

Redemanuskript

Veranstaltung:

Als der Bürger König wurde – 15 Jahre Kommunalen Bürgerentscheid in Bayern

Am 2. Oktober 2010 im Bayerischen Landtag

Veranstalter:

Mehr Demokratie e.V. und die Fraktion der Grünen

Es gilt das gesprochene Wort!

Thema: 15-Jahre bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

A) Allgemein:

Ein **Bürgerentscheid** ist ein Instrument der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene. Mit ihm können die Bürger in einer kommunalen Gebietskörperschaft (z B. Gemeinde, Landkreis, Bezirk etc.) über Fragen des eigenen Wirkungskreises entscheiden.

Alle wahlberechtigten Bürger einer Kommune können in einem Bürgerentscheid nach den Grundsätzen der **freien, gleichen und geheimen Wahl** über eine zur Abstimmung gestellte Sachfrage entscheiden. Der Bürgerentscheid steht dem Beschluss der gewählten Kommunalvertretung gleich. Dem Bürgerentscheid entspricht auf Landes- oder Bundesebene der **Volksentscheid**.

Bürgerentscheide sind inzwischen in den Verfassungen oder Gemeindefestsetzungen aller Bundesländer vorgesehen.

B) Bayern:

Seit dem **01. Oktober 1995** haben die Menschen in Bayern das Recht auf faire Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, das durch einen Volksentscheid durchgesetzt wurde.

Nach 15 Jahren direktdemokratischer Praxis fanden in Bayern (bis Ende August 2010) etwa **1.770 direktdemokratische Verfahren** statt.

Davon waren **1.694 Bürgerbegehren**, die in **903 Fällen** in einen **Bürgerentscheid** mündeten, und **78 Ratsreferenden**. Dies bedeutet, dass in Bayern durchschnittlich **pro Jahr 118 Bürgerbegehren** und **65 Abstimmungen** (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden) stattgefunden haben.

C) Gesetzliche Normierung:

In Bayern sind Bürgerbegehren und Bürgerbescheid in **Art. 18a der Gemeindeordnung** für den Freistaat Bayern geregelt, der beschreibt, dass „Die Gemeindeglieder über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren) können und die näheren Voraussetzungen regelt. Für Landkreise ist das Bürgerbegehren in Art. 12a der Landkreisordnung vorgesehen.

D) Anwendung Mittlerer Ring:

(Petuelring, Richard-Strauss-Straße und Luise-Kieselbach-Platz)

Startschuss für die **drei Tunnel am Mittleren Ring** war ein **Münchener Bürgerbegehren**, an dem ich nicht ganz unbeteiligt war, aus dem Jahr 1996, das mit einer Mehrheit von 50,7% deutlich forderte: „Drei Tunnel braucht der Ring“. Das Bürgerbegehren setzte die rot-grüne Mehrheit im Münchner Rathaus unter Druck.

Im Nachhinein fragt man sich, warum die SPD und die Grünen gegen dieses Projekt waren, da der jährlich zunehmende Verkehr an allen drei Standorten zum **Verkehrsinfarkt** geführt hätte. Nicht zu reden von den unerträglichen Leiden der Anwohner.

Die Bürger, die sich am ersten Bürgerentscheid in der Geschichte der Stadt München beteiligt hatten, wollten sowohl **drei neue Tunnel am Mittleren Ring** als auch mehr **soziale Einrichtungen und den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs**. Die Befürworter des kreuzungsfreien Ausbaus des Mittleren Rings hatten am Ende mit 50,7 Prozent nur äußerst knapp die Nase vorn. Die Tunnelgegner erreichten 49,3 Prozent. Die Wahlbeteiligung lag bei 32,2 Prozent. Stimmberechtigt waren gut 910 000 Münchner Bürger.

Geradezu erbittert hatten die verschiedenen Initiativen Werbung für ihren jeweiligen Standpunkt gemacht.

Ein Bündnis von 16 Verbänden und Organisationen - vom ADAC bis zur CSU - hatte sich für die drei Tunnel eingesetzt. Verschiedene Umweltorganisationen, die SPD und die Grünen lehnten die Großprojekte als zu teuer und verkehrspolitisch unsinnig ab.

Über zehn Jahren wurde intensiv über den **Ausbau einer der am stärksten befahrenen Strecken** Deutschlands gestritten, wo schon damals rund 700.000 Fahrzeuge, vor allem auch die Pendler aus dem Umland, täglich auf dem Mittleren Ring unterwegs waren.

Das Ergebnis des Bürgerentscheids hatte das Blatt jetzt gewendet. Der Streit um die Tunnel und die Geschwindigkeit der Realisierung war allerdings auch nach dem Votum der Bürger noch lange nicht zu Ende.

Die Arbeiten an den beiden bereits fertig gestellten Tunnel benötigten jeweils ca. 8 Jahre. Man kann also damit rechnen, dass etwa **2015 auch der Luise-Kiesselbach-Platz** von den ewigen Staus befreit ist.

E) Volksentscheid:

Über den Bürgerbescheid hinaus gibt es in Bayern auch das **Instrument des Volksentscheides oder Plebiszites**.

Dadurch wird die parlamentarisch-repräsentative Ordnung durch Elemente der **unmittelbaren Demokratie** ergänzt, der nach der Bayerischen Verfassung ein hohes Gewicht zukommt:

Art. 7 Abs. 2 der bayerischen Verfassung:

„Der Staatsbürger übt seine Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden.“

Durch ein Volksbegehren kann eine **Gesetzesvorlage eingebracht** oder ein **Gesetzesbeschluss durch einen Volksentscheid** (mit einfacher Mehrheit) gefasst werden.

Auch **verfassungsändernde Gesetze** können auf dem Wege der Volksgesetzgebung beschlossen werden.

Sie bedürfen aber nicht nur der **Mehrheit der Abstimmenden**, sondern auch der **Zustimmung von mindestens einem Viertel der Stimmberechtigten** (qualifizierte Mehrheit, auch Quorum genannt).

Art. 18 Abs. 3 der bayerischen Verfassung:

Der Landtag „kann auf Antrag von einer Million wahlberechtigter Staatsbürger durch Volksentscheid abberufen werden.“

Art. 72 der bayerischen Verfassung:

„Die Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen.“

Art. 74 der bayerischen Verfassung regelt Voraussetzungen und Ablauf des Volksentscheides und

Art. 73 stellt klar, dass über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid stattfindet.

F) Direkte Demokratie im GG: Artikel 20 Abs. 2 des GG:

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Das GG sieht also **ausdrücklich direktdemokratische Abstimmungen** grundsätzlich vor. Der Gesetzgeber und die ihn dominierenden Parteien haben aber bis heute nicht den Mut gefunden, dieser Vorgabe des Grundgesetzes ein Gesicht zu geben. Dabei gäbe es gute und geeignete Anwendungsfälle:

G) Direktwahl des Bundespräsidenten:

Könige werden nicht gewählt. Dafür dürfen aber die **Engländer** - im Gegensatz zu uns - ihr Parlament direkt wählen. Listenplätze gibt es nicht. Auch die **Franzosen** wählen ihr Staatsoberhaupt direkt und stimmen über Fragen nationaler Bedeutung selbst ab.

Und in der **Bundesrepublik Österreich**, wo der Präsident in ähnlicher Weise wie bei uns vorwiegend repräsentative Funktionen hat, wird das Staatsoberhaupt ebenfalls direkt gewählt.

Der **Bundespräsident verkörpert den Staat in seiner Person**. Für ein solches Sinnbild der Einheit wäre es besser, wenn seine Macht auf freier, gleicher und geheimer Wahl durch alle Bürgerinnen und Bürger beruht und nicht auf Absprachen von Parteiapparaten. Dann entscheidet das Volk, von wem es repräsentiert werden möchte und nicht eine Gruppen von maximal 5 Leute in Berlin.

Das **Procedere der Benennung der Kandidaten** durch die Parteien ist mit gestiegenem demokratischen Bewusstsein und Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger und mit Zunahme der Berichterstattung aus Politik und politischem Umfeld immer weniger geeignet die herausragende Stellung und besondere Eignung der Kandidaten zu vermitteln. Er fällt immer mehr Menschen schwer, die Vorstellung zu Verdrängen, dass es sich bei diesem Akt der Benennung einer Person von hohem Ansehen und besonderer Eignung nicht doch eher um ein Schachern und Feilschen wie man es eher von einen orientalischen Basar kennt handelt.

Die direkte Wahl des Bundespräsidenten durch das ganze Volk würde die **Integrationskraft des Staatsoberhauptes** wesentlich verstärken. Nach Artikel 20 Abs. II Satz 1 des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Dies ist einer der elementarsten Sätze unserer Verfassung und ein Grundpfeiler unseres Demokratieverständnisses. Der Zusammenhalt einer demokratisch verfassten staatlichen Gemeinschaft harmoniert nur solange, wie das Volk das berechtigte Gefühl hat, diese Kompetenz tatsächlich zu besitzen.

In den letzten Jahren ist im wiedervereinigten Deutschland bei den Bürgerinnen und Bürgern jedoch gerade das gegenteilige Gefühl gewachsen: Dass der eigene Beitrag in Form von Mitgestaltung zu wenig oder gar überhaupt nicht mehr bestimmbar ist und dass die eigene Beteiligung keine erkennbare Bedeutung mehr habe. **Resignation** und **Verweigerung** sind die Folgen, die sich auch - aber nicht nur - in den ständig **sinkenden Wahlbeteiligungen** zeigen. Die Möglichkeit, den Bundespräsidenten in freier, geheimer, unmittelbarer und gleicher Wahl direkt zu bestimmen, bietet eine gute Gelegenheit, dem Staatsvolk seine oberste Verantwortung für das Staats- Ganze in Erinnerung zu rufen und es selbst entscheiden zu lassen, wer ihr oberster Repräsentant ist.

Gerade der höchste Repräsentant hätte auch die **größtmögliche, demokratische Legitimität** durch eine direktdemokratische Wahlentscheidung der Bevölkerung verdient.

Durch den **vorwiegend repräsentativen Auftrag** ist das Amt des Bundespräsidenten auf eine besonders enge Bindung zu der repräsentierten Bevölkerung angelegt, gegen deren mehrheitliche Ablehnung kein Amtsinhaber sein Amt ausüben könnte, ohne es gleichzeitig nachhaltig zu beschädigen. Als **Integrationsfigur** sollte er sich daher auf die Mehrheit des Wahlvolkes berufen und stützen können.

Die Tatsache, dass wir in der Geschichte der Bundesrepublik mit den bisherigen Amtsinhabern überwiegend Personen gefunden haben, die – zumindest nach einer gewissen Anlaufzeit – über eine weitgehende Akzeptanz in der Bevölkerung verfügten ist eine glückliche Fügung. Eine Garantie dafür, dass dies auch in Zukunft so sein wird, ergibt sich hieraus allerdings nicht, da als Kriterien für die Auswahl der Kandidaten durch das Grundgesetz nur das passive Wahlalter von über 40 Jahren und die Deutsche Staatsangehörigkeit festgelegt sind. Alle weiteren Kriterien sind ungeschrieben und werden im wesentlichen durch die Parteien, denen das Vorschlagsrecht obliegt, im konkreten Fall bestimmt.

Durch das Grundgesetz ist die **Macht des Bundespräsidenten** im politischen System beschränkt und umfasst vor allem **repräsentative Tätigkeiten**. Von Befürwortern der aktuellen parteipolitischen Festlegung und Wahl des Bundespräsidenten wird daher immer eingewandt, dass bei einer Direktwahl des Volkes auch ein Ausbau der Kompetenzen des Bundespräsidenten nötig wäre, da durch direkte Wahl das parlamentarische Regierungssystem zugunsten eines semi-präsidentiellen aufgegeben würde. Dies wäre ein Bruch mit der intendierten und historisch begründeten Verfasstheit des bundesdeutschen Regierungssystems.

Ich glaube, dass eine Veränderung **der Kompetenzzuweisungen nicht zwingend notwendig** ist und bin der Auffassung, dass die politische Handlungsfähigkeit nicht dadurch gestört würde, dass nun neben dem Parlament auch der Bundespräsident direktdemokratisch legitimiert sind. Die Aufgabenteilung des Grundgesetzes gibt dem Bundeskanzler den Regierungs- und Lenkungsauftrag sowie die Richtlinienkompetenz, während der Auftrag des Bundespräsidenten ein vorwiegend repräsentativer ist. Eine Unklarheit darüber, wer dann den jeweils den Volkswillen repräsentiert besteht bei dieser Aufgabenverteilung ausdrücklich nicht.

Ein Bruch mit der intendierten und historisch begründeten Verfasstheit des bundesdeutschen Regierungssystems ist durch eine bloße Änderung der Wahlkompetenz keinesfalls zu erwarten.

Gestärkt würde sicherlich die **Autorität des Bundespräsidenten**, der bei Auftritten und Reden "heiße Eisen" zur Sprache bringen kann, ohne zur Fraktionsdisziplin gerufen zu werden. Diese Unabhängigkeit und die Macht über die Sprache haben den Amtsinhabern regelmäßig Anerkennung und Achtung beim Volk verschafft. Der Bundespräsident als **"Hüter und Pfleger" der Politik**, da vom machtpolitischen Geschehen ausgeklammert, ist Figur des Ausgleichs und der Integration, aber auch der mahnenden Kritik. Geschwächt würde die Rolle der Parteien, die in dieser Machtfülle und dem überbordenden Einfluss in alle Bereiche des öffentlichen Lebens von den Schöpfern des Grundgesetzes so nicht gewollt waren.

In kaum einem europäischen Land haben die Bürger übrigens so geringe Möglichkeiten, direkt Einfluss zu nehmen wie in Deutschland. Es wäre längst erforderlich ein Signal zu setzen, dass der Deutsche Bundestag nicht nur Vertrauen von den Bürgern einfordert, sondern selbst Vertrauen zum Wahlvolk hat. Die Direktwahl des Bundespräsidenten wäre ein solches Signal.

Von Seiten der Parteien wird gewarnt, dass der **Wahlkampf bei einer solchen Volkswahl dem Ansehen des Amtes schaden** würde. Das heißt: Kein Wahlrecht für das Volk zum Staatsoberhaupt, weil die Parteien von ihren Wahlkämpfen nichts halten. Sie wollen die Sache lieber unter sich ausmachen. Tatsächlich muss aber der Bundespräsident **nicht nur von den übrigen Staatsgewalten unabhängig** sein, sondern auch von den **Parteien**. Daher sollte ihre Wahl nicht von der Gnade der Parteiführungen abhängen.

Der Weimarer Präsident wurde vom Volk gewählt aber die Republik von Weimar ging nicht an zu viel Demokratie bei der Reichspräsidentenwahl unter, bei der Hitler verlor, sondern an der Feigheit und Fantasielosigkeit seiner Parteien.

Es hat gute Gründe, dass Richard von Weizsäcker, Roman Herzog, Johannes Rau und Horst Köhler sich für die Direktwahl des Staatsoberhauptes ausgesprochen haben. Dennoch ist dieses **Anliegens im Bundestag noch nicht einmal debattiert** und beraten worden. Eine solche wichtige und notwendige Aussprache wenigstens einmal zu führen und in Rede und Gegenrede zu erörtern wie es sich für ein vernünftiges Parlament gehört erscheint dringendst angebracht.

Eine direkte Wahl des Bundespräsidenten mag im Ergebnis dazu führen, dass das höchste Staatsamt auch einmal nicht an einen Berufspolitiker geht. Die Berufspolitik lastet auf Deutschland ohnehin wie eine Bleiweste.

Warum sollten es nicht einmal ein Wissenschaftler, Dichter, Sportler oder Künstler sein, der sich für 5 Jahre dem gesamten Deutschen Volk als Repräsentant zur Verfügung stellt.

H) Volksabstimmung über EU-Verfassung/ Kompetenzübertragungen an die EU

Das Idee von **Volksabstimmungen** ist in den letzten Jahren von verschiedenen Bundestagsparteien diskutiert worden. SPD und Grüne hatten es sich eine Zeitlang auf die Fahne geschrieben, die Linke fordert Volksabstimmungen zumindest in den Parlamenten in denen sie nicht in der Regierungsverantwortung ist.

In der parlamentarischen Praxis des Deutschen Bundestages waren es aber zuletzt Abgeordnete von FDP und CSU, die für die Einführung einer Volksabstimmungen auf Bundesebene waren, gegen die Stimmen von SPD, den Grünen und der CDU.

Am **21. April 2005**, kurz vor der Bundestagsdebatte um den EU- Verfassungsvertrag wurde im Bundestag (172. Sitzung) weitgehend unbeachtet von der öffentlichen Berichterstattung über eine **Initiative der FDP** abgestimmt, die durch eine **Änderung im Grundgesetz eine Volksabstimmung** für den Fall von umfangreichen **Souveränitätsübertragungen**, wie durch die EU-Verfassung, einführen sollte. Ich habe mich in dieser Debatte zusammen mit einer Reihe von Kollegen der CSU für eine solche **Grundgesetzänderung eingesetzt**.

Unabhängig von dem aktuellen und wichtigen Anwendungsfall bei der EU-Verfassung bin ich davon überzeugt, dass es richtig ist, auch auf **Bundesebene mehr direktdemokratische Elemente einzuführen**, so auch die Möglichkeit zu einem bundesweiten Volksentscheid. Ich denke, dass dies notwendig ist, um dem **gestiegenen Bewusstsein gelebter Demokratie** bei den Bürgerinnen und Bürger und der **gewachsenen Demokratieerfahrung** in Deutschland Rechnung zu tragen sowie die lähmende Dominanz der Parteiapparate zu reduzieren. Auch wenn es hierfür im Parlament immer wieder Vorstöße einzelner Fraktionen und einzelner Abgeordneter gab, so sitzen die Vorbehalte gegen eine direktere Demokratie, die ja vom Grundgesetz eigentlich ausdrücklich vorgesehen wurde, immer noch tief. Ich für meinen Teil werde mich auch in dieser Legislaturperiode ausdrücklich für **stärkere Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger** einsetzen und versuchen, andere derzeit noch zweifelnde Kollegen hiervon zu überzeugen.