

Unmittelbare Demokratie zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Kolloquium der PDS-Fraktion im Landtag Brandenburg
zum fünften Jahrestag der Landesverfassung
am 13. September 1997

Herausgegeben von: Lothar Bisky, Gerlinde Stobrawa, Heinz Vietze

Inhalt

Prof. Dr. Lothar Bisky

Vorsitzender der PDS-Fraktion im Landtag Brandenburg

Eine andere Art von Politik muss gewollt sein!

Rede zur Eröffnung

Dr. Hans Otto Bräutigam

Minister für Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg

Die Verfassung wächst in ständiger Auseinandersetzung mit den politischen Realitäten, in denen wir leben

Beitrag auf dem Kolloquium

Dr. Otmar Jung

Priv.-Dozent (Berlin)

Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland - bisher ungenutzte Chance?

Fachbeitrag

Heinz Vietze

Parlamentarischer Geschäftsführer der PDS-Fraktion im Landtag Brandenburg

Volksgesetzgebung in Brandenburg - welche Ansprüche stehen im Jahr fünf der Verfassung

Fachbeitrag

Martina Michels,

Vizepräsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

Volksgesetzgebung in der deutschen Hauptstadt - gewollt oder ungewollt?

Fachbeitrag

Gerlinde Stobrawa

Mitglied des Landtages Brandenburg, europapolitische Sprecherin

Bürgermitwirkung auf kommunaler Ebene in Brandenburg - Erfahrungen und Schwierigkeiten

Fachbeitrag

Carsten Nemitz

Mehr Demokratie e.V. München

Unmittelbare Demokratie: Wenn Bürger wirklich mitreden!

Fachbeitrag

Dr. Hans Otto Bräutigam

Minister für Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg

Beitrag in der Diskussion

Prof. Dr. Michael Schumann.

Mitglied des Landtages Brandenburg, innenpolitischer Sprecher der Fraktion

Eine Reform des politischen Systems ist notwendig!

Schlusswort auf dem Kolloquium

Thesen zum Kolloquium

Vorwort

Seit 1990 hat sich die PDS auf Bundesebene und in den neuen Bundesländern mit zahlreichen Vorschlägen, darunter solchen zur Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürger an Politik, aktiv in die laufenden Verfassungsdiskussionen eingebracht. Unsere Partei beeinflusste somit auf allen diesen Ebenen die Verfassungsdiskussion. Gemeinsam mit anderen verfassungsgebend war die PDS jedoch einzig in Brandenburg. Hier bestand der politische Wille, eine Verfassung zu verabschieden, die auf einem möglichst breiten politischen Konsens beruhte.

Angesichts dieser politischen Realitäten verwundert es sicher nicht, wenn für die jetzige Landtagsfraktion der fünfte Jahrestag der Brandenburger Verfassung Anlaß war, sich in zwei Veranstaltungen mit der Entstehung und den Wirkungen dieser Verfassung im Alltag des Landes zu beschäftigen. Dem Talk mit Müttern und Vätern der Brandenburger Verfassung sowie dem Vorsitzenden der PDS-Gruppe im Deutschen Bundestag, Dr. Gregor Gysi, am 13. Juni 1997 folgte genau zwei Monate später das in diesem Band dokumentierte Kolloquium.

In Anwesenheit des Präsidenten des Landtages, des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts und des Ministers für Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg haben Mitglieder des PDS-Fraktion gemeinsam mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Aktivisten von Volksinitiativen über 5 Jahre Verfassungsalltag gezogen und vor allem über Handlungsprämisse für die Zukunft aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert.

Justizminister Dr. Hans Otto Bräutigam ist zuzustimmen, der auf dem Kolloquium feststellte, dass fünf Jahre für eine Verfassung eine relativ kurze Zeit sind. Und dennoch: Bestimmte Konturen können und sollten sichtbar gemacht werden, Probleme öffentlich benannt werden. Wir haben dies aus unserer Sicht getan und zugleich anregende Meinungen und Vorschläge anderer aufgenommen.

Wir hoffen, mit unserem Kolloquium die Diskussion über Parlamentarismus und unmittelbare Demokratie in Brandenburg und darüber hinaus angeregt zu haben, der Entwicklung von unmittelbarer Demokratie im Land Brandenburg Impulse gegeben zu haben.

Prof. Dr. Lothar Bisky
Fraktionsvorsitzender

Eine andere Art von Politik muss gewollt sein!

Rede von Prof. Dr. Lothar Bisky

Der fünfte Jahrestag der Brandenburger Verfassung ist auch für die PDS Anlaß, zurückzublicken. Die politischen Veränderungen des Herbstes 1989, die Forderung von Bürgerinnen und Bürgern der DDR nach einem Mehr an politischer Mitverantwortung und der davon getragene Verfassungsentwurf des Runden Tisches bestimmten nach der Neukonstituierung der Länder maßgeblich die Erarbeitung der Verfassungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie nachfolgend auch in Berlin. Aus eigenem Erleben und eigener Erinnerung werden viele von Ihnen dies wahrscheinlich bestätigen.

1991, als wir an die Erarbeitung unserer Verfassung gingen, gab es eine Aufbruchstimmung. Die, die 1989/90 die Sozialdemokratische Partei im Land aufgebaut hatten, die, die aus den Bürgerbewegungen kamen, und auch jene, die früher Mitglieder der SED waren oder einer der Blockparteien angehörten - sie alle standen vor einem politischen Neuanfang. Dabei hätten die Vorstellungen darüber, was im einzelnen wie zu tun sei, unterschiedlicher nicht sein können: Sie waren durch die positiven wie die negativen Erfahrungen in der DDR ebenso geprägt wie durch jene der demokratischen Umgestaltung des Herbstes 1989; all das war gemischt mit vielen - zum Teil auch illusionären - Vorstellungen über das, was man in der parlamentarischen Demokratie auf der Grundlage des Grundgesetzes nunmehr gestalten könnte, ... wenn, ja wenn man denn nur wollte.

Ich glaube, dass ich nicht übertreibe, wenn ich sage: In einem aber waren wir uns damals doch ziemlich einig - nur knapp zwei Jahre nach der politischen Wende, die Bürgerinnen und Bürger maßgeblich gestaltet hatten: Wir wollten eine Form von Politikgestaltung, die sich Bürgerinnen und Bürgern gegenüber öffnet, die Ideen wie Kritiken, Kreativität und den Willen zur Mitgestaltung von Tausenden politisch herausfordert. Und so wunderte es kaum einen, dass der Ministerpräsident bei seiner allerersten Regierungserklärung nicht nur von den Regierungsfractionen Beifall erhielt, als er feststellte: *„Leitlinie ist für uns der Aufbau des demokratischen, freiheitlichen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaates. Alle Gruppen der Bevölkerung, auch Minderheiten, sollen Möglichkeiten der Mitwirkung und Einflussnahme erhalten.“*¹

Dieser Grundsatz - geäußert im Dezember 1990 - war einer der Ausgangspunkte für ein Miteinander von Parlament, Regierung und Bevölkerung in der ersten Wahlperiode, wurde zu einer der prägenden Seiten des „Brandenburger Weges“, den unterschiedliche politische Kräfte in der ersten Wahlperiode gemeinsam beschrritten.

Auf Bundesebene wurde in dieser Zeit in einem langen, qualvollen Prozess versucht, das Grundgesetz in Erfüllung des Auftrages des Einigungsvertrages zu verändern, die „im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen“ im Grundgesetz zu berücksichtigen. Wenn ich von „qualvoll“ spreche, dann anerkenne ich die Bemühungen Brandenburger Landesvertreter und Ihre, Herr Minister Bräutigam, selbstverständlich. Allein das gewählte Verfahren - ohne Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, des Souveräns - und das erreichte Ergebnis, haben Sie sicher ebenso wie uns nicht befriedigt.

Wie wohltuend unterschied sich davon der Prozess der Verfassungsgebung im Land Brandenburg. Das Miteinander unterschiedlicher politischer Kräfte, die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern, die sachkundige und zugleich zurückhaltende Mitwirkung von Wissenschaftlern, Richtern und anderen Sachverständigen wie auch von Vertreterinnen und Vertretern aus den Gewerkschaften, Verbänden und Vereinigungen - all das prägte den Prozess der Entstehung unserer Landesverfassung. Darin unterscheidet sich Brandenburg wirklich wohltuend von dem, was sich auf Bundesebene abspielte, von anderen (auch neuen) Bundesländern und - dies muss ich heute feststellen - auch von der heutigen politischen Praxis in Brandenburg.

Dieses auf Konsens unterschiedlicher politischer Gruppierungen gerichtete Miteinander war auch und gerade 1991 nicht selbstverständlich - manche auch in der PDS haben ja heute noch so einen

1 Landtag Brandenburg, 1.Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/5, S. 84

verklärenden Blick auf die Brandenburger Anfänge. Dieses Land war keineswegs das "Paradies auf Erden", in dem alle in trauter Gemeinsamkeit auf dem gepflasterten Brandenburger Weg (schon wieder!?) zu neuen, großen Taten voranschritten.

Da war vieles an Gegensätzlichem - wie konnte es anders sein nach dem Herbst 1989? Da waren unterschiedliche, eher verschwommene, denn klare Ansätze für die politische Lösung von Problemen, die ihre Wurzeln damals vor allem noch im Zusammenbruch der DDR, weniger in den Fehlern des Einigungsprozesses oder in den Fehlern der neuen Zeit hatten - diese Fehler mußten ja größtenteils erst gemacht werden. Da kam manch guter oder weniger guter Rat vom Rhein oder aus südlichen Gestaden dieser Republik. Ich denke nur an die umfangreichen Papiere der CDU-Landesgruppe Brandenburg im Deutschen Bundestag, die sich der Unterstützung des Staatsrechtlers Rupert Scholz versicherten, dessen distanzierte Haltung gegenüber unserer Verfassung ja allseits bekannt ist.

Und wir sollten auch nicht vergessen, dass man gerade uns, die wir Mitglieder der SED waren und nunmehr der PDS sind, manches Mal mit Feindschaft begegnete, zumindest sah man mit Skepsis gerade auch auf das, was PDS-Mitglieder an Vorstellungen für die Gestaltung der Demokratie im Lande äußerten. Im Mai 1991 wandte sich in einer Landtagssitzung, der ein Gesetzentwurf der PDS-Linke Liste-Fraktion zu Volksabstimmungen behandelt wurde, ein Abgeordneter einer der Regierungsfraktionen an mich mit den Worten: *"Herr Bisky, es tut mir leid für Sie. Unsere Fraktion wollte gemeinsam mit der Koalition diesen Gesetzentwurf in den Hauptausschuss verweisen. Aber wenn Sie als PDS-Fraktion keinen anderen Redner dafür finden oder sich dafür gar keine Mühe gegeben haben, habe ich auch keine Scham mehr, Ihnen gegenüber deutlich zu sagen, dass wir diesen Gesetzentwurf nicht überweisen werden und ihn hier ablehnen"*.¹

Ja, so war das damals. Und auch in unseren eigenen Reihen lief ja vieles nicht ohne Konflikte ab. Ich denke an die Debatten Anfang 1992, als sich ein PDS-Landesparteitag mit der maßgeblich von der Landtagsfraktion formulierten Positionsbestimmung der PDS zur Landesverfassung beschäftigte. Der Streit war durchaus substantiell: Kann die PDS zustimmen, obwohl es in der Verfassung keine Aufforderung des Landes gibt, sich auf Bundesebene für die Streichung des § 218 Strafgesetzbuch einzusetzen? Ist eine Zustimmung der PDS möglich, obwohl unsere Forderung nach niedrigeren Quoren bei Volksinitiativen wie auch die nach dem Verbot von Sperrklauseln bei Wahlen nicht erfüllt wurde? Ich könnte weitere Beispiele nennen ...

Erstmals in dieser Bundesrepublik hatte diese PDS sich auf den Weg gemacht und gemeinsam mit SPD, F.D.P., Bündnis 90 und Teilen der CDU einen politischen Kompromiss erarbeitet, dem sie nunmehr auch ihre Stimme im Parlament geben wollte. Das war für den Brandenburger Landesverband der PDS ein Lernprozess, ebenso wie übrigens vier Jahre später, als wir uns - scheinbar mit einer Minderheit im Lande - aufmachten, den Verfassungskompromiss des Jahres 1992 gegen die geplante Fusion mit Berlin zu verteidigen.

Brandenburg ist das einzige Land, in dem die PDS mit verfassungsgebend war. Hier (wie übrigens auch anderswo) hat die Partei - allen Unkenrufen der CDU-nahen Adenauer-Stiftung - zum Trotz bewiesen, dass sie auf dem Boden des Grundgesetzes steht. Besonders "pikant" ist, dass eines jener Argumente, dass die angebliche Verfassungsfeindlichkeit der PDS "beweisen" soll, nämlich ihr Einsatz für plebiszitäre Elemente in der Verfassung, in Brandenburg auch von maßgeblichen Vertreterinnen und Vertretern der CDU im Verfassungsausschuss und dann im Landtag geteilt wurde.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle eine grundsätzliche Anmerkung: Die PDS trägt am schweren historischen Erbe, aus der SED hervorgegangen zu sein. Obwohl nur noch 4 Prozent der ehemaligen Mitglieder der SED heute Mitglied der PDS sind (und 96 Prozent eben nicht mehr), ist durchaus verständlich, dass die Öffentlichkeit nach der Wende sehr aufmerksam beobachtete, ob der Gründungskonsens dieser Partei, sich unwiderruflich von stalinistischen Strukturen zu trennen und nur noch demokratische Lösungen in der Gesellschaft und in der eigenen Partei zu praktizieren, mit Leben erfüllt und in der konkreten Politik der PDS deutlich erkennbar wird. Im Prozess der Debatten um die Brandenburger Landesverfassung innerhalb der PDS fand eine

1 Rede des Abgeordneten Nooke in der ersten Lesung zum Entwurf der PDS-LL-Fraktion "Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid", Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/18, S. 1393

intensive und für manchen auch schmerzliche Auseinandersetzung mit schweren Verwerfungen in der Rechtspraxis der DDR und der Verantwortung der SED dafür statt. Diese ernsthaften Auseinandersetzung sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind ein Grund dafür, warum eine besondere Sensibilität in der PDS gegenüber Verfassungsfragen besteht. Wir scheinen ja manche regelrecht zu nerven mit unserer ständigen Berufung auf die Brandenburger Landesverfassung. Die Auseinandersetzungen mit der Vergangenheit müssen aus meiner Sicht intensiviert und vertieft werden. Eines aber ist unumkehrbar geworden: Die Landesverfassung ist die Geschäftsgrundlage unseres politischen Handelns geworden. Und in dieser Frage scheuen wir keinen Wettbewerb mit anderen Parteien.

Die Brandenburger Verfassung war und ist einem Grundverständnis verpflichtet, nach dem Demokratie vor allem Selbstverwirklichung ihrer Bürgerinnen und Bürger bedeutet. Mit der Landesverfassung wurden Voraussetzungen dafür geschaffen, den Verfassungssatz "Das Volk ist Träger der Staatsgewalt" mit Leben zu erfüllen. Die Brandenburger Verfassung hat der Demokratie - sowohl der parlamentarischen wie der unmittelbaren - nicht nur in Brandenburg wichtige Impulse gegeben. Einige will ich stichwortartig nennen:

- die Volksgesetzgebung wie die umfangreichen Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene;
- das Bekenntnis zur Rolle der Opposition als wesentlichem Bestandteil der parlamentarischen Demokratie verbunden mit breiten Rechten für Minderheiten im Parlament, festgemacht an Fraktionsstatus bzw. einem Fünftel der Mitglieder des Landtages;
- ein ganzer Katalog von individuellen Rechten der Abgeordneten;
- die umfangreichen politischen Rechte von Bürgerinnen und Bürgern, wie etwa das Akteneinsichtsrecht, für den Landesregierung nunmehr - 5 Jahre nach Inkrafttreten der Landesverfassung und mehrmaliger Aufforderung durch den Landtag in der vergangenen Woche endlich einen Gesetzentwurf vorgelegt hat.
- Und natürlich nicht zu vergessen: die in der Verfassung formulierten Grundrechte und Staatsziele, die dem Handeln aller staatlichen Gewalt nicht nur Grenzen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern setzen, sondern sie auch zu aktiver, gestaltender Politik im Interesse der Brandenburgerinnen und Brandenburger verpflichten. Ich nenne nur einige, ohne andere dabei als nachrangig zu betrachten: das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht auf Bildung, das Recht auf Arbeit, auf soziale Sicherung und auf Wohnung.

Wohl unternimmt aus unserer Sicht keine der politischen Kräfte in Brandenburg heute einen Versuch, die verfassungsrechtlichen Rahmenseetzungen für Demokratie im Land grundsätzlich in Frage zu stellen - weder die regierende SPD noch die CDU oder die PDS. Gleiches trifft für die nicht im Landtag vertretenden Parteien zu. Dennoch gibt es viele Fragen.

Ich möchte nicht näher auf die zwei Verfassungsänderungen eingehen, die eine auf Initiative der Landesregierung im Zusammenhang mit der von ihr angestrebten Fusion von Berlin und Brandenburg, die andere auf Initiative der CDU, nachdem eine Verfassungsrichterin gewählt worden war, die ihr nicht ins politische Konzept passte, auch wenn es sich lohnen würde, hierüber zu reden ...

Ich will vielmehr Fragen stellen und zu beantworten versuchen:

Was lebt von der Verfassung in der heutigen Brandenburger Demokratie tatsächlich? Was ist heute von anderen wirklich noch gewollt? Und was wäre aus unserer Sicht dringend erforderlich, um den "Brandenburger Weg" als zutiefst demokratischen Weg wieder mit Leben zu erfüllen? Um nicht missverstanden zu werden, ergänze ich: Es geht mir ausdrücklich um die politische Auseinandersetzung in dem Rahmen, den die Landesverfassung ermöglicht, nicht darum, dass sich die politische Auseinandersetzung zwingend genau so aus dem Verfassungstext ergibt, wie ich es vorschlage.

An den Anfang will ich die Feststellung setzen: Das, was bisher unter dem Titel "Neubestimmung des Brandenburger Weges" von der SPD auf ihrem Parteitag im Juni wie auch in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten am 20. August öffentlich gemacht wurde, geht weit hinter das zurück, was 1990/91 als der "Brandenburger Weg" begründet wurde, was

unterschiedliche politische Kräfte damals gemeinsam umzusetzen begannen.

Jeder Reformpartei sollte am gesellschaftlichen Diskurs gelegen sein, sie sollte ihn als Grundvoraussetzung für Veränderung der Gesellschaft im Land wie auf Bundesebene betrachten. Seit die SPD aber in alleiniger Regierungsverantwortung steht, ist sie ein ganzes Stück vom "Brandenburger Weg" abgekommen.

An der Vorbereitung der Fusion mit Berlin wurde dies besonders deutlich. Gerade in der Fusionsfrage wurde ein Politikstil praktiziert, der sich in seinen Ergebnissen sowie in den Methoden und Ritualen mehr und mehr von den Interessen der Bürgerinnen und Bürger entfernte: Werbung statt Überzeugung, Belehrung statt Diskurs. Man wollte - im Unterschied zur Verfassung - vor allem parlamentarische Mehrheiten gewinnen, glaubte, gesellschaftliche Mehrheiten würden sich sozusagen im Selbstlauf ergeben.

Die Antwort der Brandenburgerinnen und Brandenburger am 5. Mai vergangenen Jahres war dann eindeutig. Fast zwei Drittel der Abstimmenden haben dem mit absoluter Mehrheit regierenden Kabinett und einer Zweidrittelmehrheit im Landtag in einer existentiellen Frage die Zustimmung verweigert. Wem das Vertrauen in einer wichtigen Sachfrage derart massenhaft entzogen wird, der sollte den Bürgerinnen und Bürgern schon überzeugend vorführen, dass und was er aus diesem Abstimmungsergebnis gelernt hat.

Demokratiefähigkeit und Bürgernähe - das ist es, was der Landespolitik abverlangt wird. Mehr statt weniger Demokratie. Ein solcher neuer, den Bürgern näherer Politikstil und ein auch inhaltlich politischer Neuanfang mit klaren Prioritäten und Perspektiven ist aber nach unserer Wahrnehmung in Brandenburg nicht in Sicht. Das machte auch die seit rd. einem Jahr erwartete Regierungserklärung am 20. August deutlich. Damit ist ein wichtiges Feld politischer Auseinandersetzung umrissen.

Wir haben viele Fragen, die wir auch im Zusammenhang damit immer wieder stellen werden, dass Anträge und Vorschläge der PDS abgelehnt wurden:

Wie sollen Jugendliche und auch Kinder stärker in die Landes- und Kommunalpolitik einbezogen werden? Wie sollen nicht nur ihre Partizipationsmöglichkeiten, sondern auch ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung bewusst gefördert werden - nachdem im Juni im Parlament das Wahlrecht für Jugendliche abgelehnt und eine Mehrheit auch gegen die Teilnahme von Jugendlichen an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden gestimmt hat, nachdem wir im vergangenen Herbst viele Aktionen von Jugendlichen vor dem Landtag und der Landesregierung hatten, die sich besonders gegen Einsparungen im Bildungs- und Jugendbereich richteten!

Wie kann externer Sachverstand, wie können die Ideen möglichst vieler Menschen in Berlin und Brandenburg genutzt werden, um die Zukunft der Region Berlin-Brandenburg nach der Ablehnung des Fusionsstaatsvertrages neu zu bestimmen - eine von unserer Fraktion vorgeschlagene Enquete-Kommission "Zukunft Brandenburg" wie auch das "Forum Berlin-Brandenburg" wurden ja bekanntlich im Landtag abgelehnt. Entgegen der ursprünglichen Ankündigung soll das nunmehr von Ministerpräsident Stolpe begründete Zukunfts-Forum wohl doch eher ein Expertengremium werden. Nichts gegen Experten, aber sollte man die Bürgerinnen und Bürger beider Länder - auch als Lehre aus der Fusionsabstimmung - nicht mitnehmen auf den Weg in die Zukunft der Region ?

Wie wollen Landesregierung und Landtag künftig mit Volksinitiativen umgehen? Diese Frage wird uns sicher heute hier besonders beschäftigen. Ich will nur so viel sagen. Allein die "Lobeshymnen" auf die Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern, die wir in den vergangenen Wochen verstärkt regierungsoffiziell vernahmen, werden die Initiatoren und Betroffenen nicht befriedigen. Denn sie sind ja angetreten, Parlament und Regierung zu konkreten Veränderungen in ihrer Landespolitik zu bewegen und nicht, um von der Landesregierung "belobigt" zu werden. Wenn fast alle Volksinitiativen abgelehnt werden, nur eine zu einem Handlungsauftrag an die Regierung führt und dieser dann ziemlich halbherzig von der Regierung erfüllt wird - dann gibt das schon Stoff zum Nachdenken und vielleicht ja auch zum Handeln.

Durchaus kritisch blicken wir am Ende des siebenten Jahres nach der Neukonstituierung des Landes aber auch auf die Gestaltung der parlamentarischen Arbeit. Vor allem eines ist zu konstatieren: Die Brandenburger Regierungsfraktion verweigert sich weitestgehend der Diskussion

mit den anderen im Landtag vertretenen Parteien: Allgemeine Diskussionsunwilligkeit im Plenum und in den Ausschüssen, Ablehnung der Überweisung von Gesetzentwürfen und Anträgen, weitgehende Ausklammerung von externem Sachverstand, Ablehnung der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen sind nur einige Stichworte, die Situation beschreiben. Nicht selten hat man den Eindruck, dass die Arbeitskreise der SPD-Fraktion an die Stelle der Ausschüsse, wenn nicht gar des Parlaments getreten sind.

Dass es anders geht, hat Brandenburg in der ersten Wahlperiode bewiesen. Wir hatten in diesen vier Jahren eine andere parlamentarische Kultur, einen anderen Umgang miteinander. Pluralismus der Meinungen, nicht vordergründige Parteiegoismen bestimmten die Suche nach der besten Lösung für ein Problem. Im festen Vertrauen darauf bildeten sich letztendlich auch die derzeitigen politischen Kräfteverhältnisse im Land heraus.

Im politischen Alltag hingegen ist dieser Aspekt des Brandenburger Weges zunehmend unter die Räder gekommen. Nicht selten hört man Stimmen aus Regierung, Ministerien oder auch SPD-Fraktion der Gestalt: Wir würden ja den Vorschlag aus dem Parlament gern aufnehmen, aber ... er ist ja von der PDS. Was folgt, ist oft Verschleppung und dann schließlich Ablehnung einer Oppositionsinitiative. Den Schaden trägt zunächst nicht die SPD, wohl tragen ihn aber die Bürgerinnen und Bürger.

Damit ich jetzt nicht in die Schmollecke einer frustrierten Oppositionsfraktion gerate, will ich nur anmerken: Die in der Fusionskampagne von der PDS eingebrachte Argumentation gegen den durch den Neugliederungsstaatsvertrag verbauten Weg, erst Erfahrungen in der Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg zu sammeln, dadurch Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen, eine Fusion von unten anzustreben u.a. sind inzwischen Gemeingut nicht nur der regierenden SPD in Brandenburg, sondern zu meinem Erstaunen auch der CDU in Berlin geworden. Und obwohl vor einigen Monaten der PDS-Antrag zu einer Technologie-Stiftung giftig abgeschmettert wurde, forderte der Ministerpräsident sie jetzt in der Regierungserklärung ein. Kein Grund also für die Schmollecke. Eher eine Herausforderung zur politischen Auseinandersetzung.

Die Spitzengremien der PDS haben in der vergangenen Woche auf einer Klausur-Tagung in Winterscheid bei Bonn Eckpunkte für eine aus unserer Sicht notwendige Parlamentsreform auf Bundes- und Länderebene diskutiert und im Ergebnis dessen ein Papier der Öffentlichkeit vorgestellt. Wir haben mit dem Acht-Punkte-Programm die in unserer Partei geführte Diskussion zusammen gefasst und Ansatzpunkte für eine weiterführende Debatte innerhalb der Partei wie auch mit anderen politischen Kräften formuliert.

Auf Landes- und Bundesebene werden wir uns besonders einsetzen für

- den Ausbau der direkten Demokratie
- die deutliche Erhöhung des Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Parlamente
- die Einsetzung von Bürgerbeauftragten als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger
- eine Stärkung der Parlamente gegenüber den Regierungen
- eine weitere Demokratisierung des parlamentarischen Verfahrens - für die Schaffung eines modernen Parlaments mit Minderheitenrechten
- die Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten
- eine Demokratisierung des Wahlrechts und
- eine Reform des Bundesrates.

Die in diesem gemeinsamen Papier von Vertretern der Bundes- und Landtagsfraktionen sowie des Bundes- und der Landesvorstände formulierten Vorschläge sollen nunmehr in die parlamentarische Debatte eingebracht werden. Ich hoffe, dass wir hier in Brandenburg auch bei anderen politischen Kräften die Bereitschaft zum Dialog darüber finden werden.

Wie ich mir überhaupt für dieses Landesparlament wünsche, dass wir (wieder) *“den offenen Dialog über die Frage, ob man eine Sache in der einen oder anderen Richtung fortbewegt, im Parlament führen.”*¹ Der Auffassung des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt, Reinhard Höppner - mit der

1 Magdeburg: Modell oder Experiment? (Landtagsreport PDS Sachsen Anhalt), 1996, S. 9

Erfahrung von gut eineinhalb Jahren Regierungsverantwortung der SPD in Sachsen-Anhalt in einem Interview geäußert - kann ich mich nur anschließen. Auch ich sehe den großen Vorteil von Minderheitsregierungen gerade darin, dass sie mit wechselnden Mehrheiten Politikansätze parlamentarisch diskutieren müssen und erst auf dieser Grundlage dann parlamentarische Entscheidungen fällen.

Ich denke, dass es auch für den Brandenburger Landtag höchste Zeit ist, über die Probleme der parlamentarischen Arbeit nachzudenken und zu diskutieren, um neue Ansätze zu finden. Wir Parlamentarier, egal welcher Fraktion wir angehören, sollten uns in unseren Fähigkeiten nicht über- und die Bürger dieses Landes in ihrer Bereitschaft zur Teilnahme am Diskurs über die künftige Entwicklung Brandenburgs nichts unterschätzen. Ich hoffe, dass unser heutiges Kolloquium dazu einen Beitrag leisten wird.

Die Verfassung wächst in ständiger Auseinandersetzung mit den politischen Realitäten, in denen wir leben

Beitrag von Dr. Hans Otto Bräutigam

Ich möchte mich zunächst für die freundliche Einladung bedanken, an diesem Kolloquium teilnehmen zu können. Ich habe diese Einladung sehr gern angenommen. Und ich freue mich, dass ich mindestens an einem größeren Teil der Diskussion noch teilnehmen kann.

Nun wäre es, lieber Herr Bisky, eine große Versuchung, auf Ihre sehr nuancierten Ausführungen einzugehen; damit würde ich allerdings ein anderes Thema behandeln, als ich mir vorgenommen habe. Denn ein wichtiger Teil Ihrer für mich sehr interessanten Ausführungen war ja - völlig legitim - nicht auf die Verfassungsgebung bezogen, sondern Sie haben sich auch mit dem Umgang der Fraktionen im Landtag auseinandergesetzt, ein bisschen mit Befindlichkeit einer gewichtigen Oppositionspartei. Da habe ich besonders aufmerksam zugehört - das sage ich ohne einen ironischen Unterton, ganz im Gegenteil. Ich bin etwas betroffen von Ihrer Aussage, dass Sie den Eindruck haben, dass etwa die Landesregierung oder die Mehrheitsfraktion Ihnen nicht zuhört, ich jedenfalls höre Ihnen immer zu. Und ich denke, dass dies auch für viele andere gilt.

Dass die von Ihnen verständlicherweise sehr gelobte Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt nun sozusagen der Höhepunkt einer politischen Kultur wäre - das kann ich nun wirklich nicht sehen. Ich sehne mich nicht nach einer Minderheitsregierung. Aber eins will ich Ihnen doch gerne zugeben, weil ich das aus ganz anders gearteten Gründen auch finde. Ich habe die erste Legislaturperiode als spannender und herausfordernder empfunden als die zweite, damit trete ich niemanden zu nahe. Das hat natürlich mit der gesamten politischen Entwicklung zu tun, und ich muss sagen, dass ich mich in der ja schwierigen, am Ende sogar gescheiterten Koalition, der ersten Koalition im Land Brandenburg, persönlich wohlgeföhlt habe. Auch weil es eine Koalition war und damit in der Koalition bestimmte Fragen mit Härte und manchmal unter großen Schmerzen ausgetragen werden mußten, was sich dann auch auf den Landtag übertragen hat. Ich jedenfalls habe das als Gewinn empfunden. Das ist eine etwas andere Art von Nostalgie, wenn es überhaupt eine Nostalgie ist. Aber da berühren wir uns.

Ich möchte meine Ausführungen etwas anders beginnen, als Sie es, Herr Bisky, bei dem Rückblick auf die Verfassung getan haben, vielleicht mit einer etwas größeren Distanz und etwas vorläufiger, als ich es aus Ihren Worten herausgehört habe. Denn fünf Jahre sind für eine Verfassung eine zu kurze Zeitspanne, um sie schon auf den Prüfstand zu stellen, denke ich. Auf verschiedenen Gebieten hat sich eine feste Verfassungspraxis noch gar nicht entwickeln können. Das Landesverfassungsgericht ist naturgemäß erst mit einigen Fragen - wenn auch relativ vielen Fragen - befasst worden.

Auch die Umsetzung der Verfassung durch die einfache Gesetzgebung, wozu wir ja aufgefordert sind, ist noch nicht abgeschlossen. Sie haben es in einem Punkt kritisiert, was ich verstehen kann. Man könnte es auch noch in einigen anderen Punkten kritisieren. Diese Kritik ist legitim, aber an

einer hektischen und unausgereiften Umsetzung von sehr komplizierten Verfassungsbestimmungen kann niemand interessiert sein. Das wäre dann der Qualität unserer Gesetzgebung abträglich. Manche Dinge brauchen ihre Zeit, um auszureifen, und das ist auch vielleicht der tiefere Grund, warum die Umsetzung des Akteneinsichtsrechts erst jetzt dem Landtag zugeleitet worden ist. Ich gehe davon aus, dass wir darüber noch sehr heftige und, ich hoffe, auch nachdenkliche Diskussionen führen werden. Aber wie immer man das auch beurteilen mag, jede Bewertung unserer Verfassungspraxis nach nur fünf Jahren wird naturgemäß vorläufig sein, und in diesem Sinne möchte ich auch die Anmerkungen verstanden wissen, die ich zu einigen Punkten gern machen möchte.

In einem Punkt bin ich mir sicher - und ich glaube, da stimmen wir überein: Nach meinem Eindruck ist die Landesverfassung inzwischen von der großen Mehrheit der Bevölkerung angenommen. Das war ja zum Zeitpunkt des Referendums angesichts der enttäuschenden Wahlbeteiligung nicht ganz klar. In vielen Gesprächen, die ich inzwischen geführt habe, sei es nun am Rande des Landtages oder draußen im Lande, nach diesen Gesprächen meine ich, sehr viele Menschen identifizieren sich heute mit dieser Verfassung. Selbst wenn sie viele der Einzelheiten gar nicht kennen - das wäre ja auch zuviel verlangt -, aber sie haben den Geist dieser Verfassung auf ihre Weise verstanden. Und auch in der Fusionsdebatte haben ja die Vorzüge unserer Landesverfassung eine nicht unwichtige Rolle gespielt. Das werte ich nicht negativ, und Sie haben ja diese Verfassung auch in den Mittelpunkt Ihrer eigenen Argumentation gestellt.

Das Problem liegt also aus meiner Sicht heute nicht etwa in einer fehlenden Akzeptanz unserer Landesverfassung in der Bevölkerung, sondern darin, dass die politische Wirklichkeit den hohen Erwartungen, die durch diese Landesverfassung geweckt worden sind, nicht gerecht wird. Und ich vermute auch, nicht gerecht werden kann. Viele Menschen sind durch die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen der letzten Jahre entmutigt, verunsichert und teilweise sogar verzweifelt. Diese Stimmungslage steht im Widerspruch zu der Aufbruchstimmung der ersten Jahre, beginnend 1989. Eine Aufbruchstimmung, die in unserer Verfassung einen deutlichen und, wie ich meine, auch einen glücklichen Niederschlag gefunden hat. Der große Atem aus der Zeit des Umbruchs, der ist nun aber dahin. Trotzdem ist es gut, dass die Landesverfassung von dem Geist der Wende 89/90 geprägt ist, gerade darin sehe ich ihre große Qualität.

Wenn die heutige politische Realität dazu in Widerspruch stehen mag, so müssen wir das vielleicht im Augenblick ertragen, weil wir diese Realität nicht so schnell verändern können, wie wir es uns wünschen würden. Aber wir wollen - und darin stimmen wir doch überein - wir wollen die Reformansätze, die auf diese Zeit zurückgehen und die ihren Niederschlag auch in der Verfassung gefunden haben, diese Reformansätze wollen wir nicht verlieren, so schwierig es uns heute auch erscheinen mag, sie zu verwirklichen. Ich spreche nicht von der "Geschäftsgrundlage", dieses Wort würde ich mir in diesem Zusammenhang nicht zu eigen machen, denn Geschäftsgrundlagen verändern sich im Lichte der jeweiligen politischen Opportunität. Die Verfassung bleibt aber nach meiner Auffassung der Rahmen für die Gestaltung der Brandenburger Politik; aber zugleich ist sie ein zeitgeschichtliches Dokument von hohem Wert, das von den gesellschaftlichen Verhältnissen zum Zeitpunkt seiner Entstehung geprägt ist.

Einen wesentlichen Beitrag zur Verwurzelung der Verfassung im Bewusstsein der Bevölkerung hat aus meiner Sicht das Landesverfassungsgericht geleistet. Ich freue mich, dass der Präsident heute anwesend ist. Der Justizminister äußert sich in aller Regel überhaupt nicht über das höchste Gericht des Landes. Ich tue es heute dennoch, weil ich glaube, dass das Landesverfassungsgericht in der Tat einen ganz wesentlichen Beitrag zu der Verwurzelung der Verfassung im Bewusstsein der Bevölkerung geleistet hat. Seine Rechtsprechung, am Einzelfall orientiert, erscheint mir insgesamt ebenso differenziert wie ausgewogen; einige Akzente sind schon deutlicher hervorgetreten nach so kurzer Zeit. So meine ich sagen zu können, dass das Gericht eine betont bürger- und kommunalfreundliche Haltung einnimmt. Und kommunalpolitische Fragen spielen ja im Lande und auch eben bei dem Gericht eine große Rolle. Auch scheint es mir so, wenn es mir zukommt, diese Bemerkung zu machen, dass die Richter wohl im Zuge der Vorbereitung ihrer Entscheidungen, die sie sich wahrlich nicht leicht machen, und auch im Lichte der vielen Diskussionen, die sie innerhalb des Gerichts ohne Öffentlichkeit geführt haben, dass sie sich gemeinsame Grundüberzeugungen gebildet haben, allerdings auch realistische Vorstellungen von dem Machbaren. Das empfinde ich als einen großen Gewinn für uns alle. Und es hat sicher

wesentlich zu der beachtlichen Autorität des Gerichts beigetragen. Ich freue mich, das so feststellen zu können - nach so kurzer Zeit. Und ich will hinzufügen, dass es nach meiner Beobachtung nur wenige Länder gibt, in dem das Landesverfassungsgericht eine so wichtige Position, respektiert von vielen im Lande, errungen hat. Sie werden wissen, dass manche Landesverfassungsgerichte nicht sehr beschäftigt sind in anderen Ländern, bei uns ist das anders. Das Gericht leidet sicher unter dieser Bürde, aber ich empfinde seine Arbeit als einen wirklich ganz wesentlichen Beitrag zur politischen Vertrauensbildung im Lande.

Und so können wir auch sicher sein, dass die Verfassung nicht zerredet wird; denn die Verfassung, die wir haben, könnte man auch zerreden, weil sie sich ja durch eine gewisse Ausführlichkeit und einen neuen Ton auszeichnet, der den meisten Verfassungen nicht eigen ist. Das bedeutet natürlich nicht, dass alle mit jeder Entscheidung zufrieden wären. Die Landesregierung ist es nicht, und Sie sind es sicher auch nicht, keiner ist es. Nicht alle Entscheidungen haben ungeteilte Zustimmung gefunden. Eine solche Erwartung wäre auch völlig lebensfremd. Aber es gelingt offenbar dem Gericht - das finde ich entscheidend und wichtig - die Verfassung den Bürgern nahezubringen und ihnen den praktischen Wert dieser Verfassung zu vermitteln. Es ist eine Verfassung, die dem Bürger dient. Er kann sich nicht nur auf sie berufen, er kann auch Rechte einklagen. Und mehr und mehr werden sich Kommunalparlamente, Politiker, Bürgerinitiativen etc. dessen bewusst.

Angesichts der Entwicklung der letzten Jahre kommt den sozialen Staatszielen in unserer Verfassung eine vielleicht noch höhere Bedeutung zu, als wir früher angenommen haben. Sie werden sich erinnern, dass vor allem westdeutsche Politiker und Verfassungsrechtler sowohl das Prinzip der sozialen Staatsziele wie auch die Ausformulierung der einzelnen Staatsziele mit ziemlicher Schärfe kritisiert haben, als wüssten sie nicht, dass es das auch anderswo und sogar im Grundgesetz gibt. Dort wünschen wir uns mehr davon, Sie sicherlich auch. Und wir haben uns in der Verfassungskommission auch wirklich mit dem allergrößten Nachdruck darum bemüht. Ich will dies hier nur erwähnen, weil ich mich des Themas dort angenommen hatte. Wir haben z.B. einen regelrechten Feldzug geführt für eine Bestimmung zum Status von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Und zum Schluss hatten wir wider Erwarten in der Verfassungskommission durch Überzeugungsarbeit sogar eine Zweidrittelmehrheit erreicht. Die ist dann von der Regierungskoalition im Bundestag gekippt worden, einfach so, was ich heute noch schmerzhaft empfinde. Aber das war nur ein Exkurs.

Auch die Landesregierung hat ihre schmerzhaften Erfahrungen, Herr Bisky, die Sie in der Opposition so nicht wahrnehmen. Einige Kritiker haben verächtlich von "Verfassungsglyrik" gesprochen, das hat mich innerlich empört, weil es meines Erachtens ein Missverständnis einer Verfassung ist. Eine Verfassung ist von anderer Art und anderem Geist als ein einfaches Gesetz. Verfassungen müssen den Geist der Zeit atmen und darum auch eine andere Sprache haben als ein Gesetz, wie etwa das Gesetz, mit dem ich mich in den vergangenen Jahren am meisten auseinandergesetzt habe, das Gesetz über die offenen Vermögensfragen. Da gibt es Unterschiede in der Sprache, die für sich sprechen. Ich bin unverändert der Meinung, dass es richtig war, die Staatsziele so zu formulieren, sie so in der Verfassung zu platzieren, wie es der Verfassungsgeber getan hat. Es hat sich gezeigt, dass sie keine bloße Rhetorik sind, sondern eine durchaus prägende Kraft auf - zumindest - Teile der Gesetzgebung haben, auch wenn Sie sich das sicher noch stärker gewünscht hätten. Einige andere haben sich auch mehr gewünscht, die Realitäten stoßen sich aber manchmal hart im Raume.

In der Bevölkerung haben die Staatsziele politische Forderungen ausgelöst oder mindestens bestärkt, aber sie haben, und das spricht für die politische Reife vieler Menschen im Lande, sie haben nicht zu illusionären Erwartungen geführt. Die große Mehrheit der Menschen im Lande weiß sehr gut, dass die tiefgreifenden sozialen Probleme nicht durch einfache Wohlfahrtsreformen des Gesetzgebers gelöst werden können. Das schafft man nicht und wäre in Wahrheit keine Politik, wenn man so etwas versuchte. Aber die Bevölkerung erwartet von der Landesregierung und dem Parlament auch heute ein Engagement, das an diesen Staatszielen der Landesverfassung orientiert ist. Es ist ja auch gut so, nicht nur verfassungsgemäß, sondern auch politisch gut so, dass da ein Druck besteht, den auch die Mehrheitsfraktion empfindet.

Dass die Unterscheidung zwischen einklagbaren Grundrechten und nicht einklagbaren Staatszielen nicht immer einfach ist, dass war den Müttern und Vätern der Landesverfassung nach

meiner Erinnerung durchaus bewusst. Und sie haben das darin liegende Risiko bewusst in Kauf genommen. Ich habe aber keine Zweifel, dass die im Einzelfall notwendige, auch schwierige Abgrenzung und Präzisierung zwischen Grundrechten und Staatszielen im Laufe der Jahre durch die Verfassungspraxis und insbesondere das Verfassungsgericht geleistet werden wird. Und das ist meines Erachtens auch der beste Weg. Es ist ja kein Nachteil, wenn manche Präzisierungen erst im Lichte der Erfahrungen erarbeitet werden und nicht sofort. Eine Verfassung wächst und Wachstum braucht Zeit. Auch diese Verfassung wächst und sie wächst in einer ständigen Auseinandersetzung mit den politischen Realitäten, in denen wir leben.

Erlauben Sie mir, dass ich bei meinen allgemeinen Bemerkungen noch auf einen weiteren Punkt eingehe, der mir in meiner Zuständigkeit besonders am Herzen liegt, nämlich auf die Abgrenzung der Landeszuständigkeiten und der Bundeskompetenz. Mir fällt auf, dass in unseren politischen Debatten im Landtag der Faktor Bundespolitik zwar zu vielen Irritationen Anlaß gibt, im übrigen aber eher eine Rolle am Rande spielt. Manche würden am liebsten - das bezieht sich jetzt nicht auf bestimmte Fraktionen, sondern eher auf alle - manche würden am liebsten alles nach unseren eigenen Brandenburger Maßstäben regeln und den Brandenburger Weg möglichst expansiv auf weite Bereiche der Politik erstrecken. Man spürt gelegentlich Frustration, ja Bitterkeit über die politische Ohnmacht eines Bundeslandes und unsere begrenzten finanziellen Möglichkeiten, was eine sehr freundliche Formulierung für die wirkliche Lage ist. Ich kann das alles gut verstehen, die Frustration und die Bitterkeit - es gibt in der Tat ein Gefühl von Ohnmacht in den Bundesländern in unserem Föderalismus. Das wäre ein Thema für sich.

Die sogenannten neuen Länder wachsen nur langsam, unter großen Mühen und Schmerzen in den politischen Prozess der Bundesrepublik hinein. Das ist ein mühsamer Prozess, schmerzhaft für viele, nicht nur für die PDS. Die neuen Länder sind heute ein Teil der Bundesrepublik, aber das größere Gehäuse ist ihnen noch fremd, teilweise jedenfalls. Und so ist das Spannungsverhältnis zwischen Landespolitik und Bundespolitik in Ostdeutschland ein Stück größer und jedenfalls tiefergehend, als es in der alten Bundesrepublik der Fall ist. Und darum ist es hierzulande auch häufiger, dass der Landtag die Landesregierung auffordert, eine Bundesratsinitiative zu ergreifen. Das ist völlig legitim. Die Landesregierung kommt solchen Aufforderungen pflichtgemäß nach. Das ist selbstverständlich, das gibt es auch in anderen Ländern.

Die Landesregierung bemüht sich, in Bonn Verbündete für die jeweiligen Initiativen zu finden, nicht einfach nur den Antrag einzubringen. Aber oft reicht es nicht, weil die Interessenlage der Mehrheit im Bundesrat eine andere ist als hierzulande. Und manchmal fehlt jede Aussicht, im Bundesrat eine Mehrheit zu finden, und mit einer reinen Alibipolitik wollen wir darauf nicht reagieren. Aus der Sicht des Landtags mag deshalb der Ertrag der brandenburgischen Bundesratsinitiativen sicher wenig befriedigend sein, obwohl wir mit einigen Erfolg hatten. Ich rede auch keineswegs einer größeren Zurückhaltung das Wort. Diese Initiativen unterstreichen nur, dass ein immer größerer Teil der Landespolitik im Bundesrat stattfindet. Dabei müssen wir uns bewusst sein, dass Landespolitik nicht zuletzt und immer mehr auf dieser Ebene stattfindet, weil die Verfassungslage so ist wie sie ist. Das bedeutet: Man muss in Bonn verhandeln, man muss um Mehrheiten kämpfen, man braucht Verbündete, man muss Kompromisse schließen, und man muss immer auch Verzichte hinnehmen, weil sonst gar nichts geht.

Es gab ja, wie Sie wissen, vor allem auf der konservativen Seite erhebliche Zweifel, ob das System unserer Volksgesetzgebung in der Verfassung richtig ausgestaltet ist. Einige sagten sogar eine "Plebiszitschwemme" voraus - das Wort stammt nicht von mir - weil angeblich die Quoren zu niedrig angesetzt seien. Heute wissen wir, dass das nicht eingetreten ist. Es hat sich gezeigt, dass die 20.000 Unterschriften, die für eine Volksinitiative benötigt werden, eine durchaus angemessene Schwelle sind, über die man nicht mit jeder x-beliebigen Initiative hinwegkommt. Das gilt erst recht für die 80.000 Teilnehmer eines Volksbegehrens, auch diese Schwelle ist nach meiner Auffassung keineswegs zu niedrig angesetzt. Nach meiner Kenntnis sind bisher 14 Volksinitiativen zustande gekommen und drei Volksbegehren haben stattgefunden, ein weiteres läuft noch.

Neben dem Volksentscheid über die Verfassung hat es - Herr Bisky, Sie sind sehr eingehend und an vielen Punkten immer wieder darauf eingegangen - den Volksentscheid über den Fusionsstaatsvertrag Berlin-Brandenburg gegeben, mit dem eklatanten Misserfolg für die Fusionsbefürworter. Ich habe das auch persönlich als eine schwere Niederlage empfunden und auch noch nicht ganz verarbeitet. Und natürlich haben wir uns die Frage gestellt, wie es soweit

kommen konnte. Ob der Ausgang wirklich auf einer gravierenden politischen Fehleinschätzung beruhte, das weiß ich nicht. Nachdem der Staatsvertrag unterzeichnet war, hatte er im Landtag eine Zweidrittelmehrheit erhalten. Immerhin eine Zweidrittelmehrheit. Die Abgeordneten sind den Leuten im Lande mindestens so nahe wie die Regierung - sie hatten offensichtlich eine ähnliche Einschätzung. Die PDS muss ich da ausnehmen, was ich jetzt nicht auf die Bürgernähe beziehe. Sie haben ja damals schon im Landtag dagegen gestimmt. Ich habe jedenfalls eine Abstimmungsniederlage, wie sie dann eingetreten ist, nicht vorausgesehen. Erst nach der Landtagsentscheidung sind offenbar tiefsitzende Emotionen gegen ein Zusammengehen mit Berlin, vor allem mit dem westlichen Berlin, an die Oberfläche gekommen. Es war nach meiner Wahrnehmung, Herr Bisky, nicht nur und nicht einmal in erster Linie der Staatsvertrag, der dies so entschieden hat, wie es ausgegangen ist - das ist meine Wahrnehmung. Es waren sehr tiefsitzende Emotionen auch bei Leuten, die den Staatsvertrag nicht gelesen hatten, die ihn gar nicht lesen wollten. Auch die tiefe Bitterkeit der Menschen über die soziale Lage, die sich gerade in dieser Zeit verschlechterte, dürfte mit dazu beigetragen haben, dass die Menschen sich massiv gegen eine neue tiefgehende politische Veränderung gewandt haben.

Ich habe diese Entscheidung vor allem als Protest verstanden. Hier hat das Volk der Landesregierung und der Mehrheit des Landtages demonstriert, dass in einer so fundamentalen Frage wie es die Fusion tatsächlich war, eine genauere Auslotung des Volkswillens frühzeitig geboten gewesen wäre. Heute sage ich selbstkritisch, dass man wohl einen Diskussionsgang nicht über das "Wie", sondern über das "Ob" hätte vorschalten müssen, in welcher Form auch immer.

Auch wenn ich den Ausgang bedauere, so hat doch dieser Volksentscheid die große Bedeutung der unmittelbaren Demokratie unterstrichen, mehr als jeder andere. Darin stimmen wir überein. Das ist der positive Aspekt dieses Vorgangs. Auch Niederlagen haben für diejenigen, die sie erleiden, manchmal etwas Positives. Das werte ich hier so, und ich nehme mir das zu Herzen, sollte es in einigen Jahren noch einmal zu einem Versuch einer Fusion mit Berlin kommen - und ich spreche mich keineswegs dagegen aus. Dann werden die Initiatoren sich diesen Vorgang vor Augen halten müssen. In jedem Fall ist die gescheiterte Fusion eine wichtige verfassungsrechtliche Erfahrung, die wir uns zu Herzen nehmen müssen.

Ein etwas heikles politisches Problem stellt sich dort, wo Volksinitiativen Gegenstände berühren, die zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehören - ich komme noch einmal zurück auf das Spannungsverhältnis von Bundespolitik und Landespolitik. Dies war z.B. bei der Volksinitiative gegen den Havelausbau und gegen den Transrapid der Fall. Beide Volksinitiativen hatten jeweils eine Aufforderung an die Landesregierung zum Gegenstand, eine Bundesratsinitiative gegen dieses Vorhaben in Gang zu bringen. Eine solche Volksinitiative bewegt sich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1958 wohl hart an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen. Das Bundesverfassungsgericht hatte damals ein hamburgisches und ein bremisches Gesetz zu prüfen, die beide eine Volksbefragung über Atombewaffnung zum Gegenstand hatten. Mit der Volksbefragung sollte den hamburgischen und bremischen Bundesratsmitgliedern Aufschluss über die Meinung der Bevölkerung zur Atombewaffnung gegeben werden, vielleicht auch etwas mehr als Aufschluss - ein Mandat, ein Volksmandat würde ich das nennen. Das Bundesverfassungsgericht hat beide Gesetze für nichtig erklärt und zur Begründung u. a. angeführt, dass es nach der Struktur des Bundesrates ausgeschlossen sei, dass Mitglieder des Bundesrats in ihrem Stimmverhalten durch die Bevölkerung instruiert werden, und sei es auch nur in rechtlich unverbindlicher Weise.

Es spricht einiges dafür, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1958 von dem damals bestehenden gesamtpolitischen Klima, von dem Klima des kalten Krieges geprägt war. Möglicherweise würde das Gericht heute anders entscheiden. Es würde das wohl erst recht tun, wenn bei der Verfassungsreform von 1994 auch in das Grundgesetz plebiszitäre Elemente eingefügt worden wären, was ja leider nicht erreicht worden ist. Aber wie dem auch sei, mit dem Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1958 ist es jedenfalls nicht unproblematisch, wenn Volksinitiativen und natürlich auch Volksbegehren und Volksentscheide in den Ländern auf ein bestimmtes Verhalten im Bundesrat abzielen. Das will ich hier so feststellen, wie ich die Verfassungslage sehe, ohne dass ich das jetzt schon bewerten will. Mehr als eine politische Empfehlung können solche Entschlüsse der Landesparlamente im Ergebnis einer Volksinitiative in keinem Fall sein. Das hört sich vielleicht nicht so gut an, wenn ich das sage. Aber

deswegen sage ich es ja, weil es mindestens ein ernstes Problem in diesem Zusammenhang darstellt. Ich kann mir vorstellen, dass sich solche Vorgänge wiederholen werden. Dann muss man den Verfassungshintergrund kennen.

Zum Abschluss noch ein Wort zu der Frage, die eigentlich nur am Rande zu den Problemen der unmittelbaren Demokratie gehört, die uns aber in den letzten Monaten alle beschäftigt hat - nämlich die Frage einer Teilnahmeberechtigung von Jugendlichen ab 16 Jahren an Kommunal- und auch Landtagswahlen und auch an Volksbegehren und Volksentscheiden. Das gibt es bereits in Ansätzen auf der kommunalen Ebene, aber das Problem geht ja weiter. Ich war bis vor kurzem im Gegensatz zu vielen meiner Kollegen für diese Öffnung aufgeschlossen. Je mehr ich darüber nachdachte, desto mehr. Weil ich meine, dass es wichtig ist, Jugendliche entsprechend ihrem allgemeinen Reifegrad schon frühzeitig für politische Fragen zu interessieren und ihre Bereitschaft zu politischem Engagement zu fördern. Ich habe dann an einer ganzen Reihe von Diskussionen über dieses Thema in Schulen teilgenommen, aber auch anderswo. Und ich war dann völlig überrascht, dass sich gerade auch sehr intelligente Schüler, sehr aufgeweckte, offenbar politisch interessierte junge Leute gegen das Wahlalter 16 ausgesprochen haben.

Bei den Eltern hätte mich das nicht so gewundert, aber es waren die Jugendlichen selbst. Es war nach meinem Eindruck eine verbreitete Stimmung unter den Jugendlichen, eine Art Abwehrhaltung gegenüber Politik und Parteien, und das berührt Sie, meine Damen und Herren, genauso wie uns alle. Und in manchen Diskussionen schlug diese Abwehrhaltung in offene Aggressivität um. Ich gebe zu, dass mich einige Erlebnisse, die ich hatte, erschreckt haben. Die haben mich erinnert an die Feindseligkeit, auf die ich während der Fusionsdebatte gestoßen bin, die hatte mich auch erschreckt. Und es war für mich wahrscheinlich die wichtigste Erfahrung überhaupt in dieser Debatte, an der ich mich wie an keiner anderen beteiligt habe. Und das war eine, wie ich es heute sehe, unverzichtbare Erfahrung, die Erfahrung mit Feindseligkeit, die mir da entgegengeschlagen ist, und wie man damit umzugehen hat. Jedenfalls müssen wir uns mit dieser emotionalen Haltung vieler junger Menschen im Lande ernsthaft befassen.

Das sage ich übrigens auch als Justizminister, weil es irgendwo eine Verbindung hat zu Jugendkriminalität und Jugendgewalt. Natürlich ist das nicht dasselbe, was ich da erlebt habe, aber es berührt sich im tieferen Kern. Wir haben es hier mit einem Problem zu tun, das uns allen zu denken geben muss, nämlich Vertrauensschwund in Politik und Parteien; das unterhöhlt das politische System, die Geschäftsgrundlage. Das ist ein ernster Punkt und deswegen frage ich mich - dazu kann man stehen wie man will - ob der Zeitpunkt für eine an sich wünschenswerte Änderung des Wahlalters schon gekommen ist. Darüber kann man verschiedener Meinung sein, nur die dahinterliegenden Probleme, die da aufgerührt werden, mit denen müssen wir uns in diesen und anderen Zusammenhängen eingehender befassen.

Sie haben sich anlässlich des fünfjährigen Bestehens unserer Landesverfassung ein anspruchsvolles Thema gewählt, dazu gratuliere ich Ihnen. Ich wünsche Ihnen eine gute und interessante Diskussion. Ich füge hinzu, Sie geben mit dieser Veranstaltung ein gutes Beispiel, und ich freue mich, dass ich dabei sein kann.

Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland - bisher ungenutzte Chance?

Fachbeitrag von Dr. Otmar Jung

Ich begrüße die Aufmerksamkeit, die Sie der unmittelbaren Demokratie schenken, und bin deshalb gern gekommen. Die Aufgabe, hier zu den über die brandenburgische Landesverfassung hinausreichenden Aspekten zu sprechen, habe ich so aufgefasst, dass ich über die Vorgänge vor dem hier zu betrachtenden Jahrfünft berichten soll bzw. darüber, was sich während dieser fünf Jahre anderwärts getan hat.

Das gestellte Thema „Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland - bisher ungenutzte Chance?“ ist mit einem Fragezeichen versehen. Dieses Fragezeichen verlangt nach einer

Reflexion der Maßstäbe, und dazu sei folgendes klargestellt: Ich möchte Ihnen keine Botschaft „von außen“ verkünden. Man hat etwa über den sogenannten Schweizer „Exportartikel Referendumsdemokratie“ schon vor 150 Jahren gelästert, das sei eine „Alpenpflanze“, die hier ins flache deutsche Land versetzt werden solle. Ich will auch nicht ganz modern „das Heil aus Kalifornien“ bringen, wie es manche praktizieren. Ich glaube, die Antwort auf die aufgeworfene Frage kann man sich aus der deutschen Verfassungs- und Zeitgeschichte selbst holen.

Ich möchte also ausgehen von der Grundentscheidung, welche die Deutsche Nationalversammlung 1919 getroffen hat, nämlich plebiszitäre Elemente als Ergänzung des demokratischen Repräsentativsystems in die Weimarer Reichsverfassung aufzunehmen. Speziell werde ich mich dann der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg zuwenden. Diese Zeit lässt sich leicht in zwei Phasen gliedern, die ich überschreiben möchte: „der Befund der ersten 40 Jahre“ und „der Neubeginn seit 1989“.

I. Der Befund der ersten vierzig Jahre

Während der Landesverfassungsgebung 1946/47 sehen wir geradezu eine „Hoch-Zeit“ der direkten Demokratie. Sämtliche Landesverfassungen, die in diesen beiden Jahren in Kraft traten - nämlich (ich zähle sie einmal chronologisch auf) in Württemberg-Baden, Bayern, Hessen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg, *Brandenburg*, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Hohenzollern, Baden, Bremen und dem Saarland -, diese dreizehn Verfassungen enthielten alle die Möglichkeit zu Volksentscheiden, und fast alle richteten Systeme der Volksgesetzgebung ein. Überdies wurden die sieben Landesverfassungen in der damaligen amerikanischen und französischen Besatzungszone einer Volksabstimmung unterworfen und damit vom Volk selbst in Kraft gesetzt. In der britischen Besatzungszone, deren Verfassungen ja später in Kraft traten, lässt sich für 1946/47 auf der Ebene der seinerzeitigen Verfassungsentwürfe gleichfalls die Aufgeschlossenheit für Formen der direkten Demokratie zeigen.

Wenig später folgte ein Umschwung, 1948/49 im entstehenden Bund, nämlich bei der Schaffung des Grundgesetzes, das bekanntlich so gut wie keine plebiszitären Elemente enthält. Auch auf der Kommunalebene, als man in Westdeutschland neue Gemeindeordnungen erließ, wurden keine entsprechenden Normen geschaffen. Beide Defizite hingen mit dem Kalten Krieg zusammen. Über die junge Bundesrepublik wurde für die im Grundgesetz genannte „Übergangszeit“ eine Art „plebiszitäre Quarantäne“ verhängt. Auf der Ebene der Gemeinden und Kreise lässt sich nach bisheriger Forschung - ich habe das für die Gemeindeordnung in Bayern getan - ebenfalls dieses Motiv nachweisen: Man wollte der KPD bzw. SED keine Chance geben, sich der Instrumente direkter Demokratie zu bedienen.

Auf Landesebene existierten zwar die einschlägigen Normen, aber in der Folgezeit sehen wir gewissermaßen eine große Leere - es fand keine Praxis statt. Der erste „von unten“ initiierte Volksentscheid in Bayern (das noch eine relativ günstige Verfahrensregelung hat) geschah 1968 - 22 Jahre nach der Verfassungsgebung. Ein Referendum („von oben“) im Freistaat wurde erstmals 1970 abgehalten. In Bremen kam es gar erst 1994 wieder zu einem Volksentscheid, nach 47 Jahren Geltung der dortigen Landesverfassung.

Was war die Ursache dafür? Kurz und etwas salopp gesagt: Die politische Klasse wollte nicht. Es gibt für diese Erscheinung schon in der Weimarer Zeit Parallelen. Der Reichspräsident hat nie ein Referendum angeordnet. Auch zum Ausgleich zwischen Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit oder zwischen Reichstag und Reichsrat wurde nie ein Volksentscheid genutzt. Und in Berlin - wenn ich das Land, in dem ich lebe, anführen darf - hat man nach 1950 ein Ausführungsgesetz zur Volksgesetzgebung jahrzehntelang verschleppt. Nach einem Vierteljahrhundert, im Jahr 1974, wurde die Volksgesetzgebung dann ganz gestrichen.

Aber auch bei der Landesverfassungsgebung 1946/47 bestand sozusagen ein „gebrochenes Verhältnis“ zur direkten Demokratie und lässt sich eine gewisse Halbherzigkeit zeigen. Beispielsweise hat man in Hessen, Rheinland-Pfalz, Bremen und Nordrhein-Westfalen (hier: 1950) ein zwanzigprozentiges Quorum beim Volksbegehren festgelegt. Das ist einfach prohibitiv. Ähnlich hat man in Bremen ein fünfzigprozentiges Beteiligungsquorum beim Volksentscheid aufgestellt - mit dem voraussehbar gleichen Effekt wie in der Weimarer Republik. Art. 75 der Weimarer Verfassung, der eben ein solches Beteiligungsquorum festlegte, führte bekanntlich dazu, dass die beiden einzigen im Reich durchgeführten Volksentscheide mangels Beteiligung scheiterten.

„Mangels Beteiligung“ bedeutete im ersten großen Fall - dem Volksentscheid zur Fürstenenteignung 1926 -, dass die Stimmen von 14,5 Millionen Bürgern vergebens waren. In Bayern und Hessen gibt es zum Teil günstigere Regelungen, etwa einen quorenlosen Volksentscheid, aber auch das wurde, wenn man genauer hinsieht, erst durch amerikanische Hilfestellung - um nicht zu sagen: durch Intervention der Besatzungsmacht - erreicht. Das Ergebnis dieser Halbherzigkeit war programmiert: Hessen, Rheinland-Pfalz und Bremen kennen bis heute keine Praxis der Volksgesetzgebung. In Nordrhein-Westfalen fand in nun bald fünfzig Jahren ein einziges Volksbegehren statt: 1978 im sogenannten „Koop“-Fall, wo immerhin 29 Prozent der Stimmberechtigten in 14 Tagen mobilisiert werden konnten; aber das war natürlich eine ganz exzeptionelle Situation.

Jetzt wäre freilich auf einen Einwand einzugehen, nämlich, ob eine solche geringe Praxis (oder Nicht-Praxis) überhaupt zu beklagen ist, ob plebiszitäre Elemente nicht lediglich als Krisenlöser und keineswegs zur regelmäßigen Verwendung gedacht sind. Man kennt derartige Normen, denken Sie an Art. 35 des Grundgesetzes - die Katastrophenhilfe -, da gibt es ja zu aller Erleichterung keine Praxis. Aber die Konzeption der direkten Demokratie ist anders, und das lässt sich aus den Verfassungen heraus zeigen. Nehmen Sie eine beiläufige Bestimmung, nämlich Art. 74 Abs.6 der Bayerischen Verfassung: „Die Volksentscheide über Volksbegehren finden gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst statt.“ Dahinter steckt gewiss eine andere Vorstellung als die einer jahrzehntelangen Pause. Oder betrachten Sie das obligatorische Verfassungsreferendum in Bayern, Hessen und Bremen. Hier ist durchaus die gelegentliche Änderung der Verfassung und die Einbeziehung des Volkes dabei gemeint. Wohlgermerkt: Es geht bei alledem nicht um eine Verdrängung des Parlaments - das wäre eine absurde Vorstellung. Aber eine Reduktion der Direktdemokratie auf Krisensituationen, die anders nicht lösbar wären, ist von den Landesverfassungen auch nicht beabsichtigt.

II. Der Neubeginn seit 1989

Seit 1989 sehen wir einen Neubeginn, und dieser zeigt sich zunächst in einem „Siegeslauf“ der Institutionen direkter Demokratie. Dafür sind zwei Schubkräfte ursächlich, eine kleinere in Schleswig-Holstein - das mag als ein eher regionales Ereignis erscheinen, aber die dortige Verfassungsrevision strahlte gerade auch auf die Verhältnisse hier aus - und dann eben der starke Schub der demokratischen Revolution in der DDR. Doch ich will jetzt auf die alten Bundesländer kommen: Niedersachsen zog 1993 mit, desgleichen 1995 Berlin, und im Juni 1996 hat Hamburg sozusagen den „Schlussstein“ gesetzt. Seitdem gilt direkte Demokratie in Deutschland auf Landesebene flächendeckend.

Aber es wurden nicht nur die Institutionen da eingeführt, wo sie vorher nicht vorhanden waren, es wurde auch das Regelwerk durch Verfassungsrevision praktikabel gestaltet. Zur Illustration sei wieder Bremen genannt. Dort wurde 1994 das zwanzigprozentige Volksbegehrens-Quorum auf 10 Prozent halbiert, und jetzt gerade ist man dabei, das fünfzigprozentige Beteiligungsquorum beim Volksentscheid auf das Erfordernis von 25 Prozent Zustimmung zu ermäßigen. In den neuen Bundesländern - um das nur kurz anzusprechen - wurden von vornherein „anwenderfreundliche“ Lösungen konzipiert, aber auch das gilt natürlich *cum grano salis* - ich will bloß ein Land nennen: Thüringen!

Geradezu dramatisch verlief die normative Entwicklung auf der Kommunalebene. Dort gab es in Baden-Württemberg seit 1956 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - als ein Exotikum des Kommunalverfassungsrechts, das über drei Jahrzehnte lang keine Nachahmung fand. 1990 wurde dann in Schleswig-Holstein eine entsprechende Regelung geschaffen, ebenso 1992 in Hessen, und inzwischen haben alle Bundesländer - diesmal war das Saarland im Juli dieses Jahres das Schlusslicht - kommunale Direktdemokratie eingeführt (genauer: alle Flächenländer und Bremen; Berlin und Hamburg sind strukturelle Sonderfälle).

Sehen wir uns nun den Bund näher an: Bei der Abstimmung in der Gemeinsamen Verfassungskommission im Februar 1993 votierte jeweils eine Mehrheit für die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene. Die Zahlen bei der letzten Abstimmung: 28 zu 27, keine Enthaltung. Allerdings verfehlte der einschlägige Antrag die geforderte Zweidrittelmehrheit. Das bedeutet: Die unterlegenen Gegner direkter Demokratie setzten sich letztlich aufgrund ihrer *Sperrminorität* durch. Den Punkt der *Mehrheit Pro* sollte man

festhalten; dies war ein verfassungspolitischer Sieg, den man trotz des ausgebliebenen Enderfolgs gar nicht hoch genug veranschlagen kann.

Die Ursachen dieser normativen Entwicklung, des „Siegeslaufs“ der Institutionen direkter Demokratie, kann ich jetzt nicht erörtern. Nur ganz knapp: Hier drückt sich meines Erachtens ein gesellschaftlicher Wandel aus - Stichwort: Individualisierung.

Ich will noch auf die Praxis eingehen, nicht zu Brandenburg - die wird ja Herr Abgeordneter Vietze behandeln -, sondern übergreifend. Wir hatten jahrzehntelang eine Karenz, das habe ich nun vorgeführt, und seitdem eine Häufung, die wirklich bemerkenswert ist. Um die wichtigsten Beispiele zu nennen:

- 1994 fanden drei Verfassungsreferenden statt, in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Bremen
- 1995 zwei Verfassungsreferenden in Hessen und Berlin, ein Volksentscheid in Bayern.
- 1996 die beiden Fusionsvolksabstimmungen in Berlin und in Brandenburg.
- 1997 Dieses Jahr wird es am 30. November einen Volksentscheid in Schleswig-Holstein über den Bußtag geben, und für
- 1998 stehen bereits in Bayern ein Volksentscheid über die Abschaffung des Senats und ein Referendum über eine Verfassungsrevision fest.

Dabei müssen Sie sich diese Praxis nach dem Bild des Eisbergs vorstellen: Auf einen Volksentscheid, der tatsächlich stattfindet, kommen so und so viele Volksbegehren, die auf sonstige Weise enden; darunter ist die Basis von noch viel mehr Volksinitiativen. „Mehr Demokratie e. V.“, wenn ich mich auf diese Quelle beziehen darf, hat zu Anfang dieses Jahres 25 Volksbegehren gezählt. Für die Kommunalebene - da werden ja Frau Abgeordnete Stobrawa und Herr Nemitz ausführlicher sprechen - nur eine Zahl: In zwanzig Monaten gab es allein in Bayern 172 Bürgerentscheide.

Eine kurze Lehre aus all dem: Wissen, das nicht benutzt wird, ist in Gefahr, zu versinken. Rechte, die man nicht wahrnimmt, werden womöglich obsolet. Eine Reform ohne Umsetzung ist ein toter Buchstabe. So braucht also auch, wer direkte Demokratie will, vernünftige Instrumente und eine regelmäßige Praxis.

Deutschland ist nach Jahrzehnten in der Tat - das ist meine Antwort - ungenutzter Chancen auf einem guten Wege. Und wenn erst einmal eine direktdemokratische politische Kultur in den Kommunen und in den Ländern blüht, wird die Erstreckung auf die Bundesebene - zumal mit Blick auf unsere europäischen Nachbarn - nicht mehr allzu lange auf sich warten lassen.

Volksgesetzgebung in Brandenburg

- welche Ansprüche stehen im Jahr 5 der Verfassung?

Fachbeitrag von Heinz Vietze

Die PDS in Brandenburg hat sich in den vergangenen sieben Jahren immer wieder stark gemacht für die unmittelbare Demokratie: zunächst für deren verfassungsrechtliche Absicherung, dann für die Annahme des von der Verfassung geforderten Gesetzes durch die Einreichung eines eigenen Gesetzentwurfs und heute vor allem, indem sie sich engagiert an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden beteiligt.

Was hat uns dazu bewogen, seit 1990 diesen Weg zu beschreiten? Die Neukonstituierung des Landes Brandenburg war Ergebnis einer breiten Bürgerbewegung in der DDR, der durch sie herbeigeführten politischen Wende. Bürgerinnen und Bürger hatten ihren Anspruch auf tatsächliche Mitsprache in der Politik klar und deutlich artikuliert. Schon beim Verfassungsentwurf des Runden Tisches, aber auch später bei den Verfassungsdiskussionen in den neuen

Bundesländern spielte deshalb die Gewährleistung breiter Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger eine große Rolle. Es gab eine große Erwartungshaltung gegenüber den zu verabschiedenden Verfassungen, die folgerichtig zu einem "Handlungszwang" für die Politikerinnen und Politiker wurde, Möglichkeiten zur Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an der politischen Willensbildung in die Verfassungen aufzunehmen.

Die PDS war in diesem Prozess mittendrin. Wir haben die Arbeit an der Verfassung auch genutzt, um den mit dem Außerordentlichen Parteitag der SED im Dezember 1989 eingeleiteten Prozess der Erneuerung der Partei weiter voranzutreiben. Wir brachten uns mit vielen eigenen Vorschlägen gerade auch in die Formulierung der Grundrechte und Staatsziele und insbesondere auch die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung ein. Die PDS erbrachte damit einen Nachweis für ihre Demokratiefähigkeit. Natürlich wurde dies alles in Brandenburg durch die politische Kultur der ersten Jahren nach der Neukonstituierung des Landes ganz wesentlich stimuliert. Die politische Kultur des "Brandenburger Weges" war Konsens zwischen den Parteien und keineswegs eine gönnerhafte Geste einer SPD-geführten Landesregierung.

Vor gut sechs Jahren hatte die PDS erstmals die Initiative ergriffen, um die verfassungsrechtlich vorgegebenen Möglichkeiten für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auch durch ein ausgestaltetes Gesetz entsprechend abzusichern. Im Mai 1991 brachte PDS-Linke Liste Fraktion einen Entwurf für ein Vorschaltgesetz über das Verfahren bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden in den Landtag ein. Damals wurden wir z.B. vom Vertreter der größten Fraktion des Hauses für unsere Eile gescholten. Man verwies darauf, dass ja die Verfassung kommen werde, die alles regeln werde. Doch unsere Auffassung war eine andere: Wie später noch häufig - ich erinnere an ein aktuelles Beispiel, die gesetzliche Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechtes nach Art. 21 Abs. 1 - hatten wir es schon damals damit zu tun, dass zwar eine Norm in der Vorläufigen Verfassung Gesetzesinitiativen auf dem Wege eines Volksbegehrens vorsah, es jedoch keine landesgesetzlichen Regelungen über das Volksbegehren gab: Da z.B. nicht klar war, wie hoch die Stimmenzahl für ein rechtswirksames Zustandekommen eines Begehrens sein sollte, trug die Verfassungsnorm nur deklaratorischen Charakter.

Etwas ähnliches erlebten wir nach dem Inkrafttreten der Landesverfassung am 20. August 1992. Unmittelbar danach gingen die ersten Volksinitiativen beim Landtag ein, was nicht verwunderlich war, denn die die Verfassung tragenden politischen Kräfte hatten im gesamten Prozess der Erarbeitung der Verfassung in besonderer Weise die direktdemokratischen Mitwirkungsformen in der Verfassung hervorgehoben. Am 23. November 1992 wurden 25.136 Unterschriften einer Volksinitiative für die Bildung eines Kreises Oberhavel eingereicht; am 15.12.1992 folgte eine Volksinitiative "Pro Prignitz".¹ Und ebenfalls am 15.12.1992 folgte eine "Initiative für die Uckermark".² Einen Tag später nahm der Präsident ca. 22.000 Unterschriften einer Volksinitiative zur Kreisneugliederung unter dem Titel "Alle Macht geht vom Volke aus" entgegen.

In dieser Situation reichten wir unseren zweiten Gesetzentwurf ein. Auch bei diesem Gesetzentwurf war die größte Fraktion mit uns nicht "zufrieden". Der heutige Kulturminister Steffen Reiche, der in einer der vorhergehenden Landtagssitzungen das Wort geprägt hatte: *"Die Regierung sei schneller als die Opposition glaubt."* sah sich nunmehr gezwungen festzustellen: *"Die Regierung arbeitet schneller, als die Opposition denkt. Ich ergänze: Ausnahmen bestätigen die Regel."* Reiche wäre jedoch nicht er selbst, wenn nicht ein Zusatz gefolgt wäre und der lautete: *"Aber Sie waren auch etwas undemokratischer, als wir es sind, denn Sie haben diesen sich aus der Verfassung - Artikel 76 ff. - ergebenden Gesetzentwurf allein eingebracht, ohne zu fragen, ob wir ihn mit einbringen würden."*³

Dieses "Übel" räumte der Landtag später aus, als er auf der Grundlage des PDS-Gesetzentwurfs und des Gesetzentwurfs der Landesregierung die endgültige Fassung des Gesetzes

1 Die Volksinitiative erfüllte allerdings mit nur 8.188 Unterschriften nicht das in der Verfassung vorgesehene Quorum.

2 Auch diese Volksinitiative erfüllte das Quorum nicht (10.087 Unterschriften).

3 Rede des Abgeordneten Reiche in der ersten Lesung zum Entwurf der PDS-LL-Fraktion "Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebungsgesetz)", Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/59, S.4507

verabschiedete. Neben dem äußeren Handlungszwang für den Gesetzgeber, dem wir mit der Einbringung unseres Gesetzentwurfes entsprachen, spielten weitere Aspekte eine Rolle:

* Wir - um nur einiges exemplarisch zu nennen - wollten den vom Verfassungsgeber eingeräumten Rahmen nutzen und auch Jugendlichen unter 18 Jahre die Möglichkeit zur Teilnahme an Volksinitiativen geben;

* wir wollten gesetzliche Garantien für die Volksinitiativen schaffen (Anhörungsrecht, Kostenerstattung, Zugang zu den öffentlich-rechtlichen Medien u.a.);

* wir wollten, dass der Landtag - und nicht die Exekutive - die Verantwortung für die Begleitung des gesamten Verfahrens der Volksgesetzgebung trägt.

Viele von unseren Vorschlägen finden sich heute im Gesetzestext wieder und haben sich in den vergangenen fünf Jahren durchaus bewährt - etwa die Regelung, dass Jugendliche teilnehmen können an Volksinitiativen - auch wenn wir wissen, dass die jetzige Verfassungsbestimmung, eingeschränkt auf Fragen, die vornehmlich Jugendliche betreffen, nicht den Erwartungen und Wünschen aller Jugendlichen entspricht, ist ein Aufbruch der Altersgrenze von 18 Jahren grundsätzlich positiv zu werten.

Rückblickend auf fünf Jahre Volksgesetzgebung in Brandenburg können wir durchaus stolz auf unsere Verfassungsbestimmungen sein: nicht nur auf die Artikel 22 Abs. 2 und 3 sowie 76 bis 78, sondern auch auf Artikel 115, der Bürgerinnen und Bürgern des Landes das Recht gibt, die Erarbeitung einer neuen Verfassung mittels einer verfassungsgebenden Versammlung anzuregen, und auf den Artikel 116, der für den Fall der Schaffung eines gemeinsamen Landes in der Region Berlin-Brandenburg die Durchführung eines Volksentscheides fordert.

Um gleich beim Volksentscheid vom 5. Mai 1996 zu bleiben. Dieser Volksentscheid machte deutlich, was Volksgesetzgebung bewirken kann: In der 3. Lesung zu unserer Landesverfassung, sprachen Sie, Herr Dr. Bräutigam davon, dass von den Instituten direkter Demokratie *„ein heilsamer Einfluss auf den parlamentarischen Routinebetrieb ausgehen“* kann. Plebiszite könnten verhindern, dass Parteien und Berufspolitiker sich allzu sehr von den Bedürfnissen der Bevölkerung und von der Lebenswirklichkeit entfernen.¹

Ja, Volksgesetzgebung greift dann, wenn das Parlament in seiner Mehrheit von den Bürgerinnen und Bürgern aufgeworfene Probleme nicht oder in nicht genügendem Umfang berücksichtigt. Bürgerinnen und Bürger, die Initiative starten bzw. sie durch ihre Unterschrift unterstützen, benennen Defizite in der aktuellen Politik. Nur dann, wenn Politik, also Politikerinnen und Politiker an den Interessen größerer Gruppen der Bevölkerung vorbei handeln, wird eine Volksinitiative als Korrektiv letztendlich greifen können. Dies ist sozusagen eine Binsenweisheit, die sich - für manche schmerzlich - auch beim Volksentscheid im vergangenen Jahr bewahrheitete. Die Mehrheit auch des Brandenburger Parlaments hatte offensichtlich die Meinung der Mehrheit der Brandenburgerinnen und Brandenburger falsch eingeschätzt. Deshalb machte der Souverän von seinem Recht Gebrauch, Nein zum vorgelegten Vertrag und damit zur Fusion unter den fixierten Bedingungen zu sagen. Er trat damit in einer Frage an die Stelle des Parlaments, um danach das Parlament weiter seine Arbeit machen zu lassen. Es ist positiv zu werten, dass nach dem 5. Mai 1996 - trotz aller Enttäuschung, Verbitterung und auch Ratlosigkeit bei denen, die den Vertrag in Regierung und Parlament getragen hatten - niemand von ihnen auf die Idee kam, die Volksgesetzgebung in Brandenburg zu beschränken oder gar abzuschaffen.

Ich denke, dass die vergangenen fünf Jahre durchaus die Möglichkeiten wie auch die objektiven Grenzen von Volksgesetzgebung deutlich gemacht haben. Auf jeden Fall sind Befürchtungen derjenigen ad absurdum geführt worden, die 1991/92 noch vor einer Demontage der parlamentarischen Demokratie durch die unmittelbare Demokratie warnten, vor einer Neuauflage der sogenannten Weimarer Verhältnisse.

Aus den vorliegenden Thesen geht hervor, dass die Landtagsfraktion der PDS, aber auch andere Mitglieder und Sympathisanten der Partei, die sich bisher in Volksinitiativen engagiert haben, eine Reihe von Anregungen, Wünschen und auch Forderungen gegenüber den Gesetzgeber haben. Bevor ich auf sie eingehe, lassen Sie mich zunächst feststellen:

¹ Rede von Minister Dr. Bräutigam in der dritten Lesung zum Entwurf der Verfassung des Landes Brandenburg, Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/45, S. 3232

Fünf Jahre sind eine kurze Zeit, aber angesichts der Vielzahl von Volksinitiativen und Volksbegehren ist es möglich, Überlegung dazu zu formulieren, was sich im Land Brandenburg bewährt hat.

1. Die direkte Demokratie ist in Brandenburg in den vergangenen Jahren nicht nur eine Chance zur aktiven Teilnahme an der Politik gewesen, sondern die Vielzahl von Volksinitiativen zeugt davon, dass Bürgerinnen und Bürger bereit und fähig sind, sich in die Gestaltung von Politik einzubringen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten wurden und werden verantwortungsbewusst genutzt. Das ist das ganze Gegenteil von dem, was Politiker gern beklagen, das Gegenteil einer Resignation gegenüber Politik. Nein, das Selbstbewusstsein von Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes ist auch durch Volksinitiativen wieder gewachsen.

2. Die Verfassung schafft den Rahmen dafür, dass Parlament und Landesregierung den Willen von Bürgerinnen und Bürgern, der in Volksinitiativen zum Ausdruck kommt, zur Kenntnis nehmen müssen. Dies ist ja nicht so selbstverständlich in dieser Bundesrepublik Deutschland. Natürlich steht hier immer wieder die Frage, lohnt es sich? Denn die SPD-Mehrheit des Parlaments lehnt ja die Volksinitiativen in der Regel ab. Ich denke, es hat sich gelohnt - das zeigt nicht nur der Volksentscheid, der die Fusion von Berlin und Brandenburg zu den von den Landesregierungen "im stillen Kämmerlein" ausgehandelten Konditionen verhindert hat, das zeigen auch eine Reihe von Volksinitiativen, die doch bestimmte Änderungen in der Politik der Landesregierung bewirkt haben.

3. Die Volksinitiativen haben einen Beitrag zur Entwicklung der politischen Kultur im Land geleistet. Bürgerinnen und Bürger haben durch ihre Initiativen in das Parlament hineingewirkt und Sachlichkeit der Diskussion befördert.

4. Und schließlich haben die Volksinitiativen auch bewirkt, dass offensichtlich wurde, an welchen Stellen Landespolitikern politische Argumentationskraft fehlt. Unsere Aufgabe muss es sein, dies noch viel stärker in die Öffentlichkeit zu tragen, mit der Ablehnung von Volksinitiativen durch eine Mehrheit des Parlaments offensiv umzugehen.

Unsere landesgesetzlichen Regelungen zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden haben sich im wesentlichen bewährt.

Bewährt hat sich, dass Volksinitiativen und damit auch Volksbegehren und Volksentscheide zu allen Fragen der politischen Willensbildung formuliert werden können, die in die Zuständigkeit des Landtages gehören (bis auf wenige Ausnahmen) - das bedeutet, dass demzufolge auch zu Bundesthemen, zu denen ja auch der Landtag Stellung nehmen kann (etwa zum Havelausbau, zum Mietenüberleitungsgesetz oder - wie jetzt mit dem Volksgehren - zum Transrapid) Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung artikulieren können. Bewährt hat sich, dass die Vertreterinnen und Vertreter von Volksinitiativen nicht - wie in anderen Ländern teilweise - an die Gesetzesform gebunden sind. Bewährt hat sich, dass wir mit dem Quorum von 20.000 bei Volksinitiativen und 80.000 Unterschriften bei einem Volksbegehren nach sehr kontroversen Diskussionen im Verfassungsausschuss eine Größenordnung festgelegt haben, die es den Volksinitiativen ermöglicht, sich auf eines solides UnterstützerInnenvotum zu berufen, an dem der Landtag eigentlich nicht oberflächlich vorbeigehen kann. Eine Inflation von Volksinitiativen, wie manche sie noch 1992 herbei reden wollten, hat es nicht gegeben. Und ich denke auch, dass der Landtag - unterstützt vom Innenministerium und anderen Behörden der Landesverwaltung - federführend beim gesamten Verfahren ist, hat sich auch bewährt.

Und dennoch sehen wir Handlungsbedarf, auch und gerade für den Gesetzgeber: Ich will einige Punkte davon herausgreifen und unsere Gedanken dazu äußern:

Die Verfassung sieht bekanntlich in Artikel 76 Abs. 1 ein Recht der Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative auf Anhörung vor. Nicht nur einmal haben wir in der Vergangenheit darüber diskutiert, ob nicht dieses Recht auch vor dem Landtag wahrgenommen werden kann. Wiederholt wurden an den für Volksinitiativen federführenden Hauptausschuss entsprechende Anträge gerichtet. Mal abgesehen von der Formulierung des Volksabstimmungsgesetzes gründete sich die Argumentation derjenigen, die die Gewährung eines Rederechts für eine Vertreterin bzw. einen Vertreter der Volksinitiative im Plenum ablehnten, immer darauf, dass sie sagten: Das Rederecht im Parlament steht ausschließlich den Parlamentariern zu (von Ministern einmal abgesehen). Nun können sich ja Bräuche (auch parlamentarische) im Laufe der Jahrhunderte ändern. Zudem hat

Brandenburg mit seiner modernen Verfassung, die Formen der Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung breiten Raum einräumt, ja auch mit bestimmten Traditionen gebrochen. Um so mehr sind wir der Auffassung, dass genauso wie die Landesregierung, eine Fraktion, ein Ausschuss oder auch ein einzelner Abgeordneter nach unserer Geschäftsordnung einen Gesetzentwurf oder einen Antrag einbringen und vor dem Plenum als erste bzw. erster begründen darf, dieses Recht auch einer Volksinitiative eingeräumt werden sollte. Was die rechtliche Argumentation anbetrifft, sehen wir die Landesregierung in dieser Frage auf unserer Seite, hat sie in der Antwort auf unsere Große Anfrage zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide im Land Brandenburg doch ausgeführt: *“Ausweislich der Motive überlässt Artikel 76 der Landesverfassung die Entscheidung, ob die Anhörung im Plenum oder in den Ausschüssen erfolgt, dem Gesetzgeber. Danach stünde einer Änderung des § 12 des Volksabstimmungsgesetzes in eine Anhörung durch das Plenum aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts entgegen.”*¹ Ergo, ist einzig und allein der politische Wille einer Mehrheit im Landtag notwendig, um die entsprechenden Bestimmungen im Volksabstimmungsgesetz wie auch in der Geschäftsordnung des Landtages zu ändern.

□ Immer wieder Streitpunkt ist eine - wenn auch begrenzte - Kostenerstattung für die Volksinitiativen. In dieser Frage ist die Landesregierung - leider - nicht unserer Auffassung. Sie teilte dem Landtag im Juni mit Verweis auf einschlägige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit: Maßgeblich für die ablehnende Haltung der Landesregierung ist, *“dass sich der Verfassungsgeber des Bundes und des Landes für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung entschieden hat Aus dem Verfassungsgebot der staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung des Volkes folgt, dass es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, mit öffentlichen Mitteln auf diesen Prozess einzuwirken. Entsprechende Einwirkungen der Staatsorgane sind daher nur zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können.”*² Die Frage ist nur, schafft nicht die Brandenburger Verfassung dadurch, dass sie schon in Artikel 2 Abs. 4 von zwei gleichberechtigten Wegen der Gesetzgebung im Lande ausgeht, formuliert, dass *“die Gesetzgebung ... durch Volksentscheid und durch den Landtag ausgeübt”* wird, diesen *“verfassungsrechtlich legitimierenden Grund”*, von dem die Landesregierung spricht. Wir meinen ja, denn *“Waffengleichheit”* muss gegeben sein. Ich erinnere - der Vollständigkeit halber daran, dass allein die Landesregierung für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit in Vorbereitung des Volksentscheides vom 5. Mai 1996 nach eigenen Angaben 4,3 Mio DM an öffentlichen Mitteln verausgabt hat. Angesichts dieses Postens im eigenen Haushalt den Volksinitiativen mit vorgeblichen rechtlichen Argumenten ein Recht auf Kostenerstattung zu verweigern, das ist schon bemerkenswert.

Ich möchte in diesem Zusammenhang kurz aus dem Protokoll der 7. Sitzung des Unterausschusses des Ersten Verfassungsausschusses zitieren: *“Prof. Dr. Finkelnburg ... stellt die Frage, wer für die Erstattungspflicht der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung stimme. Die große Mehrheit der Ausschussmitglieder spricht sich dafür aus. Drei Ausschussmitglieder stimmen dafür, die Kostenerstattungspflicht in der Verfassung festzuschreiben. Vier Ausschussmitglieder stimmen dafür, die Kostenerstattungspflicht im Gesetz zu regeln.”* In der 5. Sitzung des Verfassungsausschusses wird dieses Herangehen vom Verfassungsausschuss auf Anregung des Vorsitzenden Just unterstützt. Übrigens hatte die damalige Diskussion einen konkreten Hintergrund: PDS und Bündnis 90 hatten in Anlehnung an die damals gerade erst neu gefasste Verfassung von Schleswig-Holstein die Aufnahme einer Kostenerstattungsregel vorgeschlagen. Zumindest nach meiner Kenntnis hat bisher niemand den bewussten Artikel 42 Abs. 3 S. 2 der Landesverfassung von Schleswig-Holstein rechtlich angegriffen, in dem es heißt: *“Vertreterinnen und Vertreter einer Initiative haben, wenn das Volksbegehren zustande gekommen ist, Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung.”*¹ Da die Grundintentionen und die Formulierungen zur Volksgesetzgebung in der Verfassung Brandenburgs und der von Schleswig-Holstein im

1 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage zu *“Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden im Land Brandenburg”* - Drucksache 2/4063

2 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage zu *“Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden im Land Brandenburg”* - Drucksache 2/4063

wesentlichen übereinstimmen, ist zu fragen, warum in Brandenburg das nicht möglich sein soll, was im Norden der Bundesrepublik rechtliche Garantie für Volksinitiativen ist? Für uns gibt es nur eine Antwort, eine Antwort, die *nicht* rechtlicher Natur ist.

□ Auf die Frage der Zustimmungs- und Beteiligungsquoten wird auch Frau Stobrawa noch eingehen. Ich will mich nur darauf beschränken, festzustellen, dass unsere Brandenburger Regelungen aus meiner Sicht in sich sehr widersprüchlich sind:

* Im Regelfall hat eine Volksinitiative im Volksentscheid Erfolg, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, zugestimmt hat (Art.78 Abs. 2 LV).

* Die Brandenburger Verfassung mußte mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtages angenommen werden und danach im Volksentscheid mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten. (§ 5 des Gesetzes zur Erarbeitung der Verfassung des Landes Brandenburg; § 27 Verfassungsvolksentscheidsgesetz).

* Bei Verfassungsänderungen gilt eine Änderung als angenommen, wenn zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, mindestens jedoch die Hälfte der Stimmberechtigten mit Ja votiert hat (Art. 78 Abs. 2 LV). Gleiches gilt bei Volksentscheiden über die Auflösung des Landtages (Art. 78 Abs. 3 LV) und bei Volksentscheiden über die Durchführung der Wahl zur einer verfassungsgebenden Versammlung (Art. 115 Abs.. 3 LV).

* Für den Fusionsvolksentscheid war zunächst eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtages und danach mehr Ja- als Nein-Stimmen gefordert. (Art. 116 Abs. 1 LV)

Dieses "Gewirr von Quoren" mit einem abgeklärten, unverkrampften Blick nach fünf Jahren zu entwirren, wäre schon der Mühe wert. Denn vieles, was damals an Argumentation immer wieder herhalten mußte, ist nicht eingetreten. Es gibt keine Inflation von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Die zwei Volksentscheide, die bisher in Brandenburg durchgeführt wurden, hatten ihre rechtliche Begründung in Bestimmungen in Verfassung bzw. eines Landesgesetzes, die in diesen Fällen die obligatorische Durchführung eines Volksentscheides vorsahen. Sollten wir nicht ausgehend von diesen Erfahrungen überlegen, ob wir die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, auf die Politik Einfluss zu nehmen, nicht zu sehr erschweren?²

□ Der Gesetzgeber hat sich in Brandenburg gegen die freie Unterschriftensammlung bei Volksbegehren entschieden. Daraus ergibt sich aus unserer Sicht, die Verpflichtung der Exekutive, Bedingungen dafür zu schaffen, dass Bürgerinnen und Bürger *ohne bürokratische Hürden* ihr Stimmrecht wahrnehmen können. Mir scheint, dass es sich die Landesregierung zu einfach macht, wenn sie unserer Fraktion mitteilt, dass *"es der Rolle des Volkes als Souverän und Akteur in der unmittelbaren Demokratie (entspricht), wenn der Gesetz- und Verordnungsgeber von den Bürgerinnen und Bürgern, die ihr Eintragungsrecht wahrnehmen wollen, gewisse eigene Anstrengungen verlangt"*, womit der Gang zur Einwohnermeldebehörde gemeint war.¹

Brandenburg ist ein ländlich geprägtes, dünn besiedeltes Land, besonders im Norden mit großen Entfernungen zwischen den vielen kleinen Gemeinden, mit mittlerweile großen Verwaltungsstrukturen und damit erheblichen Entfernungen zum Sitz der Amtsverwaltung. Unter diesen Bedingungen ist der Verweis auf die viermonatige Dauer eines Volksbegehrens allein nicht

1 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.Dezember 1949 (GVBl. 1950, S. 3) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.Juni 1990 (GVBl. S. 391)

2 " Soweit ich sehe, unterscheiden sich die Fraktionen nur in der Frage, welche Bedingungen es zulassen, dass das Volk selbst zum Gesetzgeber wird. Diese Diskussion sollten wir mit Augenmaß führen; denn daran besteht kein Zweifel: Die wesentlichen, die Bevölkerung interessierenden Fragen werden durch die Fraktionen vor das Plenum dieses Hohen Hauses gebracht. Daher sollten wir uns im Streit um Quoren an die politische Wirklichkeit halten. Ich denke, wir sollten die Frage der Quoren auf das Notwendigste reduzieren, d.h. wir sollten die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, auf die Politik Einfluss zu nehmen, nicht zu sehr erschweren." - Rede von Innenminister Alwin Ziel hatte in der zweiten Lesung zum Entwurf der Verfassung des Landes Brandenburg - Landtag Brandenburg, 1.Wahlperiode, Plenarprotokoll 1 /43, S.3097

1 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage zu "Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden im Land Brandenburg" - Drucksache 2/4063

hinreichend. Es ist wirklich niemanden zuzumuten, wegen der Wahrnehmung eines ihm in der Verfassung garantierten Stimmrechts, eines Grundrechtes, das nach unserer Auffassung dem Wahlrecht vergleichbar ist, einen Urlaubstag zu opfern, nur weil das Amt weit entfernt ist und weil die Arbeitsstunden arbeitnehmerunfreundlich sind. Hier müssen verbindliche Regelungen her, dies kann nicht im Ermessen der jeweiligen Gemeinde- oder Amtsverwaltung liegen.

Dass Bedarf für zusätzliche Abstimmungsräume und für weitere Öffnungszeiten - auch außerhalb der Arbeitsstunden - vorhanden ist, zeigen die Aussagen der Kreisabstimmungsleiter, die berichteten, dass beim Volksbegehren gegen den Havelausbau mindestens 10 % der 218 Abstimmungsbehörden mindestens einen weiteren Eintragungsraum eingerichtet und mindestens jede achte Abstimmungsbehörde zusätzliche Eintragungszeiten festgelegt hatte. Darüber hinaus haben zahlreiche Abstimmungsbehörden auch außerhalb der üblichen Eintragungszeiten Eintragungen zugelassen. Natürlich ist hinsichtlich der Schaffung bürgerfreundlicher Bedingungen für die Stimmabgabe in den Gemeinden und Ämtern vieles im Rahmen des geltenden Rechts möglich. Aber letztendlich besteht die Gefahr, dass kommunale Verwaltungen bzw. Vertretungen in Abhängigkeit davon entscheiden, wie sie zum Gegenstand des Volksbegehrens stehen. Dies sollte bei der Wahrnehmung eines Grundrechtes nicht zugelassen werden. Hier müssen die Bedingungen in den einzelnen Landesteilen, in den einzelnen Gemeinden vergleichbar sein.

Und schließlich noch eine abschließende Bemerkung, die ich aus den Brandenburger Erfahrungen ableiten möchte. Vieles vom dem, was in Brandenburg geltendes Recht ist, und noch mehr von den praktischen Erfahrungen der Volksgesetzgebung könnte für die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene nutzbringend sein. Wir wissen um die diesbezüglichen Bemühungen auch der Brandenburger Landesregierung, die bisher jedoch nicht zu Veränderungen des Grundgesetzes geführt haben. Und dennoch sollten gerade die Bemühungen Tausender von Brandenburgerinnen und Brandenburger um mehr Mitsprache bei wichtigen politischen Entscheidungen - oftmals sind es ja Bundesthemen, die durch Volksinitiativen artikuliert werden - Anlaß sein, dass unterschiedliche politische Kräfte zueinander finden, über sonstige unterschiedliche politische Ansätze hinweg. So z.B. auch in der Frage der Durchführung eines Volksentscheids über die Einführung des Euro.

Volksgesetzgebung in der deutschen Hauptstadt - gewollt oder ungewollt?

Fachbeitrag von Martina Michels

Zunächst sei mir gestattet, mich für die Möglichkeit zu bedanken, mich an der Diskussion um unmittelbare Demokratie zwischen Anspruch und Realität zu beteiligen und hier vor diesem Forum auf "Brandenburger Terrain" über Berliner Erfahrungen im verfassungsmäßigen Umgang mit Formen der direkten Demokratie und Mitbestimmung berichten zu dürfen.

Dabei entbehrt es nicht einer gewissen Kuriosität, mit meinem Thema in Brandenburg aufzutreten, denn "Berliner Erfahrungen", das impliziert irgendwie, es gäbe in Berlin weitaus längere oder weitergehende Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung als in Brandenburg. Gleichwohl ist es anders: Das eigentliche Vorbild für diesen Teil - wie für andere Teile - der Diskussion um eine neue Gesamtberliner Verfassung, die inzwischen per Volksentscheid in Kraft getreten ist, war die Verfassung von Brandenburg. Demzufolge entstammten die Vorschläge der PDS, insbesondere die zur Volksgesetzgebung, der Brandenburger Realität, wie wir damals formuliert haben. Eine unserer Forderungen lautete: Berlin darf nicht schlechter verfasst sein als Brandenburg!". Also gilt es bei diesem Thema als erstes festzustellen, dass es in entscheidendem Maße Brandenburger Erfahrungen waren, die die folgende Diskussion um die Formen direkter Demokratie in der Berliner Verfassung entscheidend mitgeprägt haben.

Wenn ich also dennoch auf Berliner Erfahrungen in diesem Prozess zu sprechen komme, dann deshalb, weil es *erstens* gelungen ist, plebiszitäre Elemente in die neue Verfassung aufzunehmen, obgleich sie in ihrer Anwendung wesentlich entschärft und erschwert wurden. *Zweitens*, weil wir erst vor wenigen Wochen im Berliner Parlament in zweiter Lesung ein Ausführungsgesetz dazu verabschiedet haben, an welchem sich die erklärte Absicht und der politische Wille zur Umsetzung

sehr deutlich ablesen lässt. Und schließlich *drittens*, weil die vergangenen Diskussionen und die Haltung der verschiedenen politischen Parteien ein Spiegelbild der verschiedenen Demokratieauffassungen hierzulande sind, welches gleichsam symptomatisch für die gesellschaftspolitischen Verhältnisse in diesem Lande sind, Chancen und Grenzen demokratischer Mitwirkung im politisch herrschaftlich gewollten Rahmen aufzeigen.

Was war der Ausgangspunkt der Debatte über eine neue Berliner Verfassung? Anders als im neuen Bundesland Brandenburg lagen in Berlin bereits zwei Diskussionsgrundlagen in Form von Verfassungen vor. In Artikel 88 der (West-) Berliner Verfassung war festgehalten, dass die Verfassung während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses zu überarbeiten und durch eine Volksabstimmung in Kraft zu setzen sei. Zudem hatte die Ostberliner Stadtverordnetenversammlung am 11. Juli 1990 eine moderne Verfassung angenommen, in die viele soziale und politische Erwartungen und Erfahrungen der Menschen eingeflossen waren. Dies war gewissermaßen der Rahmen für die Diskussion um die erste Gesamtberliner Verfassung und zugleich auch eine große Chance. Inwieweit sie genutzt wurde, will ich am Beispiel der Artikel zur Volksgesetzgebung zu bewerten versuchen:

Zunächst wurde diese Chance dahingehend vertan, dass mit den entsprechenden Mehrheitsverhältnissen, insbesondere aber durch die CDU, festgelegt wurde, die Gesamtberliner Verfassung ausgehend von einer Überarbeitung der Westberliner Verfassung zu erarbeiten. Es sollte also nichts grundsätzlich neues geschaffen werden, sondern lediglich ein bestehendes Westmodell angepasst werden. Damit war der Rahmen möglicher Veränderungen von vornherein eingeschränkt.

Ich beschränke mich nun im folgenden auf das Problemfeld der Volksgesetzgebung. Die in unserer Berliner Verfassung verankerten neuen plebiszitären Elemente sind die Volksinitiative (Art. 61), welche gewissermaßen eine "Befassungsinitiative" darstellt, das Volksbegehren (Art.62) und der Volksentscheid (Art.62), wobei letztere zwei Stufen eines Verfahrens darstellen.

Herrschende Politik und Medien gefallen sich darin, diese Verfassung gerade deshalb zu loben, weil mit ihr - so wird jedenfalls behauptet - der Bevölkerung mehr Einfluss auf das politische Leben eingeräumt werde. Doch ein genaueres Betrachten zeigt ein anderes Bild.

Sehr schnell entbrannte in der konkreten Diskussion ein heftiger Streit um die Höhe der Quoren. Und tatsächlich ist dies von elementarer Bedeutung. So war anfangs bei einer Volksinitiative eine Mindestbeteiligung von 40.000 vorgesehen. Der Senat forderte dann 65.000, und am Ende hob die Große Koalition auf Druck der CDU diese auf 90.000 an - das ist etwa die Stimmenanzahl, die in Berlin zur Überwindung der Fünf-Prozent-Hürde benötigt wird. Und zwar alles (nur) zu dem Zweck, dass sich ein Parlament mit einem Problem befassen soll, zu welchem es sich von sich heraus nicht äußern wollte. Jeder weiß, dass 500 Demonstranten vor dem Abgeordnetenhaus zumeist ausreichen, um eine Fraktion dazu zu bewegen, sich eines Themas anzunehmen.

Bei einem Volksbegehren, das auf Gesetzesänderungen oder auf die vorzeitige Beendigung einer Legislaturperiode ausgerichtet sein kann - Verfassungsfragen ausgeschlossen -, muss ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden. Dies stellt eine hohe Hürde für die Akteure dar. Zudem sind es auch hier die Quoren, die die Möglichkeit einer solchen Initiative einschränken. 10 Prozent aller potentiell Wahlberechtigten müssen dem Volksbegehren zustimmen. Das sind 270.000 Stimmen, und das in zwei Monaten (ursprünglich waren 4 Monate vorgesehen).

Bei einem Volksentscheid wurde ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent bzw. die Zustimmung von einem Drittel der Wahlberechtigten festgelegt. Keine Fraktion des heutigen Berliner Abgeordnetenhauses hat eine solche Zustimmung, und oftmals wird die politische Mehrheit dieses Hauses nicht einmal das geforderte Drittel der Wahlberechtigten als Wählerinnen und Wähler aufweisen können.

Die Frage, ob denn eine wirkliche direkte Demokratie unter diesen gewählten Umständen überhaupt politisch gewollt ist, lässt sich nicht mit JA beantworten. Deutlich wird das auch an konkreten Äußerungen der Verantwortlichen in der Debatte:

Der CDU-Rechtsexperte Abg. Rösler stellte in der zweiten Lesung zum Verfassungsentwurf im Abgeordnetenhaus fest, dass hinsichtlich der plebiszitären Regelungen die CDU bis an den Rand des Vertretbaren gegangen sei. Sie wolle den Versuch aber bewusst wagen. Beim Volksbegehren

und Volksentscheid gehe man einen neuen Weg. Man kenne die Bedenken aus der Weimarer Zeit und wisse um die Verfügbarkeit von Demagogen. Deshalb sind die Quoren hoch angesetzt. Und der CDU-Abgeordnete Prof. Finkelnburg, der heutige Präsident des Landesverfassungsgerichtshofes Berlin, formulierte in der Sitzung der Enquete-Kommission, dass die CDU der Einführung plebiszitärer Elemente mit äußerster Zurückhaltung gegenüber steht. Sie halte es für gefährlich, wenn neben die parlamentarische Ebene gewissermaßen eine zweite politische Bühne gesetzt wird.

Nun wird eine politische Absichtserklärung erst richtig konkret, wenn die einzelnen Ausführungsschritte festgelegt werden. Dies war, wie eingangs gesagt, vor wenigen Wochen Gegenstand im Abgeordnetenhaus im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes.

Wie sehen die Ausführungsbestimmungen nun aus? Insgesamt laufen auch sie in die Richtung, die Volksaktivitäten weitgehend einzuschränken. Hierfür einige Beispiele:

1. Die freie Sammlung von Unterstützerunterschriften für eine Volksinitiative und die Zulassung eines Volksbegehrens soll auf einzelnen Unterschriftsbögen geschehen, d.h. eine Unterschrift - ein Bogen. Als Begründung wird der Datenschutz angeführt. Doch ist dies schlechthin absurd, da eine solche Unterschriftensammlung in jedem Falle öffentlich ist. Dabei geht es hier nicht nur um den Datenzugriff schlechthin, sondern der eigentliche Skandal ist der, dass politische Meinungsäußerungen von Bürgern nunmehr personenbezogen erfasst, gespeichert und verarbeitet werden.

2. Ein weiterer Aktionsdämpfer ist die Festlegung, dass die von den Initiatoren für die Zulassung gesammelten 25.000 bzw. 50.000 Unterschriften, dann beim Volksbegehren selbst einfach unter den Tisch fallen.

3. Als letztes Beispiel sei die Kostenfrage angeführt. Hier schließt sich der Kreis. Die Träger haben nicht nur die Kosten der Volksinitiative und die Zulassung zum Volksbegehren zu tragen, mit der Vorgabe der Einzelblattsammlung treibt man die Kosten zudem noch in die Höhe, denn notwendig sind ja 90.000 Einzelbögen bei einer Volksinitiative, also einer Befassungsinitiative.

Soweit also zu den Ausführungsbestimmungen. Es sei erwähnt, dass Änderungsanträge der Opposition (PDS, Grüne) allesamt abgelehnt wurden.

Fazit:

Beim genaueren Hinsehen erweisen sich die Elemente der sogenannten Volksgesetzgebung in der Berliner Verfassung als Aushängeschilder. Wirklich gewollt, um auf die Frage im Thema meines Beitrages zu antworten, sind sie nicht.

Die gegenwärtig herrschende repräsentative Demokratie ist von ihrem Ansatz her schwer mit den Formen direkter Demokratie zu ergänzen.

Dennoch halten wir es für notwendig, die nunmehr bestehenden Möglichkeiten von Volksbeteiligung auch zu nutzen. Dazu bedarf es aber vorher einer sehr genauen Analyse der realen Situation: Ansonsten wäre ein Misserfolg - gerade wegen der hohen Einschränkungen - vorprogrammiert.

Schließlich denke ich, dass für uns als PDS gelten sollte: Volksgesetzgebung ist wichtig, aber nicht alles. Dabei geht es m.E. nicht einfach um eine Beteiligung der Bevölkerung schlechthin. Erfolg oder Misserfolg einer solchen Aktion hängen auch entscheidend davon ab, wie sich die Politik vorher bei den Bürgern durchgesetzt hat, wie transparent sie gemacht wurde. D.h., es gilt für uns nach wie vor der Ansatzpunkt, zu allererst die Köpfe der Menschen zu gewinnen. Und das gilt bei niedrigen ebenso wie bei hohen Hürden für die Volksgesetzgebung.

Bürgermitwirkung auf kommunaler Ebene in Brandenburg -

Erfahrungen und Schwierigkeiten

Fachbeitrag von Gerlinde Stobrawa

Zu Jubiläen gehört für gewöhnlich, dass man diejenigen, die gefeiert werden sollen, entsprechend würdigt. Und so will auch ich heute erst einmal feststellen: Auch für die kommunale Ebene gilt: Unsere Landesverfassung hat eine solide Basis für die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Einwohnerinnen und Einwohner an der politischen Willensbildung in ihrem Gemeinwesen (Kommune, Landkreis) geschaffen. Über die Wahlen zu den Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen und auch über die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister will ich im einzelnen nicht reden. Ich denke aber, dass Brandenburg auch diesbezüglich Erfahrungen gesammelt hat, die es wert wären, einmal gründlich analysiert zu werden.

Hier denke ich insbesondere an die Wirkungen der Bürgermeister-Direktwahl auf die Vertretung und deren Stellung. Es wäre schon interessant, anhand von konkreten Untersuchungen zu sagen: Was hat die Direktwahl gebracht: für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen, wobei sicher zu unterscheiden ist zwischen den ehrenamtlichen, für fünf Jahre gewählten Bürgermeistern und den hauptamtlichen, für acht Jahre gewählten Bürgermeistern und Oberbürgermeistern.

Mein Thema sollen Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sein, also das, was als Grundrecht in Artikel 22 Abs. 2 formuliert ist. Sowohl bei der Erarbeitung der Landesverfassung als auch bei den ihr folgenden Gesetzen hat sich die PDS besonders für diese direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten von Einwohnerinnen und Einwohnern stark gemacht. Während andere, etwa die CDU in Gestalt des Abg. Häßler meinten, Bürgerentscheide gefährdeten kommunales Ehrenamt und repräsentative Demokratie und deshalb müsse man sie ablehnen¹, waren breite Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten eine der zentralen Fragen im PDS-Gesetzentwurf für eine Kommunalverfassung. Einiges von unseren Vorschlägen konnten wir damals durchsetzen, anders wiederum nicht. Auch aus heutiger Sicht scheinen uns einige der damals unterbreiteten Vorschläge weiter aktuell, etwa:

- die Möglichkeit, ein Bürgerbegehren über die Übernahme neuer Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinde gesetzlich nicht verpflichtet ist, durchzuführen;
- die Pflicht der Veröffentlichung der des Inhalts und der Begründung des Bürgerbegehrens;
- die Übernahme der Kosten für eine angemessene Information der Bürger durch die Gemeinde;
- die Staffelung der Quoren bei Bürgerbegehren in Abhängigkeit von der Gemeindegröße, einschließlich der Möglichkeit, das Quorum per Hauptsatzung herabzusetzen u.a.m.

Wenn wir heute auf 5 Jahre Verfassungsalltag zurückblicken, so fällt die Bilanz aus meiner Sicht eher bescheiden aus. Im Vergleich zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sind die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die politische Willensbildung in den Brandenburger Kommunen durchaus beschränkt. Damit meine ich natürlich nicht ihre territoriale Wirkung, was verständlich wäre, sondern das, was Bürgerinnen und Bürger an Kommunalpolitik tatsächlich beeinflussen können. Während die Landesverfassung Volksinitiativen zu allen *Gegenständen der politischen Willensbildung zulässt, die zur Zuständigkeit des Landtages gehören* - ausgenommen sind der Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen -, sind die Möglichkeiten für eine Mitwirkung auf kommunaler Ebene um vieles enger gefasst. Der Ausschlusskatalog ist ziemlich umfangreich, wenn man sich die Kommunalverfassung ansieht, fast genau so lang wie alle anderen Bestimmungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zusammengenommen.

¹ Rede des Abgeordneten Klaus Häßler in der zweiten Lesung zum Entwurf der Fraktion der PDS-Linke Liste für ein "Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg (Kommunalverfassung)" und zum Entwurf der Landesregierung für ein "Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg"- Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/76, S.6096)

Substantielle Fragen, wie etwa die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bebauungsplänen, können danach nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Innenminister Ziel hatte in der 2. Lesung der Kommunalverfassung festgestellt: *“Wohl stößt der Bürgerentscheid dort an seine Grenzen, wo er den Entscheidungsablauf behindert und schließlich ins Leere läuft. Wenn z.B. im komplizierten Baurecht die politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch höchstrichterliche Rechtsprechung weitgehend eingeengt sind, dann macht es wenig Sinn, Bürgerentscheide zuzulassen, die anschließend von den Verwaltungsgerichten aufgehoben werden müssten.”*¹ Wohl wahr, das Rechtssystem dieser Bundesrepublik ist sehr engmaschig, das haben wir in den vergangenen Jahren nicht nur einmal feststellen müssen. Dennoch denke ich, dass wir uns dessen besinnen sollten, was nicht erst 1989/90 unter dem Begriff “Glasnost” viel Sympathie bei Bürgerinnen und Bürgern in diesem Teil Deutschlands hatte. Von diesem Ansatz her ist es möglicherweise auch einfacher sich der durchaus schwierigen Aufgabe zu stellen und zu prüfen, wo denn die “weißen Flecken” im Rechtsgefüge sind, die für Bürgerselbstbetätigung noch Raum geben. Es wäre nützlich, wenn gestandene Juristen aus der Landesregierung sich der Suche nach diesem Spielraum widmen könnten.

In die Schlagzeilen gekommen sind in Brandenburg besonders die Bürgerentscheide zur Abwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern. Da sprach man vom “Volkssport”, auch der Begriff “Brandenburger Bürgermeister-Kegeln” war im Umlauf, obwohl dies alles den Tatsachen so überhaupt nicht entspricht. Nach unserer Kenntnis wurde in den letzten knapp 4 Jahren (die Kommunalwahlen waren im Ende 1993) knapp ein Dutzend Bürgermeisterinnen und Bürgermeister durch einen Bürgerentscheid abgewählt. Alle anderen - es sind weit mehr als 100 warfen das sprichwörtliche Handtuch, ohne ein förmliches Abwahlverfahren, aus Alters-, Gesundheits- und anderen persönlichen Gründen, viele auch, weil sie für ihre komplizierte, in der Regel ehrenamtliche Arbeit nicht die notwendige Unterstützung bekamen, in der Gemeinde, vom Amt bzw. Landkreis, aber auch vom Land. Stichwort “Gemeindefinanzierung”.

Ich habe die Landesregierung vor einiger Zeit nach statistischen Angaben zu durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gefragt. Die Antwort lautete: *“Statistische Erhebungen hierüber liegen ... nicht vor. Bei der Umsetzung der Mitwirkungsrechte handelt es sich um die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsangelegenheiten, bei denen den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden lediglich die Aufsichtsbefugnisse des Vierten Kapitels der Gemeindeordnung im Rahmen der Rechtsaufsicht zustehen.”*¹

Dass eine solche Statistik dennoch sinnvoll wäre, meine ich nicht nur deshalb, weil ihr Fehlen die Erarbeitung dieses Beitrages erschwert hat. Weitaus bedeutsamer erscheint mir ein anderer Umstand: Wie bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden ist auch auf kommunaler Ebene zu fragen, wie wirksam die Mitwirkungsmöglichkeiten sind. Der Rückzug auf die *Selbstverwaltungsangelegenheit* ist die eine Seite, die andere ist die, dass es sich beim Recht auf Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid um ein Grundrecht jeder Bürgerin und jedes Bürgers des Landes Brandenburg und - in bestimmtem Umfang - auch anderer Personen, die ständig im Lande leben, handelt. Und für die Wahrnehmung von Grundrechten sollte sich gerade das Land in besonderer Weise zuständig fühlen.

Die Nutzung der Mitwirkungsrechte hängt wesentlich von dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger, der Einwohnerinnen und Einwohner, von ihrem Willen zu bewusster Mitgestaltung im kommunalen Bereich ab. Aufgrund fehlender Statistik ist es nur schwer zu sagen, wie diese Rechte qualitativ und quantitativ angenommen werden. Lediglich für Bürgerentscheide vor Gemeindegebietszusammenschlüssen hat die Landesregierung bisher eine vage gefasste Aussage getroffen: Hier gäbe es teilweise eine hohe Beteiligung der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger - dies deutet darauf hin, dass die Mitwirkungswirkungsformen angenommen

1 Rede des Innenministers Alwin Ziel in der zweiten Lesung zum Entwurf der Fraktion der PDS-Linke Liste für ein “Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg (Kommunalverfassung)” und zum Entwurf der Landesregierung für ein “Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg” - Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/76, S. 6106

1 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1384 der Abgeordneten Gerlinde Stobrawa - Fraktion der PDS “Bürgeranträge (Einwohneranträge), Bürgerbegehren und Bürgerentscheide” - Landtag Brandenburg, Landtag Brandenburg, 2. Wahlperiode, Drucksache 2/4318

werden.

Ich will mich an Spekulationen nicht beteiligen, aber eines doch feststellen: Gerade in den Gemeinden, teilweise aber auch in Städten und auf der Ebene des Landkreises treffen Bürgerinnen und Bürger, die sich engagieren wollen, nicht selten auf unüberwindbar scheinende Hindernisse. Aus Gesprächen mit und Anfragen von Aktivisten von Bürgerbegehren haben Mitglieder unserer Fraktion erfahren, dass sie oftmals keine Partnerinnen und Partner in den Verwaltungen finden. Leute, die mit Sachverstand und Engagement ihnen ihre Rechte erläutern und vor allem - was wäre ein Bürgerentscheid ohne dies - die formalen Voraussetzungen erklären, die für den Erfolg eines Begehrens neben der Unterschriftenzahl erforderlich sind.

Diese Erfahrung unserer Fraktionsmitglieder scheint durchaus keine Ausnahme zu sein, trotz der ausdrücklichen Feststellung in § 22 Abs. 1 Gemeindeordnung, wonach *“die Gemeinde ...in den Grenzen der Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung von ... Bürgerbegehren behilflich ist ...”*²

Ich glaube, wir müssen vielmehr darüber nachdenken, worin solche Erfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern ihre Ursache haben. Einer der wesentlichen Gründe scheint darin zu liegen, dass sich Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf diese oder jene Art gegen Handlungen einer konkreten Verwaltung wenden. Ähnliches gilt zwar auch für die Landesebene, da ist aber der Abstand zwischen denen, die den Volksinitiativen Hilfestellung geben, und jenen, die den Antrag bzw. das Begehren wollen, sehr viel größer als auf Gemeinde- oder Kreisebene.

Dass gerade die Vorbereitung von Abwahlbegehren gegen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sich als besonders problematisch für die Initiatoren erweist, verwundert sich gerade unter diesem Gesichtspunkt nicht. Die da abgewählt werden sollen, stehen ja an der Spitze der Verwaltung, die den Bürgerinnen und Bürgern laut Gesetz beratend bei der Vorbereitung zur Seite stehen soll. Dass hier Interessenkonflikte möglich sind, wird kaum jemand bestreiten. Um so wichtiger ist es, den Bürgerinnen und Bürgern auch über den § 22 GO hinaus Rat zu geben. Ich hoffe, dass die von Innenminister Ziel im Sommer angekündigte Handreichung neben den Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene erfassen wird.

In den Thesen zum heutigen Kolloquium haben wir formuliert, dass wir hinsichtlich der Entwicklung von direktdemokratischen Formen auf kommunaler Ebene Handlungsbedarf sehen. Jüngsten Stellungnahmen der Landesregierung haben wir entnommen, dass sie zwar für eine Erhöhung der Quoren bei der Bürgermeisterabwahl plädiert, ansonsten aber einer Änderung der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen eher zurückhaltend gegenübersteht.

Ich will die wichtigsten Ansätze, die bisher in der PDS in diesem Zusammenhang diskutiert worden sind, benennen und damit verdeutlichen, in welche Richtung Änderungen in der Gemeinde bzw. Landkreisordnung nach unserer Auffassung gehen sollten:

□ Für zwingend erforderlich halten wir die Beseitigung der Pflicht der Initiatoren von Bürgerbegehren, zusammen mit dem Begehren auch einen Deckungsvorschlag *im Rahmen des Haushalts* zu unterbreiten. Auf Landesebene gibt es eine solche Regelung nicht, aus gutem Grund, denke ich. Nach meiner Überzeugung liegt ein Grund für das Nichtstattfinden von Bürgerbegehren gerade in dieser Deckungsklausel, denn sie bedeutet, dass die Initiatoren in Vorbereitung auf das Begehren praktisch eine professionelle Arbeit leisten müssen.¹ Und was es heißt, sich mit dem komplizierten Regelwerk eines Haushalts auseinander setzen, brauche ich insbesondere den anwesenden Landes- und Kommunalpolitikern nicht zu erläutern.

Natürlich ist es erforderlich, Entscheidungen, die getroffen werden, auch finanziell zu untersetzen.

² Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15. Oktober 1993 (GVBl. I S. 398), zuletzt geändert am 30. Juni 1994 (GVBl. I S. 230)

¹ Rede des Abgeordneten Prof. Dr. Michael Schumann in der zweiten Lesung zum Entwurf der Fraktion der PDS-Linke Liste für ein “Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg (Kommunalverfassung)” und zum Entwurf der Landesregierung für ein “Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg” - Landtag Brandenburg, 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/76, S. 6100 f.

Die Regelung, dass dies die Initiatoren eines Bürgerbegehrens zu tun hätten, ist aber eine Demokratie-Verhinderungsklausel, die wir ablehnen. Hier muss die hauptamtliche Verwaltung, die eben ja im Auftrag der Gemeinde - und nicht ausschließlich nur der Gemeindevertretung - Aufgaben wahrzunehmen hat, in die Pflicht genommen werden. Die Regelungen des schon erwähnten § 22 Gemeindeordnung sind dabei wahrscheinlich nicht hinreichend!

□ Die PDS wendet sich auch bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegen Zustimmungsquoten. Die gegenwärtige Brandenburger Regelung geht ja davon aus, dass ein Bürgerentscheid dann erfolgreich ist, wenn mehr Ja- als Nein Stimmen abgegeben worden sind und diese Mehrheit mindestens 25 % der Stimmberechtigten ausmacht. Die Landesregierung und mit ihr Kommunalpolitiker sowie Städte- und Gemeindebund drängen bekanntlich seit längerem, das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid über die Abwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern zu erhöhen und gleichzeitig auch die Hürden beim vorgeschalteten Bürgerbegehren höher gestalten, indem eine größere Zahl von Unterschriften als gegenwärtig gefordert wird. Dies sei - so die Landesregierung - *“im Interesse der Kontinuität kommunalen Handelns”* notwendig. Es ginge nicht an, dass *“eine deutliche Minderheit der Gemeindebürger den für 8 Jahre ... bzw. 5 Jahre ... durch die Bürger unmittelbar gewählten Bürgermeister... (abberuft)”*; dadurch könne *“der Wählerwille konterkariert und die Kontinuität gemeindlicher Selbstverwaltung über Gebühr beeinträchtigt werden.”*¹

Diese Argumentation kann ich ebenso wenig nachvollziehen wie die jetzigen Gesetzesformulierungen.² Jede Bürgerin bzw. jeder Bürger hat das Recht, an der Abstimmung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben. Es widerspricht demokratischen Prinzipien, wenn die Nichtteilnahme an einer freien Abstimmung, also de facto eine Stimmenthaltung, nachträglich zur Nein-Stimme umbewertet wird. Auch bei einer Wahl zählt ja niemand nachträglich die Stimmen derjenigen, die nicht an der Wahl teilgenommen haben, als Gegenstimmen gegen die siegreichen Kandidaten. Auf diese Weise wird nach meiner Auffassung das Abstimmungsergebnis verfälscht. Es würde Sinn machen, wenn der Landtag Brandenburg - vier Jahre nach Beschlussfassung - die bisherigen, sehr widersprüchlichen Regelungen unter die Lupe nehmen würde und eine neue Regelung erarbeiten könnte.

□ Ein nächster Kritikpunkt ist die Kostenerstattungsregel, auch wenn das auf kommunaler Ebene vielleicht nicht so ganz drängend wie auf der Landesebene ist. Da die Gemeindeordnung die unmittelbare Demokratie mit ihren verfassungsrechtlich verankerten Formen als zum Gemeinwesen *“Kommune”* gehörig definiert - ich erinnere an die Formulierung in § 32 Abs. 2 *“Die Bürgerschaft wird, soweit sie nicht unmittelbar handelt, durch die Gemeindevertretung vertreten.”*³ Sind die entsprechenden Mittel, insbesondere für eine angemessene Information der Bürgerinnen und Bürger, ggf. aber auch für die Erarbeitung der Initiative durch die Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Dies gilt um so mehr, als das Gesetz gegenwärtig (noch) die schon erwähnte Verpflichtung der Initiatoren eines Begehrens zur Unterbreitung eines Deckungsvorschlages für die Maßnahme im Rahmen bestehenden Haushalts vorsieht.

□ Die PDS hatte im März 1996 einen Gesetzentwurf zur Herabsetzung des Wahl- und Abstimmungsalters auf 16 Jahre in das Parlament eingebracht, der im Juni diesen Jahres gegen die Stimmen aller PDS-Abgeordneten und von 10 Mitgliedern der SPD-Fraktion abgelehnt wurde. Trotz der Ablehnung wird die Fraktion die Beteiligung von Jugendlichen an Bürgeranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden weiter thematisieren. Wir haben es in Brandenburg in

1 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1384 der Abgeordneten Gerlinde Stobrawa *“Bürgeranträge (Einwohneranträge), Bürgerbegehren und Bürgerentscheide”*, Landtag Brandenburg, 2.Wahlperiode, Drucksache 2/4212

2 Bei der Wahl der Gemeindevertretung gibt es kein Quorum; bei der Wahl eines Bürgermeisters ist derjenige gewählt, der mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten hat, wenn diese Mehrheit mindestens 15 % der Stimmberechtigten ausmacht; in der Stichwahl um das Amt eines Bürgermeisters genügt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, unabhängig davon, wie viele Stimmberechtigte an der Wahl teilgenommen haben.

3 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15.Oktober 1993 (GVBl. I S.398), zuletzt geändert am 30.Juni 1994 (GVBl. I S. 230)

dieser Frage mit einer etwas kuriosen verfassungsrechtlichen Situation zu tun. Während die Verfassung in Art. 22 Abs. 2 das Abstimmungsalter bei Bürgeranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden an die Vollendung des achtzehnten Lebensjahres bindet und dem Gesetzgeber nur dann die Herabsetzung des Abstimmungsalters auf 16 Jahre einräumt, wenn es sich um eine vornehmlich Jugendliche betreffende Fragen handelt, ermöglichen Gemeinde- und Landkreisordnung Jugendlichen grundsätzlich ab dem 16. Lebensjahr die Teilnahme an Einwohneranträgen. Auf diesen Widerspruch von uns angesprochen meinte ein Jurist aus der Landesverwaltung, die Verfassung spreche ja von "Bürgeranträgen", während die Kommunalverfassung den Begriff "Einwohnerantrag" verwende. Was unter diesen Voraussetzungen dann ein Bürgerantrag ist, konnte uns bisher niemand schlüssig erklären. Bis zum Jahresende ist dem Hauptausschuss nunmehr eine Klärung zugesagt worden. Allein der Fakt, dass bisher niemandem außer uns diese Kollision eines einfachen Gesetzes mit der Verfassung aufgefallen ist, zeugt doch vielleicht auch davon, welche Bedeutung der Bürger- bzw. Einwohnerantrag im Land wirklich hat?

Und schließlich will ich - der Vollständigkeit halber abschließend auf meine Bemerkungen auf die Notwendigkeit der Erweiterung des Katalogs jener Fragen, zu denen Bürgerbegehren möglich sind, verweisen.

Ich sehe voller Erwartung auf das, was Carsten Nemitz uns ausgehend von den bayerischen Erfahrungen zum Thema "Unmittelbare Demokratie: Wenn Bürger wirklich mitreden" sagen wird, insbesondere auch, nachdem der Bayerische Verfassungsgerichtshof das betreffende Gesetz in Teilen für nicht verfassungskonform gewertet hat.

Unsere Landesregierung hatte mir ja auf meine Frage, welche Schlussfolgerungen sie aus den bayerischen Erfahrungen für Brandenburg ableiten wolle, geantwortet, dass "*bisher - auch auf Nachfragen beim Bayerischen Staatsministerium des Innern - keine verwertbaren Erfahrungen hinsichtlich der Durchführung der Artikel 18a) GO und 25a) LKrO für den Freistaat Bayern, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheid regeln, übermittelt*"¹ wurden.

Ich verspreche, den Redebeitrag von Carsten Nemitz unverzüglich an unser Innenministerium weiterzuleiten. Erfahrungsaustausch ist bekanntlich die billigste Investition!

Unmittelbare Demokratie: Wenn Bürger wirklich mitreden

Fachbeitrag von Carsten Nemitz

Auch ich danke für die Einladung, und ich danke auch für den Raum, der mir vorhin freundlicherweise für meinen Beitrag zur Verfügung gestellt worden ist. Ich muss allerdings hinzufügen, dass ich nicht aus München gekommen bin, weil ich mittlerweile nicht mehr in Bayern lebe, sondern nur den Weg von Schwerin hierher hatte, der etwas kürzer war.

Das Thema meines Beitrages lautet: "Unmittelbare Demokratie: Wenn Bürger wirklich mitreden". Und dieser Titel schreit ja geradezu danach, nicht so stehenzubleiben. Das "wenn" verlangt nach dem "dann"; was ist denn dann, wenn Bürger tatsächlich mitreden können? Ich will versuchen, mich einer Antwort auf diese Frage anzunähern, indem ich drei Sachen mache. Ich mache erstens einen Rückblick, zweitens eine Bestandsaufnahme und drittens einen Ausblick und werde damit im ganzen eine Zeitspanne von ungefähr 10 Jahren zu umreißen versuchen.

Der Rückblick führt uns zunächst etwa fünf Jahre in die Vergangenheit, in den Oktober 1992, wo die "Geburtsstunde" der Initiative "Mehr Demokratie in Bayern" geschlagen und der Weg zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern begonnen hat. Die Bestandsaufnahme wird im Anschluss versuchen, die bisherigen Erfahrungen mit kommunalen Bürgerbegehren und

¹ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1384 der Abgeordneten Gerlinde Stobrawa "Bürgeranträge (Einwohneranträge), Bürgerbegehren und Bürgerentscheide", Landtag Brandenburg, 2. Wahlperiode, Drucksache 2/4212

Bürgerentscheiden in Bayern zu resümieren. Nach ungefähr zwei Jahren, die dieses Gesetz jetzt in Kraft ist, lohnt dies. Ich werde dabei auch auf die jüngste Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes eingehen, die bereits angesprochen wurde. Und der Ausblick wird dann aus Bayern weggehen und der Versuch sein zu fragen, was denn mit der Bundesebene ist. Es gibt eben in Deutschland noch diese eine direktdemokratische Lücke auf der Bundesebene, und ich möchte versuchen, zu skizzieren, wie ein Weg zum bundesweiten Volksentscheid aussehen könnte.

Wir beginnen mit "Mehr Demokratie in Bayern" und müssen ungefähr fünf Jahre zurückgehen. Am 25. Oktober 1992 hat sich in Nürnberg die Initiative "Mehr Demokratie in Bayern" konstituiert, es hat das erste landesweite Treffen stattgefunden. Es waren 18 Leute, die damals zusammenkamen, und man muss sich die Situation verdeutlichen, die damals herrschte. Wir hatten in der Frage Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern eine parlamentarische Blockade. In anderen Bundesländern hatte sich etwas getan, zum Teil war der Bürgerentscheid schon eingeführt, zum Teil gab es parlamentarische Initiativen, und es gab auch in Bayern regelmäßig Anträge im Landtag zur Einführung kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Und es gab eben auch eine parlamentarische Mehrheit, die regelmäßig diese Anträge abgelehnt hatte.

In dieser Situation ist dann die Überlegung entstanden, das bayernweite Verfahren des Volksbegehrens und des Volksentscheids zu nutzen, um auf diesem Weg das durchzusetzen, was auf parlamentarischem Weg nicht möglich war. Vorhin hat Herr Jung schon angesprochen, dass die Verfahrensregelungen in Bayern vergleichsweise günstig sind. Der Weg besteht aus drei großen Etappen.

Um ein Volksbegehren zu beantragen, sind zuerst bayernweit 25.000 Unterschriften "frei" zu sammeln, das sind weniger als 1 Prozent der Stimmberechtigten. Es folgt dann - zweitens - die sicher größte Hürde, das Volksbegehren, wo sich innerhalb von 14 Tagen 10 Prozent der Stimmberechtigten in Amtsräumen eintragen müssen. An dem Punkt ist die bayerische Regelung sicher nicht allzu bürgerfreundlich. Sie ist es dann aber wieder am Schluss, beim Volksentscheid, d.h. bei der Abstimmung über einen Gesetzentwurf. Wenn der Entwurf soweit gekommen ist, dass ein Volksentscheid stattfindet, entscheidet wie bei Wahlen die Mehrheit derjenigen, die sich am Volksentscheid beteiligt haben.

Dieser Weg zum bayerischen kommunalen Bürgerentscheid hat den besagten Anfangspunkt im Oktober 1992 in Nürnberg. Der Volksentscheid war ziemlich genau drei Jahre später, am 1. Oktober 1995. Das heißt, es hat drei Jahre gedauert. Und wenn Herr Minister Bräutigam heute morgen gesagt hat, dass fünf Jahre im Leben einer Verfassung ein kurzer Zeitraum sind, so sind drei Jahre im Leben eines Menschen oder im Leben einer Bürgerinitiative eine sehr lange Zeit. Was man also lernen kann aus den bayerischen Erfahrungen, ist, dass man einen langen Atem braucht, wenn man auf diesem Wege etwas erreichen möchte. Direktdemokratische Verfahren - jedenfalls auf Landesebene und aufwärts - brauchen Zeit. Und ich glaube, sie verdienen auch diese Zeit, denn eine ganz wesentliche Rationalitätsreserve des Verfahrens liegt eben auf dieser Zeitschiene. Das ist anders als bei Befragungen, in denen irgendeine Frage aufgeworfen und auch gleich entschieden wird. Hier findet eine öffentliche Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld des abschließenden Volksentscheides statt.

Das zweite, was man in Bayern lernen kann, ist, dass man eigentlich nie fertig ist. Es hat sich gezeigt, dass im Nachfeld des Volksentscheids großer Beratungsbedarf bestand, und zwar bei Bürgerinitiativen, aber auch bei vielen kommunalen Verwaltungen. Wir haben daraufhin Beratung angeboten, ein Merkblatt erstellt, in dem es einfach darum ging, wie man rein technisch ein Bürgerbegehren macht, was man formal beachten muss. Das scheint mir auch ein Punkt zu sein, der für die häufige Nutzung dieser Verfahren in Bayern verantwortlich ist. Die vielen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern haben wohl auch damit zu tun, dass ein Ansprechpartner da war, der diesen Beratungsservice geboten hat und auch ein Ansprechpartner da war, der die Erfahrungen gesammelt hat. Wir haben ja immer gesagt, der Entwurf, den wir jetzt vorgelegt haben, ist nicht der letzte aller denkbaren Bürgerentscheidsentwürfe. Er muss zukunfts offen bleiben, er muss auch veränderbar sein. Man muss im Lichte der dann gesammelten Erfahrungen von dem einen oder anderen Punkt abweichen können.

Ich will auch das Bayerische Innenministerium in Schutz nehmen. Es gibt in der Tat in Bayern

keine Meldepflicht für kommunale Bürgerentscheide. Ich bin mir auch nicht sicher, ob sie notwendig ist. In der Regel läuft es jetzt so, dass Leute, die vom Innenministerium Informationen zur Praxis haben wollen, weiter verwiesen werden an "Mehr Demokratie". Das Verhältnis ist also in der Praxis gar nicht so verbissen.

Ich bin ohnehin ganz überrascht, dass jetzt in Brandenburg diesen bayerischen Erfahrungen so ein großer Raum eingeräumt wird. Gerade wenn man eine Weile in Bayern gelebt hat und an manchen Abweichungen in Bayern gelitten hat, dann ist es auch ganz schön, wenn man sagen kann, jawohl, ich komme aus Bayern und bin stolz darauf.

Vielleicht noch ein weiterer Punkt, und damit komme ich auch zu dem aktuellen Urteil: Das Bürgerentscheidsverfahren muss weiter gepflegt werden. Wir hatten jetzt im Nachgang des Volksentscheides - das Gesetz ist am 1. Oktober beschlossen worden und am 1. November 1995 in Kraft getreten - mehrere Popularklagen. Es gibt in Bayern die Möglichkeit einer Popularklage, und es sind vier Popularklagen eingereicht worden, die z. T. darauf gerichtet waren, den ganzen Volksentscheid für ungültig zu erklären und die zum Teil inhaltlich darauf gerichtet waren, bestimmte Bestimmungen dieses bayerischen Regelwerkes für verfassungswidrig zu erklären.

Am 29. August ist das Urteil zu diesen vier Popularklagen ergangen. Herausgekommen ist, dass der Volksentscheid insgesamt gültig zustande gekommen ist. Es sind aber bestimmte Bestimmungen des Gesetzes für nichtig erklärt worden, zum Teil ist dem Landesgesetzgeber der Auftrag erteilt worden, bestimmte für verfassungswidrig gehaltene Teile abzuändern. Das betrifft zunächst die Frage der aufschiebenden Wirkung, die für nichtig erklärt wurde. Wir hatten zuvor eine sehr weitgehende aufschiebende Wirkung: Ein eingereichtes Bürgerbegehren hatte in der Sachfrage bis zum Bürgerentscheid aufschiebende Wirkung. Und schon wenn ein Drittel der Unterschriften für ein Bürgerbegehren eingereicht worden war, durften der Gemeinderat oder der Kreistag zwei Monate in der fraglichen Angelegenheit nichts entscheiden. Das ist jetzt komplett für nichtig erklärt worden. Wir haben also in Bayern keine aufschiebende Wirkung von Bürgerbegehren mehr.

Und der zweite Punkt betrifft den Bürgerentscheid. Auch dort ist ja ein wesentlicher Unterschied des bayerischen Verfahrens (noch), dass es eben kein Quorum gibt: Beim Bürgerentscheid entscheidet - analog zur Landesebene - die Mehrheit derjenigen, die abgestimmt haben. Und es gibt eine dreijährige Bindung der Gemeindevertretung an den Bürgerentscheidsbeschluss. Das ist wiederum üblich, dass Bürgerentscheide eine höhere Bestandskraft haben als "normale" Gemeinderatsbeschlüsse. Drei Jahre darf der Gemeinderat nicht beschließen, irgend etwas an einem Bürgerentscheid zu ändern. Der Verfassungsgerichtshof hat jetzt gesagt, dass die Kombination dieser beiden Aspekte verfassungswidrig sei. Der Landesgesetzgeber hat bis zum Jahre 2000 Zeit, dort etwas zu ändern. Der Verfassungsgerichtshof hat aber ausdrücklich offen gelassen, ob der Gesetzgeber diese Verfassungswidrigkeit beseitigt, indem er ein Quorum einführt oder indem er die Bestandswirkung entweder abschwächt oder ganz wegfallen lässt. Es schimmert so ein bisschen durch, dass der Verfassungsgerichtshof am liebsten beides hätte, also ein Herunterfahren der Bestandskraft und zugleich die Einführung eines Quorums.

Ich komme jetzt zur Bestandsaufnahme, also zu den praktischen Erfahrungen mit Bürgerentscheiden in Bayern. Sie basiert darauf, dass wir zum einen die Presse auswerten, zweitens erfahren wir einiges über Beratungen, d.h. Anfragen, die bei uns auflaufen, sei es von Kommunalverwaltungen oder von Initiativen. Und drittens wurde jetzt im Rahmen einer Diplomarbeit eine Befragung durchgeführt. Dort, wo bekannt war, dass Bürgerbegehren stattgefunden haben, hat man zum einen die "betroffenen" Kommunalverwaltungen befragt und zum anderen die Initiatoren. Ich kann jetzt natürlich nur einige Stichworte aus dieser Auswertung vortragen. Wenn es interessiert, verweise ich auf ein ausführlicheres Papier über den Bürgerentscheid in Bayern.

Stand der Auswertung ist Juni 1997, also nicht ganz 2 Jahre seit Inkrafttreten des Gesetzes. Wir haben in diesem Zeitraum 180 Bürgerentscheide gehabt. Das ist viel mehr als in irgendeinem anderen Bundesland. Das relativiert sich aber wieder, wenn man es in bezug setzt dazu, dass wir über 2.000 Gemeinden und Kreise in Bayern haben. Dann sieht man, dass 180 Bürgerentscheide nicht gar so viel sind. Thematisch, auch das ist ja eine Besonderheit des bayerischen Gesetzes, gibt es einen sehr schmalen Negativkatalog nicht bürgerentscheidsfähiger Themen. Im Prinzip ist

das ganze Repertoire von Angelegenheiten des eigenen kommunalen Wirkungskreises für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide offen. Wir sehen jetzt in der Praxis, dass es drei große Blöcke gibt, auf die sich die Bürgerbegehren bisher bezogen haben. Es sind zum ersten Verkehrsprojekte als der größte Anteil, es sind zweitens öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen, und es ist drittens der Bereich der Bauleitplanung. Dort liegen die Schwerpunkte der Initiativen, und dort gibt es natürlich auch ein vitales Interesse der Bürgerschaft, mitzuentcheiden.

Es ist im Verhältnis zur Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften nicht übermäßig viel, was in Bayern passiert. Es ist nicht so, dass jeden Sonntag in jeder Gemeinde abgestimmt würde. Aber es ist eben doch mehr als in anderen Bundesländern. Man kann natürlich schauen, wie häufig ein Bürgerentscheid in einem Bundesland beantragt wird, wie viele kommunale Gebietskörperschaften es in dem Bundesland gibt und wie häufig demnach pro Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet. Das haben wir gemacht, und da liegt dann in der Tat Bayern an der Spitze: In Bayern kommen wir im Schnitt alle neun Jahre auf einen Bürgerentscheid. In Thüringen kommt man alle 2.123 Jahre pro Gemeinde auf einen Bürgerentscheid. Und Brandenburg ist vielleicht auch noch interessant: In Brandenburg wird im Schnitt alle 128 Jahre ein Bürgerentscheid beantragt, auch dort reicht also ein Menschenleben nicht.

Man darf sich natürlich nicht verleiten lassen von diesen glatten Zahlen. Es gibt Gemeinden, wo sehr viel stattfindet, es gibt andere, wo gar nichts stattfindet. Es gibt eben auch Gemeinden, wo es gut läuft. Wir haben auch nie gesagt, je mehr Bürgerentscheide, desto besser. Ich würde gerade umgekehrt sagen, der beste Bürgerentscheid ist eigentlich der, der gar nicht stattfindet, weil er nicht stattfinden muss, weil nämlich im Vorfeld im Rahmen politischer Planung Lösungen gefunden werden, die von den Betroffenen mitgetragen werden können.

Ein gängiges Vorurteil besagt, Bürgerbegehren kippen Planungen, Bürgerbegehren verhindern etwas. In der Praxis Bayerns kann man erkennen: Das Bürgerbegehren kann einerseits Bremse sein gegen bestimmte Entscheidungen oder gegen bestimmte Planungen, die im Gange sind. Es kann aber auch umgekehrt Gaspedal sein; es kann in bestimmten Politikfeldern, wo sich nichts tut, Initiativen in Gang bringen und selbst etwas fordern. Interessant ist auch, dass reine Verhinderungsbegehren, die sich darauf beschränken, etwas, was der Gemeinderat machen möchte, nicht zu wollen und die keinen Alternativvorschlag machen, in der Minderheit sind. Es hat sich auch gezeigt, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit davon abhängt, dass man über das schlichte Nein-Sagen hinausgeht, dass man sagt, so nicht, aber vielleicht so; dass man alternative Planungsvorschläge mit einbringt.

Und noch eine allerletzte Frage. Wir haben ja bisher - das habe ich gesagt - noch kein Quorum beim Bürgerentscheid in Bayern. Jetzt gab es im Vorfeld des Volksentscheids über die Einführung des Bürgerentscheids große Befürchtungen, was das bewirken würde. Da gab es eine Stellungnahme der Staatsregierung, in der stand: Wenn man kein Quorum hat, geht einer zur Abstimmung und entscheidet. Wenn man nun auf die Praxis schaut, dann sieht man, dass in Bayern die Beteiligung im ersten Jahr bei 48 Prozent lag, ohne Beteiligungs- und Zustimmungsquorum. Jetzt - im zweiten Jahr - liegt sie geringfügig niedriger bei 46,5 Prozent. Die Beteiligung schwankt in Abhängigkeit davon, wie groß die Gebietskörperschaft ist: Je größer eine Gemeinde oder ein Kreis, desto geringer wird die Beteiligung. Auch dafür gibt es natürlich gute Gründe. Und das zeigt auch, dass es unabhängig von einem Quorum scheinbar einen gewissen Level der Beteiligung gibt, der realistisch erreichbar ist: Sie werden immer Leute haben, die uninteressiert sind; Sie werden immer Leute haben, die verhindert sind; Sie werden immer Leute haben, denen es lästig ist, dass sie neben dem Wählen auch noch abstimmen müssen. Das sieht man auch in anderen Ländern, ein paar Leute gehen immer hin, weil sie eben gerne abstimmen. Und es gibt andere Leute, die sich einfach von Thema zu Thema überlegen, ob sie abstimmen gehen oder nicht. Die Steuerbarkeit über Verfahrensregeln ist hier gering.

Was jetzt spannend sein wird, ist die Frage, wie es in Bayern weitergeht. Es findet heute Nachmittag in Reaktion auf das Urteil eine Landesversammlung in Bayern statt, wo überlegt wird, was man als Antwort darauf machen soll. Eine Idee ist, ein neues Volksbegehren zu starten, dass bestimmte Aspekte, die für verfassungswidrig erklärt worden sind, in die Verfassung geschrieben werden. Dem Innenministerium, das jetzt an einem Entwurf arbeiten wird, mit dem sie dem Auftrag des Verfassungsgerichts nachkommen, werden wir einen eigenen Veränderungsvorschlag

machen. Darin könnten wir nicht nur die Kritik aufgreifen, sondern auch sagen, es gibt in der Tat nach fast zwei Jahren noch andere Punkte, wo wir sagen: Wenn wir den Entwurf heute neu schreiben könnten, würden wir ihn anders schreiben. Es gibt ein paar Probleme, die wir vorher nicht gesehen haben, die sich erst in der Praxis gezeigt haben, die wir z.T. auch gar nicht sehen konnten.

Ich komme damit zum letzten, ganz kurzen Punkt, dem Ausblick: Wie könnte ein Weg zum bundesweiten Volksentscheid aussehen?

Wir haben auf Bundesebene eine Situation, die ein bisschen der bayerischen ähnelt. Wir hatten zwar eine Mehrheit in der "Gemeinsamen Verfassungskommission", wir haben aber im Moment in Bundestag und Bundesrat nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit zur Einführung eines bundesweiten Verfahrens der Volksgesetzgebung. Die Idee ist jetzt, dass man sozusagen das bayerische Prinzip übernimmt, dass man sich also nicht an das Parlament wendet, sondern zunächst an die Bevölkerung. Die Idee der Kampagne, die von "Mehr Demokratie" vorbereitet wird, ist die, dass man mit einer Fiktion arbeitet: Wir tun einfach so, als hätten wir schon Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene. Wir erarbeiten einen konkreten Entwurf, den wir demnächst vorlegen werden. Und wir tun so, als wenn es diesen Weg, den wir fordern, schon gäbe und gehen ihn einfach. Wir beginnen mit der Volksinitiative und sammeln die Unterschriften, die wir für ein solches Verfahren vorsehen, reichen sie im Bundestag ein und schauen, was passiert. Absehbar ist, dass wahrscheinlich zunächst nichts passieren wird. Dann machen wir ein Volksbegehren. Kernidee ist, dass man es schafft, im Laufe des Verfahrens einen öffentlichen Druck zu erzeugen, so dass sich der Bundestag bewegt. Denn man muss natürlich irgendwann - und das ist jetzt der große Unterschied zu Bayern - durch das "Nadelöhr" Bundestag und Bundesrat hindurch.

Aber was ich aus den bayerischen Erfahrungen gelernt habe, ist erstens, dass es eine enorme Dynamik im Verfahren gibt. Ich bin zu der bayerischen Aktion gekommen, als die 25.000 Unterschriften schon gesammelt waren, und es stand die Hürde 10 Prozent bevor, das sind fast 900.000 Menschen. Später haben Leute, die von Anfang an dabei waren, erzählt, dass die 25.000 eigentlich schwerer waren als die 10 Prozent, weil im Verfahren eine kräftige Dynamik steckt und die Öffentlichkeitswirkung im Lauf des Verfahrens zunimmt.

Das zweite, was mich hoffnungsvoll stimmt: Ich glaube, das Prinzip "Volksentscheid über den Volksentscheid" ist ein sehr starkes Prinzip, weil es inhaltlich offenbleibt, man legt sich nicht auf bestimmte Sachfragen fest, sondern sagt, wir wollen "nur" - und das ist eine ganze Menge - das Verfahren einführen. Vor allem hat es den "Trick" in sich, dass man eigentlich nicht dagegen sein kann, weil der Bürger, der "Nein" sagt, in dem Moment, wo er "Nein" sagt, das Prinzip Volksentscheid anerkannt hat.

Das letzte, was ich eben aus den bayerischen Erfahrungen gelernt habe, ist, dass Kleinmütige sich irren können und dass man gehörig aufpassen muss, den Kleinmütigen nicht zu verfallen, weil sie oft scheinbar oder auch tatsächlich gute Argumente haben. Und ein Motiv, das ich in Bayern immer wieder gehört habe, war, die Idee ist gut, aber sie hat keine Chance, oder die Zeit ist nicht da, oder gegen die CSU geht es sowieso nicht. Immer wieder hieß es, wir machen mit, weil wir das Ziel gut finden, aber wir glauben nicht an den Erfolg. Aber am Ende hat sich gezeigt, dass diejenigen, die so kleinmütig gedacht haben, eben wirklich zu kleinmütig waren. Ich glaube, wenn man den Schwung, der sogar in Bayern zum Erfolg geführt hat, mitnehmen kann auf die Bundesebene, dann haben wir gute Chancen, auf diesem Weg auch den bundesweiten Volksentscheid einzuführen.

Ein Stück Bürgernähe in die repräsentative Demokratie bringen

Beitrag von Dr. Hans Otto Bräutigam in der Diskussion

Ja, ich bin ja von verschiedenen Seiten gefragt worden und will da gerne reagieren.

Zunächst eine Art Vorbemerkung. Es gibt natürlich in Deutschland und auch darüber hinaus ganz unterschiedliche Meinungen zu der Frage: Volksgesetzgebung ja oder nein, wenig Volksgesetzgebung oder mehr Volksgesetzgebung? Und es ist durchaus so, für beides gibt es legitime Argumente. Also, wenn jemand da sehr zurückhaltend ist und allenfalls in eng begrenzten Fällen eine Volksinitiative, ein Volksbegehren und Volksentscheid unterstützen will, dann ist das für mich kein Skandal. Dahinter steht eine andere Vorstellung von Demokratie. Darüber kann man mit guten Gründen streiten. Also ich glaube, man muss die Gegner vor Volksgesetzgebung schon ernst nehmen und nicht einfach abqualifizieren. Die häufige Berufung auf die Weimarer Zeit ist wohl letztendlich nicht tragfähig, wenn man genauer hinguckt. Ich glaube, Herr Jung, Sie haben das ja auch dargelegt. In der Tat, das hilft uns - zumal für die heutigen Debatten - überhaupt nicht. Für mich ist die Frage die, wieweit schwächen wir die repräsentative Demokratie, die wir ja alle wollen?

Ich meine, das ist in der Tat nicht der Fall, wenn das System richtig austariert ist. Und ich meine, bei uns ist das gelungen. Niemand von uns will das System, das wir bewusst gewählt haben, schwächen; es handelt sich mehr darum, es richtig zu ergänzen und ein Stück Bürgernähe in die repräsentative Demokratie zu bringen, die ihr, zumal wenn es sich um größere Länder bzw. Staaten handelt, leicht abhanden kommt. Darum ist es nicht so überraschend, dass Volksgesetzgebung bisher gerade auf einer gemeindlichen Ebene vielleicht die größten Erfolge hat. Das hat schon seine überzeugende Erklärung.

Wenn man die Schweiz betrachtet, die nach meiner Kenntnis die längste Tradition und die größten Erfahrungen mit direkter Demokratie hat, dann muss man dort feststellen, dass im Laufe der Jahre und insbesondere in der Nachkriegszeit die Beteiligung an den sehr, sehr vielen Volksinitiativen immer geringer geworden ist - bis hin zu 20 Prozent. Und wenn da nicht bestimmte Quoren eingebaut werden, kann es natürlich dahin kommen, dass über außerordentlich wichtige Vorhaben mit einer sehr geringen Beteiligung entschieden wird. Die schweizerische Erfahrung ist da aufschlussreich, weil sie das Element der direkten Demokratie überhaupt nicht in Frage stellen will, auch damit sollte man sich bei einer Weiterentwicklung beschäftigen.

Ich bin etwas zurückhaltend bei dem Vorschlag, ob die Initiatoren eines Volksbegehrens bzw. eines Volksentscheides im Landtag sprechen sollen. Dafür gibt es sicher im Einzelfall sehr gute Gründe. Man könnte sogar bei jedem Gesetzesvorhaben dafür gute Gründe anführen. Aber wer entscheidet eigentlich darüber, wer da alles gehört werden soll? Das würde zu einer Veränderung unserer politischen Meinungs- und Entscheidungsbildung führen. Das Problem geht weit über die Volksgesetzgebung hinaus. Das muss man sehr genau überlegen, wie weit man dort gehen will und ob man sich überhaupt auf diesen Weg begeben will. Da würde ich große Zurückhaltung empfehlen.

Kostenerstattungen: Ich bin in meinem Urteil unsicher. Wenn es zu einem Volksentscheid kommt, werden die Kosten vom Staat getragen. Will man tatsächlich eine Kostenerstattung für jede Volksinitiative? Da bin ich etwas zögerlich, denn es geht in vielen Fällen um sehr partikuläre Interessen. Es geht auch um Interessen von relativ kleinen Gruppen. Soll der Steuerzahler verpflichtet werden, das zu bezahlen? Ich will jetzt gar nicht über die unsinnigen Volksinitiativen sprechen. Aber es stellt sich für mich jedenfalls die Frage, was vom Steuerzahler getragen werden soll? Hier muss man - denke ich - doch gewisse Grenzen einbauen. Ich habe mich damit nicht näher beschäftigt, aber da stecken Probleme der Abgrenzung drin. So ganz allgemein kann man das nicht bejahen.

Frau Stobrawa, Sie haben mir eine Frage gestellt, die ich heute nicht beantworten möchte, weil ich mich damit erst näher beschäftigen muss. Die Frage, inwieweit die Kommunalverfassung mit der Landesverfassung übereinstimmt bzw. wie dieser Konflikt aufgelöst werden kann. Darauf bin ich jetzt nicht vorbereitet, aber ich komme bei anderer Gelegenheit darauf zurück.

Diskriminierungsverbot, Herr Petzold, das ist auch für mich ein wichtiges Thema. Deswegen ein wichtiges Thema, weil man überall auf die verschiedensten Formen von Diskriminierungen stößt. Insbesondere auf Diskriminierungen, die durch Gesetz sanktioniert sind. Was es nicht leichter macht, damit umzugehen. Auf meine Initiative ist vor Jahren ein Gutachten eingeholt worden, wie man mit diesem Problem umgehen sollte, was machen andere Länder. Das war sehr aufschlussreich. Da stecken einige Probleme drin, denn es handelt sich zu einem erheblichen Teil um Bundeskompetenzen, die hier berührt sind. Und insofern ist die Frage, ob und inwieweit das Land eine Kompetenz in Anspruch nehmen kann, ein Antidiskriminierungsgesetz zu erlassen. Ich denke, es kann diese Kompetenz, wenn auch nur begrenzt, in Anspruch nehmen. Es gibt konkrete Überlegungen, die innerhalb der Landesregierung auch auf Ministerebene diskutiert werden, ob man nicht eine Kommission einsetzen könnte, die Diskriminierungsfälle entgegennimmt, bei der man sich über konkrete Diskriminierungen beschweren kann. Das bezieht sich insbesondere auf Ausländer. Wieweit der Kreis da gezogen wird, wäre im einzelnen noch festzustellen: Diskriminierungen gibt es sicher auch im Bereich Homosexuelle, ferner im Bereich Beschäftigung durch Unternehmen. Man stößt auf eine ganze Fülle von Diskriminierungstatbeständen, die nicht einfach auszuräumen sind. Und die Frage wäre, ob man sich bei einer Kommission - selbst wenn sie keine Entscheidungsbefugnisse hätte - wenigstens beschweren kann; eine solche Kommission könnte vielleicht einen gewissen Einfluss auf Einrichtungen ausüben, die für Diskriminierungen verantwortlich sind, sie könnte diese mit Tatbeständen konfrontieren. Solche Formen der Einflussnahme gibt es im internationalen Bereich, daher kenne ich sie; von daher bin ich auch drauf gekommen, zumal man mangels Zuständigkeit sonst nicht viel tun kann. Die Diskussion darüber ist nicht abgeschlossen.

Es gibt sicher mit guten Gründen auch Argumente dagegen. Wir haben immerhin den Petitionsausschuss, der sich auch mit Diskriminierungstatbeständen befasst. Ich meine allerdings, dass das sehr gut abgrenzbar wäre, die Zuständigkeiten des Petitionsausschusses und einer solchen Antidiskriminierungskommission oder wie immer man dieses Kind auch nennen mag. Aber es gibt darüber sehr unterschiedliche Meinungen. Ich will Ihnen nur so viel sagen, dass wir uns mit diesem Komplex beschäftigen, und zwar ziemlich intensiv und sehr konkret.

Herr Vette, Sie haben sicher mit Recht die Wichtigkeit von Landespolitik und Bundespolitik mit dem Blick auf unsere Interessen angesprochen. Es wird darüber sogar relativ viel gesprochen, sicher auch in Aktuellen Stunden. Meine Frage ist eine etwas andere gewesen, nämlich die, wie wir Landesinteressen auf Bundesebene in geeigneter Weise wahrnehmen? Das ist ein komplizierter Prozess, und ich habe eigentlich nur anmerken wollen, dass das vielleicht in seiner Bedeutung nicht immer voll wahrgenommen wird; das mag sich hier und da auch auf die Landesregierung beziehen. Ich bin der Meinung, dass die Bundespolitik für uns an Bedeutung noch zunehmen wird, dass wir unsere Instrumente auch ein bisschen verfeinern müssen. Schwierig wird es immer bleiben, zumal wenn die Mehrheitsverhältnisse unterschiedlich sind. Aber selbst wenn es ähnliche Mehrheitsverhältnisse auf Bundesebene gäbe, wären die Interessenlagen damit noch keineswegs die gleichen. Das wird immer ein schwieriger Teil unserer Politik bleiben. Und darin liegt ein Stück Ohnmacht der Länder. Es kommt immer entscheidend darauf an, dass die Länder in richtiger Weise zusammenwirken. Zusammen sind sie relativ stark, auch wenn der Bundesrat, was immer noch Leute anzunehmen scheinen, kein Gesetz machen kann. Das Gesetz kann nur der Bundestag machen. Insofern führt es oft nicht weiter, die Mehrheit im Bundesrat zu bekommen. Sie müssen im Bundestag eine Mehrheit bekommen, und dort finden dann die eigentlichen Verhandlungen statt. Dabei kommt es dann entscheidend auf ein möglichst effizientes Zusammenwirken zwischen den Bundestagsabgeordneten aus dem Land und der jeweiligen Landesregierung an; auf diese Weise können die Möglichkeiten etwas verbessert werden.

Das hat in der Vergangenheit oft nicht so geklappt, wie man sich das gewünscht hätte. Das muss man vielleicht noch besser organisieren. Und daran anknüpfend ist es sicher richtig, dass zu diesem Modell, Landesinteressen auf Bundesebene wahrzunehmen, die Möglichkeit gehört, dass die Vertreter von Landesregierungen als Bundesratsmitglieder im Bundestag auftreten. Gelegentlich tun wir das; ich kann mich mindestens daran erinnern, dass ich das bisher dreimal getan habe. Ich werbe auch dafür, dass wir von diesem Instrument mehr Gebrauch machen, dass insbesondere die Ministerpräsidenten wegen ihrer Bekanntheit von dieser Möglichkeit den bestmöglichen Gebrauch machen. Man muss allerdings wissen, dass die Redezeit zu Lasten der Fraktion geht, der man mehr oder weniger nahesteht. Und es ist manchmal schlechterdings

manchmal nicht möglich, die gewünschte Redezeit zu bekommen; jedenfalls treten da gewisse Spannungen auf - bei einigen Parteien ist das sehr ausgeprägt, weil sich der Bundestag nicht von Bundesratsmitgliedern die Butter vom Brot nehmen lassen will.

Was das Wahlalter 16 angeht, Herr Dr. Franke, ängstlich bin ich mir nicht vorgekommen. Ganz im Gegenteil. Ich habe, obwohl es ja nicht unbedingt Sache eines Justizministers ist, mich ganz bewusst aktiv an diesen Diskussionen beteiligt und die Gelegenheit gesucht, mit Jugendlichen zu diskutieren. Was ich dazu gesagt habe, ist, dass es erheblich schwieriger sein dürfte, als ich angenommen habe, das Wahlalter 16 einzuführen und dass es möglicherweise nicht geht. Ich habe keine Argumente dafür geliefert, dass man das nicht tun sollte, außer, dass man sich nicht unbedingt einen großen Misserfolg einhandeln sollte. Ich weiß nicht, ob das so bekömmlich ist. Das muss man jedenfalls überlegen. Wobei natürlich auch die Erwachsenen ein Wort mitzureden haben, und sie haben sich auch an diesen Fragen interessiert gezeigt. Ich bin, wie gesagt, nicht sicher, dass das im Augenblick mit Aussicht auf Erfolg durchgesetzt werden kann. Und ich meine dass hier noch ein gewisser Diskussionsbedarf besteht.

Ein letztes Wort zu dem Beitrag von Herrn Nemitz. Sie haben mich beeindruckt, und ich finde Sie haben für Ihre Sache sehr gut geworben. Es ist eine wirklich bemerkenswerte Initiative, an der Sie mitwirken. Und dass das aus einem ehrenamtlichen Engagement entstanden ist, unterstreicht die politische und demokratische Qualität. Und dass es nicht von vornherein durch irgendwelche Gönner "gesponsert" worden ist, das macht diese Initiative noch ein ganzes Stück glaubwürdiger. Sie haben ja auch bemerkenswerte Erfolge, die stecken z.B. darin, dass Sie eine unmittelbare Bürgerberatung organisieren. Daran krankt es bei uns noch.

Übrigens gilt das auch für den Bereich des Rechts. Rechtskunde ist ein wichtiges Thema, aber da will ich mir jetzt keinen Exkurs mehr leisten, obwohl mir diese Sache besonders am Herzen liegt. Es hat hier im Lande früher eine solche Tradition in den sogenannten Sprechstunden gegeben, die ich persönlich für eine gute Sache halte. Darin war ein echtes Stück Bürgernähe erkennbar.

Auch heute gibt es in den Gerichten immerhin gewisse Möglichkeiten, einen Rat zu geben, ohne dass man zu den Anwälten in Konkurrenz tritt. Ich habe jedenfalls Sympathie für so etwas. Und wenn ich es recht sehe, gibt es das in anderen Bereichen auch. Und ich denke, dass unser System, das sich durch große Perfektion und damit verbundene Kompliziertheit auf nahezu allen Ebenen auszeichnet, dass gerade da ein Bedarf an Bürgerberatung besteht, an einem unmittelbaren Dialog. Ich meine, mehr Elemente einer unabhängigen, unparteiischen Beratung kann das System, in dem wir heute leben, sehr gut vertrauen.

Ich ende mit einer Bemerkung zu der Idee, den Volksentscheid über einen Volksentscheid durchzusetzen. Ich wünsche Ihnen wirklich aus vollem Herzen Erfolg. Die Idee ist brilliant. Auf den ersten Blick würde wahrscheinlich jeder Profi sagen, da werden Sie wohl stecken bleiben, da kommen Sie nicht weit. Aber Sie sind eigentlich schon weiter als man hätte denken sollen, und ich kann Ihnen nur Erfolg wünschen. Die Politik lebt von Phantasie, auch übrigens wie man bessere Verfahren einführen kann. Demokratie ist zu einem erheblichen Teil auch die Suche nach dem richtigen und guten Verfahren, um zu Veränderungen zu kommen. Insofern hat mich das wirklich sehr beeindruckt, was Sie uns teilweise in Nebensätzen mit Ihrem sehr schönen Engagement vermittelt haben.

Eine Reform des politischen Systems ist notwendig!

Schlusswort von Prof. Dr. Michael Schumann

Die Landtagsfraktion der PDS hat den Akzent ihres Kolloquiums zum 5. Jahrestag der Brandenburger Verfassung auf das Problem der unmittelbaren Demokratie gelegt. Lothar Bisky und Minister Bräutigam haben es notwendiger- und richtigerweise in den politischen Kontext gestellt. Ich möchte das aus meiner Sicht auch tun, zumal die vorliegenden Thesen von einer grundsätzlichen Problematisierung des Zustands unserer Demokratie ausgehen, indem sie z. B.

davon sprechen, dass das Verhältnis von Politik und Gesellschaft gestört ist. Das ist eine zutreffende, aber vergleichsweise harmlose Formulierung. Ich würde eher von einer Krise des politischen Systems sprechen.

Die Praktizierung und der Ausbau unmittelbarer Demokratie - darüber gibt es wohl Konsens - kann als *ein* Weg gelten, das Verhältnis von Politik und Gesellschaft in eine produktive Spannung zu bringen. Und selbstverständlich kann dabei angeknüpft werden an die Möglichkeiten, die unsere Verfassung bereits jetzt der unmittelbaren Demokratie auf staatlicher und kommunaler Ebene einräumt.

Aber gerade wer den richtigen Ausgangspunkt des Verhältnisses von Politik und Gesellschaft wählt, muss sich im klaren darüber sein, dass die Verstärkung der unmittelbaren Demokratie keineswegs der Königsweg ist, ja überhaupt nur dann Sinn macht, wenn sie eingeordnet wird in grundsätzliche Überlegungen zur Notwendigkeit der Reform des politischen Systems insgesamt. Insbesondere ist es nach meiner Überzeugung ein Trugschluss anzunehmen, der Ausbau der unmittelbaren Demokratie könnte allein oder auch nur hauptsächlich bewirken, dass die Züge von Sterilität, die dem politischen System anhaften, und die sich in der weit verbreiteten Politikverdrossenheit niederschlagen, überwunden werden.

Eine sozialistische Partei, die nach ihren programmatischen Grundlagen und in ihrer Politik einem gesellschaftskritischen Ansatz verpflichtet ist, muss diesen Ansatz auch in der verfassungspolitischen Diskussion zum Tragen bringen. Ich will die wichtigsten Elemente dieses gesellschaftskritischen Ansatzes, wie sie m. E. im Hinblick auf das Problem der Demokratie bestimmt werden müssen, kurz benennen und versuchen, das Problem der unmittelbaren Demokratie einzuordnen.

Der gesellschaftskritische Ansatz bedeutet *nicht* den absoluten Bruch mit den gegenwärtigen verfassungsrechtlich fixierten Funktionsmechanismen des politischen Systems und - dadurch vermittelt - der sozialen Reproduktion. Das für die Programmatik der PDS bestimmende Verständnis der modernen Gesellschaft geht vielmehr davon aus, dass neue Formen sozialer Reproduktion, die aus ökologischen, weltwirtschaftlichen und im engeren Sinne sozialen Gründen erforderlich sein werden, nur bei Bewahrung geschichtlich erfolgreicher politischer Gestaltungsprinzipien und Institutionen entstehen können. Insofern ist die PDS eine Verfassungspartei, auch wenn man das in Bayern, Berlin und anderswo nicht begreift.

Und es liegt daher ganz in der Logik ihrer gesellschaftskritischen Programmatik, wenn sich die PDS in Sachen Verfassung so außerordentlich engagiert hat und weiter engagieren wird.

Der gesellschaftskritische Ansatz bedeutet unter dieser Voraussetzung zugleich, die strukturellen Defizite moderner Verfassungen und demokratischer Verfassungswirklichkeit in den Blick zu nehmen und als Herausforderungen auch an die Verfassungspolitik zu artikulieren. Richard von Weizsäcker hat in seinem jüngsten „Spiegel“-Gespräch¹ Gefahren verdeutlicht, die aus mangelnder Verbindung von Intellektualität und Politik, aus Konzeptionslosigkeit und der Neigung, langfristige Probleme auszublenden, resultieren. Aus der zutreffenden Gefahrendiagnose ergibt sich aus meiner Sicht die Frage nach der Notwendigkeit einer *Demokratisierung der Demokratie*.²

Demokratie hat sehr viel mit Interessenvertretung zu tun. Aber die Frage ist nicht beantwortet - und sie wird auch durch den Ausbau der direkten Demokratie nicht ohne weiteres beantwortet - wie die Interessen derjenigen heute machtvoll zur Geltung gebracht werden können, die in der Zukunft leben und mit den Folgen der gegenwärtigen, die natürlichen Lebensgrundlagen vielfach irreversibel zerstörenden Produktions- und Konsumtionsweise belastet sein werden. Die Frage ist nicht beantwortet, wie die Lebensinteressen von vier Fünfteln der Menschheit hier, in den Zentren, zur Geltung kommen können, wo im Grunde alle ihre Existenzgrundlagen betreffenden weltwirtschaftlich-weltpolitischen Entscheidungen fallen. Und die Frage ist nicht beantwortet, wie jene immer größer werdende Minderheit, die infolge der neoliberalen „Bewältigung“ der technischen Revolution aus dem gesellschaftlichen Reproduktionsprozess und Erwerbsleben

1 Vgl. „Der Spiegel“, Nr. 37, S. 40 ff.

2 Vgl. ausführlich: Brie/Brie/Dellheim/Falkner/Klein/Schumann/Wittich, Zur Programmatik der Partei des Demokratischen Sozialismus. Ein Kommentar, Berlin 1997, bes. S. 93 ff; M. Brie, Die Demokratisierung der Demokratie, Neues Deutschland (Berlin), 3./4. August 1996, S. 10

ausgestoßen werden und aufgrund dessen Selbstbewusstsein und Gestaltungskraft einbüßen, ihre Interessen hier und heute machtvoll, durchsetzungsfähig zur Geltung bringen können.

Das sind zentrale Herausforderungen im Hinblick auf eine progressive Gestaltung der Demokratie und Verfassungsordnung, denen wir uns jedenfalls nicht entziehen dürfen.

Das mindert die Bedeutung des Kampfes um mehr unmittelbare Demokratie nicht im mindesten. Aber wir müssen sie in diesen Kontext stellen. Und wir müssen Wege finden, den Kampf um mehr unmittelbare Demokratie mit der Lösung der angesprochenen Grundprobleme für eine demokratische Perspektive der Gesellschaft zu verbinden. Das verlangt vor allem eine intellektuelle Begleitung und Kritik der Politik und ist somit eine Frage der politischen Kultur dieser Gesellschaft. Bleibt diese Problemdimension unbeachtet, laufen wir Gefahr, mit unserem Plädoyer für die Stärkung unmittelbarer Demokratie falsche Schwerpunkte zu setzen und uns auf eine effektivere Durchsetzung eh' schon privilegierter Interessen zu beschränken.

Alle Formen bzw. Institute der Demokratie können ihre Möglichkeiten nur im Zusammenhang eines Gesamtsystems entfalten. Sie können sich wechselseitig nicht substituieren. Die unmittelbare Demokratie kann die Vertretungsdemokratie nicht ersetzen und sie kann auch nur ein Element der Stärkung von Demokratie sein, wenn *zugleich* die Vertretungsdemokratie gestärkt wird. Sie vor allem ist reformbedürftig. Die Parlamente werden von den Exekutiven dominiert, die Parteien haben sich gegenüber Parlamenten und Regierungen in eine beherrschende Position gebracht, die Rechte der Opposition sind oft beschnitten, das freie Mandat ist durch Fraktionszwang nur noch eine Leerformel u.a.m.

Alle diese Probleme ergeben sich m. E. nicht primär aus schlechten geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, sondern letztlich aus einer mangelnden Verwurzelung der Politik in der Gesellschaft, daraus, dass zwischen die Politikerinnen und Politiker einerseits und die Gesellschaft und ihre Konflikte andererseits eine zunehmende Vielfalt bürokratischer, partei- und organisationspolitischer und medialer Prismen tritt, die Entfremdung erzeugen und Lobbyismus befördern. Hier kann die Stärkung der unmittelbaren Demokratie hilfreich sein, indem sie die politische Klasse unmittelbar mit dem nicht wegdiskutierbaren, unverfälschten Willen der Menschen in wesentlichen politischen Fragen konfrontiert. Insofern denke ich, dass die unmittelbare Demokratie ein permanent wirkendes Mittel sein kann, um die Vertretungsdemokratie - gewissermaßen durch den Druck von außen und von unten - beständig zu revitalisieren und so zur Stärkung der Demokratie insgesamt beizutragen. Und die Formel von Herrn Nemitz - der beste Bürgerentscheid sei der, der gar nicht erst stattfinden müsse - würde ich dementsprechend auch nicht für die plebiszitäre Demokratie insgesamt für richtig halten.

Vorstellungen allerdings, die auf eine Implantierung direktdemokratischer Elemente in den Funktionsmechanismus der Vertretungsdemokratie abzielen - hier teile ich die Auffassung von Minister Bräutigam -, halte ich grundsätzlich für verfehlt. Damit wird lediglich die Illusion eines Brückenschlags von Gesellschaft und Politik genährt. Die unmittelbare Demokratie kann ihre belebende Wirkung auf das demokratische System nur als *unmittelbare* Demokratie, nicht als Versatzstück parlamentarischer Willensbildung ausüben.

Fünf Jahre Brandenburger Verfassung:

Unmittelbare Demokratie zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Thesen zum Kolloquium

I.

Das Recht eines jeden Menschen auf Sicherung der existentiellen Grundlagen für sein Leben beinhaltet auch die aktiven und gleichberechtigten Einfluss auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Angelegenheiten; es verlangt die ständige Demokratisierung der Demokratie, denn: Menschenrechte werden zur Gestaltung gebracht, nicht "gewährt".

Unmittelbare Demokratie ist in der repräsentativ geprägten Demokratie der Bundesrepublik *eine* Form, wie Menschen - außerhalb von Wahlen - Einfluss auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Angelegenheiten nehmen können. Ihr besonderer Wert besteht darin, dass mit ihrer Hilfe Probleme, die größere Gruppen der Bevölkerung bewegen, auf die Tagesordnung der Öffentlichkeit und nicht nur der Vertretungskörperschaften gesetzt werden. Mittels der unmittelbaren Demokratie treten die Stimmberechtigten nicht an die Stelle der jeweiligen Vertretungskörperschaft; die Nutzung von direktdemokratischen Instituten berührt immer nur einzelne Fragen, ersetzt die Vertretung aber nie. Unmittelbare Demokratie kann und muss dann greifen, wenn die Vertretungskörperschaft in ihrer Mehrheit die von der Bevölkerung aufgeworfenen Probleme nicht oder in nicht genügendem Umfang berücksichtigt.

Unmittelbare Demokratie in Gestalt von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Bürgeranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden kann einen Betrag dazu leisten, Menschen für existentielle soziale Fragen zu sensibilisieren, gesellschaftlichen Druck auf Politik, auf Politikerinnen und Politiker zu erzeugen, den Weg zu anderen parlamentarischen Mehrheiten zu eröffnen und damit eine andere Politik zu ermöglichen. Allein mit unmittelbarer Demokratie lässt sich jedoch jener Reformstau, der sich auch und gerade in bezug auf die politischen Institutionen der Bundesrepublik entwickelt hat, nicht auflösen. Ernsthafte Veränderungen der Ökonomie und ein wirklicher Einstieg in den sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft, die notwendigen grundlegenden Veränderungen in der Produktions- und Lebensweise der Weltbevölkerung und vor allem der industriell hochentwickelten Länder sind ohne Veränderung des politischen Systems unmöglich. Um überhaupt zu anderen Entscheidungen kommen zu *können*, müssen die sozialen und ökologischen Reformalternativen durch einen grundlegenden Umbau des politischen Systems eingeleitet werden.¹

II.

Bei der Annahme des Grundgesetzes vor fast fünfzig Jahren war für plebiszitäre Elemente - bis auf wenige Ausnahmen - kein Raum. In den folgenden Jahren fehlte es nicht an Versuchen, Voraussetzungen für eine breitere unmittelbare Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gestaltung ihrer Lebensbedingungen mittels Grundgesetzänderung zu schaffen. Alle diesbezüglichen Versuche wurden jedoch zurückgewiesen - mit dem Verweis auf die repräsentative Demokratie, die allein die Stabilität der bundesdeutschen Demokratie sichern könne, auf eine angebliche Anfälligkeit des Volkes für radikale Parolen, die durch die Volksgesetzgebung befördert werden könnte, mit dem Hinweis auf die "negativen Erfahrungen der Weimarer Republik" und die Kompliziertheit von politischen Sachverhalten in der Gegenwart, der mit einer "einfachen Ja-Nein-Entscheidung" im Volksentscheid nicht entsprochen werden könnte.

Der vom Grundgesetz ursprünglich abgesteckte Rahmen wäre weit genug gewesen, um die verfassungspolitischen Impulse der politischen Wende des Jahres 1989 in der DDR aufzunehmen. Allein die politischen Mehrheiten in Bonn standen dem entgegen. Im wesentlichen mit den gleichen Argumenten wie in vierzig Jahren vorher verweigerten Bundestag und Bundesrat die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz. Die Lektion, die das Volk im Herbst 1989 der politischen Klasse der DDR erteilt hatte und der Brandenburger Verfassungsgeber 1992 zu einer wesentlichen Grundlage seiner Entscheidung gemacht hatte¹, wurde auf Bundesebene im Jahre 1994 nicht zum Verfassungssatz. Die politische Klasse der größer gewordenen Bundesrepublik entschied sich bewusst *gegen* Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene.

III.

Die politischen Veränderungen des Herbstes 1989, die Forderung von Bürgerinnen und Bürgern der DDR nach einem Mehr an politischer Mitverantwortung und der davon getragene

1 Vgl. Michael Brie, Eine neue Demokratie - politische Gestaltung im Zeitalter globaler Probleme, in:

1 Rede des Abgeordneten Prof. Dr. Lothar Bisky in der dritten Lesung zum Entwurf der Verfassung des Landes Brandenburg - Landtag Brandenburg, 1.Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/45, S. 3223

Verfassungsentwurf des Runden Tisches bestimmten nach der Neukonstituierung der Länder maßgeblich die Erarbeitung der Verfassungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie nachfolgend auch in Berlin. Nur knapp zwei Jahre nach der von Bürgerinnen und Bürgern herbeigeführten politischen Wende war dies eine Erkenntnis, die die meisten Abgeordneten auch des Brandenburger Landtages teilten, als sie sich gemeinsam mit weiteren Mitgliedern des Verfassungsausschusses auf den Weg machten, um der Landesverfassung Gestalt zu geben. Demzufolge wurde in der Arbeit des Verfassungsausschusses "übereinstimmend eine Art Grundüberzeugung erkennbar ..., in dieser brandenburgischen Verfassung die Ideale der Menschen dieses Landes vom Herbst 1989 und Frühjahr 1990 durchzutragen ... die Menschen wollten Freiheit, sie wollten ein System haben, in dem sie nicht bevormundet werden, in dem sie ernst genommen werden, an dem sie unmittelbar partizipieren können, in dem Rechtsstaatlichkeit, Verlässlichkeit für sie da ist und in dem eine leistungsfähige Wirtschaft die Grundlagen für umfangreiche soziale Leistungen schafft."²

Die Brandenburger Verfassung ist einem Grundverständnis verpflichtet, nach dem Demokratie vor allem Selbstverwirklichung ihrer Bürgerinnen und Bürger bedeutet. Nicht nur mit den Regelungen zur Volksgesetzgebung, zu Bürgeranträgen (Einwohneranträgen), Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, sondern auch und insbesondere mit dem Grundrechtsteil als Ganzes werden verfassungsrechtliche Voraussetzungen dafür geschaffen, den Verfassungssatz "Das Volk ist Träger der Staatsgewalt" mit Leben zu erfüllen.

Die Institute der unmittelbaren Demokratie charakterisieren die Brandenburger Landesverfassung in ganz besonderem Maße als moderne deutsche Verfassung: Dreistufigkeit der Volksgesetzgebung, relativ niedrige Quoren, ein verfassungsmäßig verbrieftes Recht der Vertreterinnen und Vertreter von Initiativen auf Anhörung im Parlament, die obligatorische Durchführung eines Volksbegehrens auf Forderung der Volksinitiative im Falle der Ablehnung der Initiative durch den Landtag, die verbindlich vorgeschriebene Veröffentlichung des Gegenstandes des Volksentscheides, die Anbindung des Verfahrens an die Vertretungskörperschaft u.a. zeugen davon. Auf der anderen Seite besteht der wahrscheinlich größte Mangel in den Zustimmungsquoren, die für Befürworterinnen und Befürworter einerseits und Gegnerinnen und Gegner einer Initiative (eines Begehrens) andererseits ungleiche Chancen schaffen; während bei Wahlen alleinig die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen zählen, erhält jede Nichtbeteiligung an einem Volks- bzw. Bürgerentscheid die Qualität einer Gegenstimme.

IV.

Die Verfassungsbestimmungen über die direkte Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung sind - wie die Verfassung als Ganzes - in einem Verfahren entstanden, das sich durch Besonnenheit und kulturvollen Umgang miteinander, Akzeptanz von Minderheitenvoten und einen um Ausgewogenheit bemühten Stil bei der Leitung der Ausschussdebatten - trotz teilweise entgegengesetzter Auffassungen - auszeichnete. Der Grundsatz gegenseitiger Rücksichtnahme wurde nie ernsthaft in Frage gestellt. Nur so konnte ein konsensfähiger Entwurf entstehen. Hinzu kam eine breite Einbeziehung externen Sachverständigen, die wesentlich zur Qualifizierung des Entwurfs beitrug. Die mehrmonatige Volksausssprache bereicherte den Entwurf.

An diese Erfahrungen sollte Brandenburger Landespolitik, sollten Landespolitikerinnen und Landespolitiker im Jahre sechs nach der Annahme der Landesverfassung anknüpfen: Es geht um die Zurückgewinnung von Diskursfähigkeit, um Transparenz und Öffentlichkeit von Politik, um echte Chancen für Bürgerinnen und Bürger, sich selbstbewusst in die politische Willensbildung einbringen. Dies alles ist für eine demokratische, sozial verantwortliche und zukunftsöffnende Bewältigung der Probleme des Landes unverzichtbar. Der Brandenburger Weg war Anfang der 90er Jahre ein Weg politischer und gesellschaftlicher Innovation auf breiter demokratischer Grundlage, unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, ohne vordergründige Parteiegoismen. Diese Art von Politikgestaltung sollte am Ende der 90er Jahre auf der Landesebene wie in den Kommunen wieder bestimmend werden.

2 Rede von Ministerpräsident Dr. Manfred Stolpe in der ersten Lesung zum Entwurf der Verfassung des Landes Brandenburg - Landtag Brandenburg, 1.Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/34, S. 2530

V.

Mehr als ein Dutzend Volksinitiativen, 3 Volksbegehren, der Volksentscheid am 5. Mai 1996 und zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zeugen davon, dass die Brandenburgerinnen und Brandenburger die Institute der unmittelbaren Demokratie angenommen haben und bereit sind, sich in die Gestaltung von Politik "einzumischen". *Die Verfassung hat dies bezüglich ihre Nagelprobe bestanden.* Die Möglichkeiten des direkten Einflusses auf die politische Willensbildung im Lande wurden genutzt; konservative Horrorszenarien von einem "Missbrauch" der Verfassung und einem "Aushebeln der repräsentativen Demokratie" haben sich nicht erfüllt. Die Bürgerinnen und Bürger haben sich als mündig erwiesen und sachorientiert entschieden.

In besonderer Weise kam das beim Volksentscheid am 5. Mai 1996 zum Ausdruck, in dem rd. zwei Drittel der Abstimmenden "Nein" zu einem Neugliederungs-Vertrag mit Berlin sagten, dem die beiden Landesparlamente zuvor mit jeweils Zweidrittelmehrheit zugestimmt hatten. Das Brandenburger Votum war eine Konsequenz der Mängel des Vertragswerkes und der politischen Erfahrungen der vorangegangenen Jahre, Ausdruck fehlenden Vertrauens in die Landesregierung und in deren Vorstellungen für die Zukunft Brandenburgs. Die Bürgerinnen und Bürger haben sich einem bürgerfernen, obrigkeitlich fixierten sowie auf Werbung statt auf Überzeugung, auf Belehrung statt auf Diskurs setzenden Politikstil verweigert. Noch nie seit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik ist so drastisch zu Tage getreten, wie sehr die Vermittlung zwischen der Politik einerseits und der Bevölkerungsmehrheit andererseits gestört ist. Die Bürgerinnen und Bürger Brandenburgs haben mit großer Mehrheit am Tag des Volksentscheides demonstriert, dass sie der eigenen Kraft mehr vertrauen als allem anderen.

Von den Möglichkeiten, kommunale Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, machen Brandenburgerinnen und Brandenburger noch relativ wenig Gebrauch. Eine Ursache sind zweifelsohne gesetzlich fixierten Rahmenbedingungen (Unzulässigkeit von Bürgerbegehren zu vielen für die Bürger wesentlichen Fragen, die zwingende Vorlage von Finanzierungsvorschlägen zum Bürgerbegehren, die rechtliche Unbestimmtheit des Verfahrens bei Bürgerbegehren und -entscheiden u.a.) hat. Von der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden vor allem die Bürgerentscheide über die Abwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern. In ihrem Ergebnis wurde jedoch nicht einmal ein Prozent aller Bürgermeisterinnen und Bürgermeister durch neue ersetzt, was die Verwendung des auch regierungsoffiziell verwendeten Begriffs "Bürgermeister-Kegeln" in keiner Weise rechtfertigt.

VI.

Dass die Brandenburgerinnen und Brandenburger Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen bewiesen haben, nicht nur am Wahltag, sondern auch anderen Tagen Politik selbst mitgestalten zu können, ist das Gegenteil von Politikverdrossenheit. Dies setzt Maßstäbe auch und gerade für den künftigen Umgang mit den Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden.

Zum einen gibt es im Land ein Defizit an konkreten Kenntnissen über die unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten für Einwohnerinnen und Einwohner, das es abzubauen gilt, vor allem auch durch eine gezielte Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit.

Zugleich besteht offensichtlich gesetzgeberischer Handlungsbedarf für Landtag und Landesregierung. Kritische Stellungnahmen und Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern sollten dabei ebenso aufgegriffen werden wie die 1991 im Ersten Brandenburger Verfassungsausschuss diskutierten weitergehenden Ansätze. Wer Volksgesetzgebung als wesentlichen Ausdruck einer Demokratisierung der Gesellschaft versteht, sollte aufgeschlossen gegenüberstehen:

- der grundsätzlichen Öffnung von Volksinitiativen, Volksbegehren sowie Volksentscheiden für Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr - dies würde der gewachsenen Reife von Jugendlichen und auch dem Charakter der heute zu treffenden Entscheidungen, deren Langzeitwirkung entsprechen;
- dem Rederecht von Vertreterinnen und Vertretern der Volksinitiativen im Parlament, das den Stellenwert unmittelbarer Demokratie in der Gesellschaft unterstreichen und die Öffentlichkeitswirksamkeit der Initiativen befördern würde;
- der Schaffung von besseren Bedingungen für die Stimmabgabe in ländlichen Gebieten, die

gerade in einem ländlich geprägten Land wie Brandenburg mit flächenmäßig großen Verwaltungseinheiten (Ämtern) angemessen wäre;

dem Verzicht auf Zustimmungsquoren bei allen Volksentscheiden (ähnlich dem Verfassungs- und dem Fusionsvolksentscheid), denn Zustimmungsquoren verfälschen das Abstimmungsergebnis;

der Erstattung der Kosten für die Erarbeitung der Volksinitiativen und für eine angemessene Werbung, um dem Parlament bzw. der Regierung wie auch den Unterstützerinnen und Unterstützern der Volksinitiative Chancengleichheit zu sichern.

VII.

Für die Formen der unmittelbaren Demokratie auf kommunaler Ebene, also für Bürgeranträge (Einwohneranträge), Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ist der "Nachholebedarf" - insbesondere für den Gesetzgeber und die Organe der Kommunalaufsicht eher größer als auf der Landesebene. Dabei stehen für Brandenburger Verfassungsorgane auf dem Gebiet der Gesetzgebung vor allem folgende Fragen:

die Erweiterung des Katalogs jener Fragen, zu denen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglich sind - eine ganze Reihe von kommunalen Entscheidungen können bisher durch Bürgerinnen und Bürger nicht unmittelbar beeinflusst werden, obwohl sie für ihre Lebensbedingungen wesentlich sind;

die Einführung eines Rechts auf Bürgerantrag (Einwohnerantrag), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr;

die Beseitigung der Pflicht, zusammen mit dem Bürgerbegehren auch Deckungsvorschläge im Rahmen des Haushalts zu unterbreiten;

der Verzicht auf Zustimmungsquoren bei Bürgerentscheiden - die bisherige Verfahrensweise verfälscht das Abstimmungsergebnis, indem jede Nichtteilnahme de facto als Gegenstimme zählt.

VIII.

Gerade die auf der Grundlage der Landesverfassung gesammelten Erfahrungen geben Anlaß und sollten Basis dafür sein, dass sich Brandenburgerinnen und Brandenburger für die Einführung des bundesweiten Volksentscheides stärker engagieren. Der Weg zu einem bundesweiten Volksentscheid wird - angesichts vorhandener politischer Mehrheiten gegen eine entsprechende Grundgesetzänderung - ein langer, über viele Jahre laufender Prozess sein. Dennoch hat Brandenburg aufgrund seiner landesverfassungsrechtlichen Regelungen gute Bedingungen, um diesen Prozess zu unterstützen und voranzubringen.