

**Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer**

10099 Berlin

Unter den Linden 6

Telefon 030 - 2093 3347

Telefax 030 - 2093 3364

E-mail: [hans.meyer@rewi.hu-berlin.de](mailto:hans.meyer@rewi.hu-berlin.de)

60487 Frankfurt am Main

Georg Speyer-Straße 28

Telefon 069 – 7701 2926

Telefax 069/ 7167 5053

E-mail: [hans@meyer-tabellion.de](mailto:hans@meyer-tabellion.de)

Berlin, den 6. 2. 2015

**„Olympia-Anhörung“ im Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten**

**im Abgeordnetenhaus von Berlin am 11. Februar 2015**

**I.**

**Zum Entwurf eines Gesetzes über eine Befragung zur Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele in Berlin (Drucks. 17/2061)**

**1. Die Gesetzesvorlage des Senats von Berlin**

Der Senat von Berlin hat sein Interesse bekundet, sich um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 und 2028 zu bewerben. Er geht davon aus, dass das „von einer breiten Mehrheit der Berliner Bevölkerung mitgetragen werden“ muss. Vor dem 15. September 2015 sei „daher eine förmliche Befragung der Berliner Bevölkerung erforderlich“ (Beides S. 1 A der Vorlage).

Der Gesetzentwurf für dieses Befragungsgesetz sieht eine entsprechende Befragung „der Bevölkerung des Landes Berlin“ vor (§ 1 Abs. 1 E), meint aber nur die Wahlberechtigten (§ 1 Abs. 3 E). Die Fragestellung bezieht sich nur auf das Ob der Bewerbung und kann nur mit Ja oder Nein beantwortet werden (§ 1 Abs. 2 E).

Durchführende Behörde sind die Landes- bzw. Bezirkswahlleitungen (§ 3 E).

Es ist eine persönliche „amtliche Mitteilung“ vorgesehen, welche die Fragestellung, eine erläuternde Sachverhaltsdarstellung durch den Senat, und zu gleichen Teilen von maximal je 3000 Zeichen die Argumente des Senats und der Fraktionen enthält (§ 5 Abs. 2 E).

Das Abstimmungsverfahren ist im Übrigen an das Wahlverfahren angelehnt (§§ 6 – 8 E).

Ausdrücklich geregelt ist, dass „das Ergebnis der Befragung ... für das Abgeordnetenhaus, den Senat und die Berliner Verwaltung nicht bindend“ ist (§ 1 Abs. 4 E).

## **2. Nichtbindende Volksentscheide nach der Berliner Verfassung**

Gegenstand der Volksentscheidung ist weder ein Gesetz noch eine Verwaltungsentscheidung, sondern eine Exekutiventscheidung, nämlich die Bewerbung um die Olympischen Spiele. Die Wahlberechtigten sollen sich zu dieser möglichen Entscheidung des Senats nur zustimmend oder ablehnend verhalten. Dadurch wird die Bewerbungs-Entscheidung des Senats, wie immer die Mehrheitsmeinung unter den Abstimmenden aussieht, rechtlich nicht präjudiziert, wie ausdrücklich festgelegt ist.

Andererseits hat der Senat in seiner Gesetzesvorlage an das Abgeordnetenhaus unmissverständlich ausgedrückt, dass eine erfolgreiche Bewerbung nicht nur von „einer breiten Mehrheit der Berliner Bevölkerung mitgetragen werden“ muss, sondern auch, dass „daher“ eine förmliche Befragung der Berliner Bevölkerung erforderlich ist. Gibt es keine mehrheitliche Zustimmung der Befragten für die Bewerbung, unterbleibt sie danach. Überwiegen die zustimmenden Stimmen, ist aber die Beteiligung niedrig oder der Vorsprung der bejahenden Stimmen schwach, kann jedenfalls nicht von einer „breiten Mehrheit der Bevölkerung“ gesprochen werden, die der Senat aber ausdrücklich für notwendig hält. Das Ergebnis der Befragung ist also zwar rechtlich für den Senat nicht bindend, politisch tritt diese Bindung aber schon nach den Äußerungen des Senats ein. Nur bei der seltenen Entscheidung in der Nähe des Patts bei großer Beteiligung wird der Senat freier in seiner Entscheidung sein.

Aber auch unabhängig davon, ob der Senat wie im vorliegenden Fall die politische Bindung an das Befragungsergebnis deutlich ausdrückt, ist bei einer staatlich organisierten Befragung des Landesvolks grundsätzlich von einer politischen Bindung des Auftraggebers an das Ergebnis auszugehen. Eine Entscheidung gegen eine relevante Mehrheit nach einer Befragung dürfte dem politischen Selbstmord gleichkommen.

Das wirft die Frage auf, wie eine rechtlich nicht bindende, politisch aber gleichwohl bindende Befragung der Wahlberechtigten nach der Berliner Verfassung zu werten ist.

Ausgangspunkt muss die Grundnorm für die demokratische Organisation des Staates, also Art. 2 der Verfassung von Berlin (BV) sein. Die „Gesamtheit der Deutschen“ in Berlin wird zum „Träger der öffentlichen Gewalt“ ernannt (Art. 2 Satz 1 BV). Diese wird unmittelbar durch Wahlen vor allem zum Abgeordnetenhaus „und durch Abstimmung“ ausgeübt sowie nur mittelbar durch die von ihnen gewählte Volksvertretung, das Abgeordnetenhaus. Art. 3 BV weist die einzelnen Hauptfunktionen des Staates und ihre Träger aus. Die Gesetzgebung wird durch Volksabstimmung, die nur in Art. 79 Abs. 3 BV für eine Länderneugliederung vorgesehen ist, durch Volksentscheide, die in Art. 62, 63 BV geregelt sind, und durch die Volksvertretung (Art. 59, 60 BV) ausgeübt. Soweit das Abgeordnetenhaus im Bereich der „politischen Willensbildung“ Beschlüsse fassen kann, dürfen solche Beschlüsse auch Gegenstand von Volksbegehren sein. Die vollziehende

Gewalt wird der Regierung und der Verwaltung zugewiesen. Die Bezirksebene spielt in unserem Zusammenhang keine Rolle.

Wenn immer das Volk in diesem Zusammenhang eine Funktion hat, tritt es als „Träger öffentlicher Gewalt“ (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BV) und nicht als Ansammlung von Privatpersonen auf. Charakteristisch dafür ist, dass sein Verhalten nicht nur im Hinblick auf die Zuständigkeit, sondern auch im Verfahren und in den Entscheidungsmodi gesetzlich oder gar verfassungsrechtlich festgelegt ist.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund etabliert der Entwurf des Befragungsgesetzes eine neue Funktion des Volkes als Träger der Staatsgewalt. Daher beschränkt der Entwurf die Beteiligung auf die Wahlberechtigten, also im Sprachgebrauch des Kommunalrechts, auf die Bürger. Es geht nicht wie bei der Einwohnerinitiative des Art. 61 BV um das private Engagement von Einwohnern. Anders als bei diesem ist die staatliche Regulierung bei der Volksbefragung auch nicht auf das Nötigste zur Kontrolle der wenigen rechtlichen Vorgaben beschränkt, es enthält vielmehr ein vollständiges Verfahrensprogramm und kann sich dabei auf das parallele Wahlverfahrensprogramm beziehen. Diese Doppelung im Verhältnis zur Wahl bestätigt nur, dass auch hier das Volk als Träger der Staatsgewalt in Anspruch genommen werden soll. Im Gegensatz zur Volksinitiative übernimmt das Abgeordnetenhaus selbst mit dem Befragungsgesetz konsequenter Weise die formale Initiative.

Das „Gesetz über eine Befragung zur Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele in Berlin“ würde also eine neue, in der Verfassung nicht vorgesehene Form bürgerlicher Entscheidung des Landesvolkes etablieren. Die Entscheidung bestünde in einem „Ja“ oder „Nein“ zur Olympiade in Berlin. Dass sie im strengen Sinne keine rechtliche Bindung für den Senat hat, sondern nur eine Art präjudizierende politische Wirkung, ändert an dem Charakter der Stimmabgabe (oder des Fernbleibens von der Urne) nichts; sie wird dem Volk als Träger der Staatsgewalt zugerechnet. Dass der Senat sich in der Olympia-Frage dieses Instruments bedienen will, zeigt die ihm beigemessene Bedeutung. Die Alternative einer informativ gut vorbereiteten seriösen Meinungsumfrage, die möglicherweise auch viel preiswerter wäre, könnte nie die Bedeutung einer Anrufung des Landesvolkes auf dem gewünschten Wege ersetzen.

Daher wäre das vorgesehene Befragungsgesetz mit der Verfassung nicht vereinbar. Es bedürfte einer Verfassungsänderung, um das neue Instrument einer Entscheidung des Volkes in die vorhandenen einzugliedern. Wenn die Verfassung einen numerus clausus der Handlungsmöglichkeiten des Volkes als Träger der Staatsgewalt kennt, ist es dem einfachen Gesetzgeber nicht erlaubt, beliebige weitere zu erfinden.

### **III. Verfassungspolitische Überlegungen zu einer entsprechenden Ausweitung der Volksrechte**

Ob es sinnvoll wäre, ein solches Instrument der Organisationsstruktur des Landes Berlin zu implantieren, hänge von den möglichen Konsequenzen ab. Das auch in Berlin etablierte parlamentarische Regierungssystem (Art. 56 BV) geht von einer politischen Homogenität zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit aus. Eine immerhin denkbare, aber unwahrscheinliche Allparteienregierung würde im Übrigen Probleme mit der Behauptung

der Verfassung bekommen, wonach „die Opposition“ nichts weniger als „notwendiger“ Bestandteil der parlamentarischen Demokratie sei.

Regierung und Regierungsmehrheit im Abgeordnetenhaus wären also jeweils alleinige Herren über die Einsetzung des neuen Befragungsinstruments. Sie wären zugleich, diejenigen, die es am wenigsten nötig hätten, da sie kraft ihrer Mehrheit alles unterhalb der Verfassungssperre durch Gesetz oder wie hier durch die olympische Bewerbung realisieren könnten. Es geht also nicht um die Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten, sondern höchstens um die Absicherung eines politischen Ziels gegenüber der Bevölkerung oder um die Verlagerung der Verantwortung für die Politik auf das Volk.

Für die Opposition ist das Instrument, solange es nicht (auch) als Minderheitsinstrument ausgestattet ist, nicht nur wertlos; es stärkt sogar die Stellung der Regierungsmehrheit, da sie es bewusst gegen die Opposition einsetzen kann. Unter diesem Aspekt spricht mehr gegen als für das Instrument, weil diese schon konstitutionell die schwächere Position besitzt.

Die Verfassung geht davon aus, dass eine Wahlperiode von fünf Jahren (Art. 54 Abs. 1 BV) ausreicht, um wichtige Politikziele umzusetzen. Der Zeitraum scheint dafür sogar sehr großzügig bemessen zu sein. Die Gesetzgebungsmehrheit und damit die Gestaltungsmacht sind, wie das Wort sagt, gegeben.

Das dominante Stichwort in der Politik und auch in der Staatsrechtslehre für die Grundkonstruktion nicht nur im Bund, sondern auch in allen Ländern ist der Begriff der „repräsentativen Demokratie“. Sie wird als Gegenbegriff zur direkten oder unmittelbaren Demokratie benutzt. Schon die ersten Landesverfassungen nach der Niederlage 1945 sahen neben der „parlamentarischen Demokratie“, um Art. 38 Abs. 3 BV zu zitieren, unmittelbare Volksrechte vor (Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz). Im Laufe der Jahre sind diese in allen Ländern etabliert und auch ausgebaut worden. Es geht bei diesen unmittelbaren Volksrechten aber in der Regel um punktuelle Einwirkungsrechte gegenüber der von einer Parlamentsmehrheit und ihrer Regierung betriebenen Politik, nicht aber um Formen zur Unterstützung dieser Politik.

Das vorgeschlagene Berliner Befragungsgesetz spricht nun dieser Idee einer oppositionellen Kontrollfunktion einer parlamentarischen Demokratie durch direktdemokratische Instrumente Hohn. Daher passt es auch nicht in die Dichotomie zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie, was verfassungspolitisch nicht angemessen ist.