KONSULTATIVE VOLKSBEFRAGUNGEN: DER NEUE TREND?

TEXT **HERMANN K. HEUSSNER** FOTO **TOP SPORTMARKETING / CAMERA4**

Gibt es eine neue direktdemokratische Welle in Deutschland? Auf den ersten Blick scheint es so. Denn der bayerische Landtag hat am 11. Februar 2015 mit den Stimmen der CSU die Volksbefragung im Landeswahlgesetz verankert. Und der Berliner SPD-CDU-Senat hat im Januar 2015 das Olympiavolksbefragungsgesetz ins Parlament eingebracht. Auch in Hamburg soll das Volk über eine eventuelle Olympiabewerbung befragt werden.

In Bayern und Berlin wollen die Regierung beziehungsweise die Parlamentsmehrheit das Volk befragen, das Ergebnis soll aber unverbindlich sein. In Bayern geht es allgemein um Vorhaben der Regierung von landesweiter Bedeutung, zum Beispiel wäre eine bayernweite Befragung zu einer dritten Startbahn des Münchener Flughafens denkbar. In Berlin geht es (bisher) nur um den Einzelfall der Olympiabewerbung. In beiden Ländern soll allein die Regierung(smehrheit) das Recht haben, über das Ob und das Wie der konsultativen Abstimmung zu befinden.

Woher kommt die neue Befragungslust der Regierungen?
Spätestens seit Stuttgart 21 ist den etablierten Parteien das Risiko bewusst, dass große Projekte scheitern können, wenn die Bevölkerungsmehrheit nicht dahinter steht. Deshalb möchte man sich – bei Bedarf – der Mehrheit im Volk versichern.

Warum muss hierfür aber die sogenannte „konsultative Volksbefragung“ herhalten? Warum bedient man sich nicht der vorhandenen direktdemokratischen Instrumente oder ändert die Verfassung? In Berlin gibt es nämlich die Möglichkeit, ein Volksbegehren zu Gegenständen der politischen Willensbildung auf den Weg zu bringen, die sich nicht auf Gesetze beziehen (Artikel 62, Absatz 2, Satz 2 der Berliner Verfassung). Man könnte also einen Volksentscheid „Pro Olympia“ initiieren. Freilich müsste man dafür das hohe Qualifikationsquorum von sieben Prozent der Stimmberechtigten erfüllen. Und dies scheinen sich die Parteien nicht so recht zuzutrauen. Sie messen mit zweierlei Maß: Bürger/innen, die von unten etwas bewirken wollen, müssen mehr Unterstützung nachweisen als die Regierungsparteien. Dies zeigt sich auch daran, dass für die „konsultative Volksbefragung“ im Gegensatz zum Volksentscheid kein Abstimmungsquorum gilt. Der ehrlichere Weg wäre, ein Referendum „von oben“ in die Verfassung zu schreiben. Die Verfassung zu ändern hieße aber, mit den Oppositionsparteien einen Kompromiss schließen und im Gegenzug die Volksgesetzgebung verbessern zu müssen. Dies will weder die CDU in Berlin, noch die CSU in Bayern. Und außerdem müsste sowohl in Bayern als auch in Berlin das Volk in obligatorischen Verfassungsreferenden zustimmen. Dafür wären aber die Bürger/innen davon zu überzeugen, was eigentlich so gut sein soll an einem Plebiszit „von oben“. Warum senkt man nicht stattdessen die Qualifikations- und Zustimmungsquoren für Volksbegehren und Volksentscheid und öffnet die direkte Demokratie auch für Großprojekte?

Ein verfassungsrechtlicher Tabubruch
Konsultative Volksbefragungen „von oben“ durch einfaches Gesetz einzuführen, bricht ein verfassungsrechtliches Tabu. Denn die Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes sind in den Landesverfassungen abschließend geregelt. Anderenfalls könnten sich die Regierungsparteien die konsultative Volksbefragung als

Berlins Regierender Bürgermeister Michael Müller bei einer Pro-Olympia-Aktion in Berlin. Rund 300.000 Euro gibt der Berliner Senat für die Kampagne aus, hinzu kommen Gelder von privaten und öffentlichen Unternehmen sowie den Sportverbänden.

zusätzliches Instrument des Machterhalts selbst verschaffen. Sie hätten das Monopol, das Thema, die genaue Fragestellung und den Zeitpunkt der Befragung selbstherrlich zu bestimmen. Die parlamentarischen Oppositionsrechte würden degradiert. Und die Bürger/innen, die „von unten" Alternativen zur Abstimmung stellen wollen, sind auf das viel schwerfälligere Volksbegehren verwiesen. Im Übrigen: Auch konsultative Volksbefragungen sind faktisch-politisch bindend. Dies zeigen die Erfahrungen weltweit. Das Etikett „unverbindlich" ist also nichts als Augenwischerei, um den Verfassungsbruch zu kaschieren. Das bayerische Gesetz steht deshalb schon beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung.

Verbindliches Parlamentsreferendum als Alternative?

Die Oppositionsparteien in Berlin und Mehr Demokratie in Hamburg schlagen vor, ein verbindliches Parlamentsreferendum in der Verfassung zu verankern, bei dem auch die Parlamentsminderheit und Initiativen aus dem Volk die Möglichkeit haben, Alternativvorschläge zur Abstimmung zu stellen. Die Berliner Opposition will zudem, dass die Regierungsmehrheit allein nicht ausreicht, um ein Plebiszit von oben anzuberaumen. Nur eine besonders große Mehrheit der Abgeordneten soll berechtigt sein, ein Plebiszit auszulösen.

Die Einführung des Plebiszits wird damit begründet, dass für grundlegende Reformen und langfristige Projekte des Parlaments oder der Regierung die Meinung des Volks bedeutsam sei. Aufgabe parlamentarischer Regierungsmehrheiten ist es aber, auch ohne Votum des Volkes zu entscheiden und „in Vorlage zu gehen". Die Möglichkeit, ein Plebiszit abzuhalten, birgt deshalb die Gefahr der Verantwortungsflucht. Diese würde zwar durch hohe Auslösungsquoren wie etwa eine parlamentarische Dreiviertel- oder Zweidrittelmehrheit minimiert. Aber auch so ist Verantwortungsflucht noch denkbar. Denn es gab Zeiten, in denen die beiden großen Volksparteien weit mehr als 75 Prozent der Abgeordneten stellten. Dies ist auch in Zukunft möglich. Deshalb ist ein bedingt-fakultatives Referendum zu erwägen. Hier wird das Referendum nur angesetzt, wenn dies zusätzlich zum Parlamentsbeschluss auch eine bestimmte Anzahl von Bürger/innen verlangt. Dafür könnte, da das Parlament bereits für ein Referendum votiert hat, die Hälfte des sonst nötigen Quorums ausreichen.

Noch besser wäre es, auf ein Parlamentsreferendum ganz zu verzichten. Dies wäre unproblematisch, wenn man das Qualifikationsquorum für ein Volksbegehren angemessen ansetzt, also absenkt. Die Formel dafür lautet: fünf Prozent der Wahlbeteiligung an der letzten Landtagswahl. Bei einer Wahlbeteiligung von 60 Prozent entspräche dies drei Prozent der Stimmberechtigten. Denn wenn sich nicht einmal drei Prozent der stimmberechtigten BürgerInnen im Volk für ein Volksbegehren finden – dies sind zum Beispiel in Berlin rund 74.000 Unterschriften –, ist auch nicht anzunehmen, dass das Parlaments- oder Regierungsvorhaben auf starken beziehungsweise qualifizierten Widerstand stößt. /

Prof. Dr. Hermann K. Heußner
Prof. Dr. Hermann K. Heußner lehrt Öffentliches Recht und Recht an der Hochschule Osnabrück und gehört seit dessen Gründung dem Kuratorium von Mehr Demokratie an.