

Dr. Stephan Eisel

An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(30. Dezember 2015)

Veränderungshürde Volksentscheid

Plebiszite privilegieren den status quo

Das Lamento über den knapp gescheiterten Olympia-Volksentscheid in Hamburg ist groß. Dabei wird völlig übersehen, dass es dazu nicht wegen eines breiten Bürgerprotestes und der erfolgreichen Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren kam. Das Plebiszit wurde vom rotgrünen Senat der Hansestadt selbst initiiert. Die Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen vom April 2015 hat ohne Not die Entscheidung über die Olympiabewerbung dem zuständigen Parlament aus der Hand genommen und festgelegt: „Die Entscheidung über die Bewerbung sollen die Hamburgerinnen und Hamburger in einem Referendum noch in diesem Jahr treffen.“

In der Folge musste am 28. Mai 2015 eigens die Hamburger Landesverfassung geändert werden, um einen solchen Volksentscheid zur Hamburger Olympia-Bewerbung durchführen zu können. Neu eingefügt wurde dort die Bestimmung (Art. 50 Abs 4b): „Die Bürgerschaft kann auf Vorschlag des Senats oder mit dessen Zustimmung einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage von grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung zum Volksentscheid stellen (Bürgerschaftsreferendum). Die Beschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl.“ Die verfassungsändernde 2/3-Mehrheit kam dann mit Hilfe von CDU, FDP und AfD zustande.

Dieses Bündnis aus SPD, CDU, Grünen, FDP und AfD brachte dann im Juli 2015 gegen die Stimmen der Linken das erste „Bürgerschaftsreferendum“ auf den Weg. Damit wurde den Hamburger Bürgern am 29. November 2015 die Frage vorgelegt: "Ich bin dafür, dass sich der Deutsche Olympische Sportbund mit der Freien und Hansestadt Hamburg um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele im Jahr 2024 bewirbt."

Die Initiatoren des Volksentscheids hatten wohl eine plebiszitäre Akklamation für ihr Vorhaben im Sinn, denn bis in den Herbst 2015 zeigten alle Umfragen eine 65-70-prozentige Zustimmung. Das änderte sich erst kurz vor der Abstimmung. Völlig unterschätzt hat man die systemimmanente Problematik plebiszitärer Verfahren: Sie privilegieren einerseits eher destruktive, d.h. auf Verhinderung ausgerichteten Bewegungen und sind andererseits auch besonders anfällig für kurzfristige Stimmungsschwankungen.

Außergewöhnlich hoch war mit 50,1 Prozent die Beteiligung am Hamburger Volksentscheid. Sie reichte an die Beteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2015 heran (56,5 Prozent). Bei landesweiten Volksentscheiden, die nicht mit allgemeinen Wahlen zusammenfallen, liegt die Beteiligung ansonsten praktisch durchgängig zwischen 25 – 35 Prozent. Das Abstimmungsergebnis war mit 50,1 Nein-Stimmen gegenüber 48,4 Prozent Ja-Stimmen zur Olympiabewerbung sehr knapp: Bei 1,3 Mio Stimmberechtigten und 651.589 Abstimmenden betrug der Stimmenunterschied zwischen beiden Lagern nur 21.170 Stimmen. Es liegt nahe, dass hier aktuelle Ereignisse wie die Pariser Terroranschläge und diverse Korruptionsvorwürfe im Sportbereich den Ausschlag gegeben haben könnten.

Während sich die repräsentative Demokratie mit ihren parlamentarische Entscheidungsverfahren selbst korrigieren und damit auf Veränderungen reagieren kann, sind plebiszitäre Entscheidungen unverrückbare Momentaufnahmen: Volksentscheide haben kein Selbstkorrektiv, da sie nicht einfach wiederholt werden können. Sie entkoppeln zudem den für die Demokratie wichtigen Zusammenhang zwischen Entscheidungsverantwortung und einer zuzuordnenden Verantwortung für die Entscheidungsfolgen. Ohne Not hat das Hamburger Parlament die Zukunft der Hansestadt in einer wichtigen Frage dieser plebiszitären Schwäche ausgesetzt.

Ein Blick auf die Erfahrungen mit landesweiten Plebisziten hätte eine Warnung sein können: Seit 1945 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 67 Volksentscheide auf Landesebene durchgeführt. Bis 1990 gab es solche landesweiten Plebiszite nur in sieben von elf Bundesländern, seit 2006 sind sie in allen 16 Bundesländern verankert. Im vereinten Deutschland haben 47 landesweite Volksentscheide stattgefunden, davon die meisten in Bayern (12) sowie Hamburg und Berlin (jeweils 8).

Mehr als die Hälfte aller landesweiten Volksentscheide - nämlich 38 von 67 - hatten akklamatorischen Charakter: Es ging um die Verabschiedung parteiübergreifend parlamentarisch erarbeiteter Landesverfassungen oder deren Änderung. Entsprechend hoch fiel jeweils die Zustimmung aus. Nur einem Fall scheiterte ein solcher von einem Landesparlament initiiertes Volksentscheid: 1995 lehnten die hessischen Bürger den Vorschlag des Landtages ab, das passive Wahlalter in der Landesverfassung auf 18 Jahre abzusenken.

Fünf weitere Volksentscheide befassten sich mit Verfassungsänderungen im Bereich Wahlrecht und „Volksgesetzgebung“ ohne dass dies von Landesparlamenten initiiert worden wäre. Drei waren erfolgreich, zwei verfehlten das notwendige Quorum.

Einen Sonderfall stellen die fünf Volksentscheide nach den Bestimmungen des Grundgesetzes zur Länderneugliederung dar. Gesondert betrachtet werden muss ebenfalls der 1971 in Baden-Württemberg gescheiterte Versuch, durch einen Volksentscheid die vorzeitige Auflösung des Landtages zu erzwingen.

Aufschlussreich ist die Bilanz der 18 Volksentscheide, die außerhalb solcher Verfassungsfragen konkrete politische Inhalte zur Abstimmung stellten. Nur fünf davon schlugen Veränderungen des status quo vor, in drei Fällen erfolgreich, und zwar ausschließlich in Bayern: 1991 mit dem besseren Müllkonzept, 1998 mit der Abschaffung des bayrischen Senats und 2010 beim Nichtraucherschutz. Gescheitert sind der Berliner Volksentscheid Pro Religionsunterricht und die Hamburger Olympiabewerbung.

13 der 18 auf politische Inhalte gerichteten Volksentscheide wollten Veränderungen verhindern und den status quo erhalten. Sieben waren erfolgreich: 1998 in Schleswig-Holstein gegen die Rechtschreibreform, 2001 in Sachsen gegen einen landesweiten Sparkassenverband, 2004 in Hamburg gegen die Krankenhausprivatisierung, 2010 gegen die Schulreform in Hamburg, 2011 gegen die Privatisierung der Berliner Wasserversorgung, 2013 in Hamburg zur Rekommunalisierung der Energienetze und 2014 gegen die Bebauung des Tempelhofer Feldes in Berlin. Bei den fünf gescheiterten status-quo-orientierten Volksentscheiden gab es zwar ebenfalls eine Stimmenmehrheit gegen Veränderungen, sie scheiterten aber am zu geringen Beteiligungsquorum.

Außerhalb von Verfassungsfragen gelang es also in der Bundesrepublik Deutschland nur drei Mal durch landesweiten Volksentscheid - und zwar ausschließlich in Bayern - einen Vorschlag durchzusetzen, der den status quo veränderte.

Bei kommunalen Bürgerentscheiden ist eine ähnliche Tendenz festzustellen: Die Mehrheit richtet sich gegen Veränderungen und gegen das Neue. Insofern lag schon der kommunale Bürgerentscheid gegen eine Münchner Olympiabewerbung 2013 im Trend: Bei einer Wahlbeteiligung von nur 28,9 Prozent sagten in der Stadt München 52,2 Prozent der Abstimmenden Nein zu Olympia. Im Unterschied zu Hamburg war der Münchner Bürgerentscheid aber durch ein Bürgerbegehren erzwungen worden.

In Hamburg kann man das eigens für die Olympiafrage durch Verfassungsänderung herbeigeführte „Bürgerschaftsreferendum“ entweder als Verantwortungsflucht der gewählten Mandatsträger interpretieren oder als Sehnsucht nach plebiszitärer Akklamation für die eigne Entscheidung. In beiden Fällen haben die Verantwortlichen die Ambivalenz plebiszitärer Verfahren ignoriert und müssen nun die Folgen ihres Spiels mit dem Feuer ausbaden.