

Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Professur für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit, Hochschule Osnabrück, h.heussner@hs-osnabrueck.de, Tel.: 0561/18825 oder 0541/969-3053 (Frau Rethschulte)

Prof. Dr. Arne Pautsch, Professur für Kommunalwissenschaften, insb. Kommunalrecht und öffentlich-rechtliche Grundlagen des Verwaltungshandelns, Hochschule Ludwigsburg; Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, pautsch@hs-ludwigsburg.de; Tel.: 0151/28060833

Olympia rechtfertigt keinen Verfassungsbruch

– Der gefährliche Griff nach dem Plebiszit

Verfassungsrechtliche Stellungnahme zum Olympiagesetzentwurf des Berliner Senats

Der Berliner Senat begeht Verfassungsbruch. Denn er hat am 20.1.2015 ein Gesetz auf den parlamentarischen Weg gebracht, wonach das Abgeordnetenhaus einen Volksentscheid über die Olympiabewerbung beschließen soll. Ein solches „Plebiszit von oben“ mit einfachem Gesetz ohne Verfassungsänderung durchzuführen, verstößt mehrfach gegen die Verfassung von Berlin. Würde das Gesetz beschlossen, landete es unweigerlich vor dem Landesverfassungsgericht. So ergeht es gerade der CSU in Bayern, die mit ihrer parlamentarischen Mehrheit ebenfalls das Plebiszit von oben ohne Verfassungsänderung einführen will.

Erstens: Die Regeln über die unmittelbare Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen des Landes Berlin sind in der Landesverfassung abschließend festgelegt. Abgesehen von den Sonderfällen der Länderneugliederung und der Verfassungsänderung sieht Art. 62 Absatz 4 vor, dass Volksentscheide nur stattfinden, wenn zuvor ein von Bürgern initiiertes Volksbegehren erfolgreich war. Der Vorschlag des Senats will aber ein „Plebiszit von oben“ durchführen. Nicht nur das Volk, sondern auch die Regierung bzw. die Parlamentsmehrheit will nun die Möglichkeit haben, Abstimmungen des Volkes herbeizuführen. Dies will die Verfassung jedoch gerade nicht. Wäre es anders, hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber 1995 und 2006, als er die direkte Demokratie in Berlin wieder einführte bzw. erweiterte, auch der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit diese Kompetenz ausdrücklich eingeräumt. Dies hat er jedoch nicht getan. Das Vorhaben der Regierungskoalition läuft darauf hinaus, dass sich Senat und Parlamentsmehrheit an der Verfassung vorbei Rechte anmaßen, die sie nicht haben.

Um die Verfassungswidrigkeit zu verschleiern, sieht der Gesetzentwurf lediglich eine sogenannte, deklaratorisch nichtbindende „konsultative“ Befragung vor. Dies ist jedoch nur ein Trick. Denn die politische Wirkung der konsultativen Abstimmung entspricht der Wirkung bindender Volksentscheide. Dies zeigt die Empirie weltweit. Nicht umsonst hat Innensenator Henkel selbst betont: „Der Senat wird das Votum akzeptieren, egal wie knapp es ausgeht.“ Und auf die tatsächliche Wirkung kommt es an. Denn die Verfassung bezweckt Effektivität.

Zweitens: Das Plebiszit von oben ermöglicht es der Regierung bzw. Regierungsmehrheit, sich aus der Verantwortung zu stehlen. Zweck der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung ist es aber, dass die Verfassungsorgane ihre jeweiligen Kompetenzen selbst wahrnehmen und nicht von sich aus an andere abschieben können. Genau dies geschieht hier. Denn ein Volksentscheid ist bisher nur möglich, wenn es das Volk will.

Drittens: Das Plebiszit entwertet die Wahlen und die Volksrechte „von unten“. Denn die Regierungsmehrheit kann sich jederzeit zwischen den Wahlen eine neue Legitimation durch das Volk beschaffen. Und das Volk verliert sein Monopol, Volksentscheide anzuberaumen.

Viertens: Die Einführung der konsultativen Volksbefragung unterläuft das nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung vorgesehene Recht, Volksbegehren im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses auch darauf zu richten, sonstige Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung zu fassen. Die Entscheidung über die Olympia-Bewerbung ist ein solcher Gegenstand der politischen Willensbildung, bei dem aber die durch Art. 62 Abs. 1 Satz 2 vom Verfassungsgeber intendierte Entscheidungsbefugnis über Gegenstand und Frage dem Volk dergestalt entzogen wird, dass diese auf das Abgeordnetenhaus verlagert wird, indem § 1 Abs. 2 des Olympia-Volksbefragungsgesetzes diese Frage verbindlich vorwegnimmt. Die Aushebelung der auf Gegenstände der politischen Willensbildung bezogenen Volksbegehren wäre ebenfalls nur durch Verfassungsänderung zulässig.

Fünftens: Der Senatsvorschlag gibt nur der Parlamentsmehrheit das Recht, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Dies verletzt das Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit nach Art. 38 Absatz 3 Satz 2 der Berliner Verfassung. Denn der Volksentscheid führt zu einem „Arenenwechsel“ der politischen Auseinandersetzung: „Heraus aus dem Plenarsaal, hinein auf die Marktplätze.“ Die parlamentarischen Rede- und Antragsrechte der oppositionellen Fraktionen und Abgeordneten schrumpfen zu „second order-Rechten“: Die Entscheidung fällt nicht mehr im Parlament, sondern an der Urne. Dort hat die Regierung bzw. die Regierungsmehrheit jedoch das Antragsmonopol. Die für das parlamentarische Verfahren typischen Verhandlungs- und Kompromisspotentiale entfallen. Sodann hat die Regierungsmehrheit die „Zeitsouveränität“. Sie bestimmt den Zeitpunkt der Volksabstimmung. Dies gibt ihr einen enormen Vorteil in der politischen Auseinandersetzung. Die Regierungsmehrheit kann der Opposition jederzeit mit dem Appell ans Volk drohen.

Die direkte Demokratie auszubauen, ist verfassungspolitisch zu befürworten. Es darf jedoch nicht zu einem weiteren Machtinstrument in den Händen der Regierungsmehrheit führen. Man könnte u.a. daran denken, für einen Volksentscheid „von oben“ eine Zweidrittelmehrheit im Parlament zu verlangen, oder nach schweizerischem Vorbild ein fakultatives Referendum einzuführen. Dann kann das Volk ein Parlamentsvorhaben innerhalb einer bestimmten Frist stoppen. Jedenfalls ist eine Verfassungsänderung erforderlich. Dass dafür die Zeit knapp wird, hat sich die SPD/CDU-Koalition selbst zuzuschreiben. Sie hätte viel früher mit der Opposition verhandeln müssen. Der Zweck einer Olympiabewerbung rechtfertigt keinesfalls einen Verfassungsbruch.

Osnabrück/Ludwigsburg, den 21.1.2015

Hermann Heußner

Arne Pautsch