

Volksbefragungen und Parlamentsreferenden

15. Februar 2024

Anlässlich der Diskussion über die Bebauung des Tempelhofer Feldes wird in Berlin erneut über die Einführung einer **konsultative Volksbefragungen** bzw. eines **Parlamentsreferendums** diskutiert. Beiden ist gemein, dass sie von oben, also von Seiten des Abgeordnetenhauses und je nach Ausgestaltung ggf. des Senats ausgelöst werden. Der Vorschlag ist nicht neu. Bereits im Zusammenhang mit Berlins Olympia-Bewerbung 2014 wurde darüber diskutiert.

Angesichts des klaren Votums der Berlinerinnen und Berliner 2014 gegen die Bebauung des Tempelhofer Feldes ist es ein legitimes Anliegen seitens der Koalition, dass am Ende des Diskussionsprozesses eine wie auch immer geartete Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger stehen, ohne dass eine Initiative zwei Jahre mühsam Unterschriften sammeln muss, bis es zum Volksentscheid kommt. Kurzum: Es braucht einen **verkürzten Weg zum Volksentscheid**. Die Frage ist aber, ob eine Volksbefragung bzw. das Parlamentsreferendum das Instrument der Wahl ist. Wir glauben nicht, wollen dies begründen und möchten einen anderen Vorschlag ins Spiel bringen.

1. Eine unverbindliche Volksbefragung müsste als neues Instrument, welches dem der direkten Demokratie ähnlich ist, in die **Landesverfassung** aufgenommen werden. Zwar hält ein Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes von 2015 die einfachgesetzliche Einführung von Volksbefragungen für möglich, jedoch kommt das Bayerische Verfassungsgericht ein Jahr später zu einer anderer Auffassung:

„1. Die Volksbefragung gemäß Art. 88 a LWG ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind. Die Durchführung einer Volksbefragung stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar. Dem steht nicht entgegen, dass die Volksbefragung konsultativ ausgestaltet ist und ihr Ergebnis den Landtag und die Staatsregierung nicht bindet.

2. Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden.“¹

In der Resolution der SPD-Fraktion² vom 27.01.2024 ist nicht länger von konsultativen Volksbefragungen bei der Änderung von Volksgesetzen die Rede, sondern sie spricht davon, „den Volksgesetzgeber über diese Änderung entscheiden zu lassen“. Es ist also von einem verbindlichen Parlamentsreferendum auszugehen, welches ohnehin in der Verfassung geregelt sein müsste.

2. Werden mit der Einführung einer Volksbefragung bzw. eines Referendums Artikel 62 oder 63 der Landesverfassung geändert, so kann dies nur per **Volksabstimmung (Artikel 100)** erfolgen. Die Berlinerinnen und Berliner haben das letzte Wort bei der grundsätzlichen Ausgestaltung ihrer Mitbestimmungsrechte. Dementsprechend sollte der Versuch einer Einführung eines Parlamentsreferendums auch auf eine Änderung der Artikel 62 oder 63 gerichtet sein. Alles

¹ <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/15-viii-14u.a-entscheidung.pdf>

² <https://www.spdfraktion-berlin.de/artikel/resolution-der-spd-fraktion>

andere könnte als Versuch gewertet werden, Artikel 100 und damit die Mitbestimmung der Berlinerinnen und Berliner in dieser Frage zu umgehen.

3. Aus demokratiepolitischer Sicht sind **unverbindliche Volksbefragungen** über Gesetzesänderungen **grundsätzlich abzulehnen**. Laut Art. 20 Absatz 2 geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Die Bürgerinnen und Bürger sollten entscheiden und nicht befragt werden. Volksbefragungen zählen im eigentlichen Sinne nicht zum Instrumentarium der direkten Demokratie.
4. Es sollte sehr grundsätzlich überlegt werden, welche Instrumente der direkten Demokratie sinnvoll erscheinen. Wir sehen die Einführung einer Volksbefragung bzw. eines Parlamentsreferendums kritisch. **Es ist missbrauchsanfällig und nützt eher den Regierenden, da es taktisch eingesetzt werden kann**. Die Regierenden können die Fragestellung so allgemein formulieren, dass sie maximalen Spielraum bei der Umsetzung haben. Am Ende weiß dann niemand, worüber eigentlich genau abgestimmt wurde. Genau diese Spielart führte zum **Brexit**.
5. Die Koalition möchte Volksbefragungen zu wichtigen stadtpolitischen Themen einführen. Die Entscheidung der Regierungsmehrheit darüber, was wichtig ist und was nicht, könnte in der Bevölkerung als **willkürlich** wahrgenommen werden. Zudem könnte die Erwartungshaltung entstehen, dass zukünftig zu allen wichtigen Fragen Referenden eingeleitet werden, was unrealistisch ist. Am Ende würde das Instrument nicht helfen, Vertrauen aufzubauen, sondern **würde Politik- und Demokratieverdrossenheit eher verstärken**.
6. **Unser Vorschlag**: In manchen Fällen kann es sinnvoll sein, zu schnelleren Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger zu kommen als bisher von der Landesverfassung vorgesehen. Hier bietet sich das **Referendum von unten**, auch fakultatives oder volksbegehrtes Referendum genannt, so wie es 2013 von der SPD-Bundestagsfraktion 2013 betitelt wurde.³ In Berlin könnte es so laufen: Das Abgeordnetenhaus ändert ein im Volksentscheid beschlossenes Gesetz. Innerhalb von vier Monaten müssten dann 50.000 Unterschriften gesammelt werden, um einen Volksentscheid über den Beschluss herbeizuführen. Der Vorteil wäre, dass die Entscheidung darüber, ob über die vom Abgeordnetenhaus vorgenommene Gesetzesänderung erneut abgestimmt wird, von den Bürgerinnen und Bürger ausgeht – per Unterschriftensammlung. In Hamburg existiert dieses Instrument bereits.
7. **Wie könnte das Referendum von unten eingeführt werden?** Das Abgeordnetenhaus beschließt eine entsprechende Änderung der Landesverfassung. Da Art. 62 und 63 dafür geändert werden müssten, müsste eine Volksabstimmung darüber erfolgen. Diese könnte am Tag der nächsten Abgeordnetenhauswahl 2026 stattfinden.

Verfasser: Oliver Wiedmann

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Fon: 030 - 420 823 70
oliver.wiedmann@mehr-demokratie.de
www.bb.mehr-demokratie.de

³ Drs. 17/13874 vom 11.6.2013 (<https://dip.bundestag.de/drucksache/entwurf-eines-gesetzes-%C3%BCber-abstimmungen-des-bundesvolkes-bundesabstimmungsgesetz/46096>)