen anderen Fällen kommt es auf die Analogie zum *Parlamentsrecht* an, denn nicht die Parteien, sondern die *Abgeordneten* konkurrieren im hier interessierenden Feld politischer Entscheidungen mit dem Volk. Insofern ist Raum, vielleicht auch Bedarf, für Reform.

Wer über Transparenz in diesem Felde nachdenkt, wird, wenn ich das nebenbei bemerken darf, auch die Grenzen der Finanzierung (*Wer darf wieviel spenden?*) und die Qualifikation der Initiatoren (Warum dürfen eigentlich *Parteien* - sozusagen als außerparlamentarische Opposition - ein Volksbegehren initiieren?) in den Blick nehmen müssen.

5. Frage: Was ist von der Einführung eines Parlamentsreferendums zu halten?

Meine **Antwort** geht davon aus, daß Sie mit „Parlamentsreferendum“ den *vom Parlament initiierten* Volksentscheid meinen, und unterscheidet zwischen obligatorischen und fakultativen Referenden, innerhalb der fakultativen zwischen anlaßlosen und anlaßbedingten.

Obligatorisch sollte das Abgeordnetenhaus dem Volk **Neugliederungen** und **Verfassungsänderungen** vorzulegen haben. Für die Fusion Berlins mit Brandenburg sieht dies Art. 97 VvB (für andere Neugliederungen Art 29 GG) bereits vor, für Änderungen der Artt. 62, 63 der Verfassung (Volksbegehren und -entscheide betreffend) Art. 100 Satz 2 VvB.

Handlungsbedarf besteht also für alle Verfassungsänderungen, die nicht Art. 62, 63 VvB betreffen. Vorbild sind insofern Bayern (Art. 75 II 2 BV) und Hessen (Art. 123 II HV).

Annäherungen (in Gestalt eines lediglich fakultativen Referendums; dazu sogleich) finden sich in Bremen (Art. 70 I lit. a) Verf.), Nordrhein-Westfalen (Art. 69 III Verf.) und Sachsen (Art. 74 III 1 Verf.)

Gleichzeitig - aber jenseits des heutigen Themas - würde ich es für angemessen halten, *an allen Verfassungsänderungen, auch den volksinitiierten, das Abgeordnetenhaus mitentscheidend zu beteiligen*. Jede Verfassungsänderung, gleich von wem eingeleitet, sollte von beiden Verfassungsorganen getragen werden. Das würde es auch erleichtern, Mehrheiten und Quoren zu überdenken.

Fakultative Parlamentsreferenden - solche also, die es voraussetzungslos oder in bestimmten Situationen dem Parlament überlassen, ob es dem Volk etwas zur Entscheidung vorlegt - kennt die Berliner Verfassung nicht. Sie sieht es offenbar so, daß das Abgeordnetenhaus, einmal gewählt und solange das Volk sich nicht selbst rührt, *Alleinverantwortung* trägt.

Dabei sollte es bleiben; das Abgeordnetenhaus sollte *nicht nach eigener Entscheidung* uns Laien in das hineinziehen können, wofür wir die Profis gewählt haben.

Die Regelung in Bremen (Art. 70 I lit. a) und b) Verf.), in Nordrhein-Westfalen (Art. 69 III) und in Sachsen (Art. 74 III 1 Verf.), die es den dortigen Parlamenten überlassen, *anlaßlos* Verfassungsänderungen, in Bremen sogar auch einfache Gesetze zum Referendum zu stellen, halte ich deswegen nicht für nachahmenswert. Dasselbe gilt für § 46 II BezVwG (und vergleichbare kommunalrechtliche Regelungen in anderen Ländern), der auf ein fakultatives Referendum auf Bezirksebene hinausläuft, auch wenn die vorgesehene Zweidrittelmehrheit der Bezirksverordnetenversammlung geeignet ist, Auswüchse zu verhindern.

Wenn das fakultative Parlamentsreferendum dennoch politisch gewollt ist, sollte die Verfassung es jedenfalls *nicht ohne konkreten Anlaß* zulassen, sondern festlegen, in welchen Situationen das Abgeordnetenhaus das Recht (nicht aber die Pflicht) haben soll, sich seiner Verantwortung zu entledigen. Anlaßlose fakultative Parlamentsreferenden sollte es nicht geben.

An welche Situation sich ein fakultatives Parlamentsreferendum soll anschließen können, muß dann allerdings wohldurchdacht werden. Die baden-württembergische Regelung (Art. 60 II, III Verf.), nach der die Regierung Hand in Hand mit einem Drittel der Abgeordneten eine im Landtag gescheiterte Regierungsvorlage oder gar einen Gesetzesbeschluß zur Volksabstimmung bringen können, oder die nordrhein-westfälische Regelung (Art. 68 III Verf.), nach der die Landesregierung, deren Gesetzesvorlage im Landtag gescheitert ist, das Volk anrufen kann, sollten jedenfalls nicht übernommen werden. Wer im geordneten Verfahren unterliegt, sollte es dabei bewenden lassen.

Meine Skepsis gegenüber fakultativen Parlamentsreferenden betrifft nicht die bloß **kon-sultativen** Referenden, solche also, die das Volk um seine *Meinung*, nicht um seine *Entscheidung* bitten.

Es gibt Entwicklungen, die bei der Wahl nicht oder nicht sicher vorhersehbar sind und über die nun vom Parlament entschieden werden muß. Hier muß sich das Parlament aktuell vergewissern können, was das Volk dazu meint, und seine Fragen sollte es selbst stellen und nicht an Meinungsforscher delegieren. Damit entledigt es sich keiner Verantwortung, denn die Antworten des Volkes informieren, aber entscheiden nicht. Die Befragung ist

konsultativ. Natürlich muß das Parlament mit dem Befragungsergebnis sensibel umgehen; aber das weiß es, noch bevor es fragt.

Dasselbe würde für die ebenfalls bedenkenswerte Variante eines fakultativen konsultativen **Senats**referendums gelten. Bei der Gelegenheit könnte auch überdacht werden, ob es nicht generell wichtig wäre, dem Volk auch im Bereich der Landes-*Exekutive* Kompetenzen einzuräumen. Die bisherige Ausgestaltung der Volksbeteiligung konzentriert sich oberhalb der kommunalen Ebene - in Berlin wie in den anderen Ländern - allzu stark auf den Zuständigkeitsbereich des *Parlaments*.

Für beide Arten *konsultativer* Referenden müssen Sie weder die Verfassung noch das Gesetz ergänzen; sie könnten ohne normative Grundlage veranstaltet werden. Aber es gibt auch keinen guten Grund, sie in der Verfassung und im Gesetz *nicht* zu regeln.

6. Frage (mit der wir die Ebene der Stadt verlassen und die der Bezirke betreten):
Kann man Bürgerentscheide auf bezirklicher Ebene verbindlicher ausgestalten, um den Frustrationseffekt eines erfolgreichen, aber wirkungslosen Bürgerentscheids zu senken?

Antwort: Die Bürgerentscheide treten, wenn sie erfolgreich sind, an die Stelle von Beschlüssen der Bezirksverordnetenversammlung. Die Regelung des Bezirksverwaltungsgesetzes (§§ 45-47), ihnen grundsätzlich nur die Wirkung beizumessen, die in der betreffenden Sache ein Beschluss der Versammlung haben würde, ist weise und hält sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung (Art. 72 II VvB). Daran sollte nichts geändert werden.

Es ist Sache sowohl der Politik als auch der Initiatoren, jedesmal frühzeitig, wahrnehmbar und unmißverständlich klarzustellen, daß der sog. Bürgerentscheid ggf. keine Entscheidung, sondern nur eine Empfehlung oder ein Ersuchen darstellt.

Wer meint, derartiges sei nicht wirklich vermittelbar, könnte den Bürgerentscheid auf den Bereich der **Entscheidungs**kompetenzen der Bezirksverordnetenversammlung begrenzen, also den Empfehlungs- und Ersuchensbereich herausnehmen. In Art. 72 Abs. 2 Satz 1 VvB müßte es dann statt „im Rahmen der Zuständigkeit“ „im Rahmen der *Entscheidungszuständigkeit*“ heißen - so wie heute schon in Art. 62 I 2 VvB von der „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ die Rede ist (Daß darin eine *Begrenzung* der Volkskompetenz liegt, hat die Berliner Praxis freilich bisher - Beispiel: Volksbegehren zur Öffnung des Flughafens Tempelhof - nicht beachtet).

Übrigens: Die **Einwohnerinitiative** im Sinne des Art. 61 VvB kann zu ähnlichen Frustrationen wie der unverbindliche Bürgerentscheid führen. Da sie ohne die Möglichkeit der Überführung in ein Volksbegehren und angesichts des Petitionsrechts ohnehin wenig Sinn macht, sollten Sie, wenn Sie sich entschließen, den bloß empfehlenden und ersuchenden Bürgerentscheid zu streichen, auf sie ebenfalls verzichten.

Ich komme zum *Schluß*.

In allen sechs angesprochenen konkreten Bereichen sind, wie angedeutet, Änderungen oder Ergänzungen vorstellbar, in manchen vielleicht auch geboten. Auch andere, hier nicht angesprochene, teils grundsätzliche, teils redaktionelle Reformen lassen sich denken. Allerdings ist auch ohne sie, das sollte bei aller Aufbruchstimmung nicht untergehen, die direkte Demokratie in Berlin schon jetzt in recht guter Verfassung.