

Zwischen Zuschauer- und Teilnehmerdemokratie

Die Rolle des Bürgers in der Öffentlichkeit und parlamentarischen Demokratie

1. Demokratietheoretische Überlegungen zu plebiszitären Entscheidungsverfahren

Im Verlauf ihrer fast zweijährigen Beratungen bestand bei der Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates ein weitgehender Konsens darüber, daß die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes sich bewährt habe. Wichtige Änderungs- bzw. Reformempfehlungen wurden bei dieser Gelegenheit den Erfordernissen angepaßt und in Kraft gesetzt, so unter anderem Bestimmungen zum Staatsziel der europäischen Einigung, Empfehlungen zur Stärkung des Föderalismus oder auch die Festschreibung der Staatszielbestimmung im Umweltschutz.

Besonders kontrovers war die Frage der Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassung diskutiert worden. Hier vermochte sich der Gesetzgeber nicht mit Zweidrittelmehrheit für eine solche Änderung auszusprechen, da auf der Ebene der Bundesverfassung die Befürchtung gehegt wurde, daß das föderative Zusammenspiel von zentralstaatlicher und gliedstaatlicher Demokratie in allzu zentralistischer Richtung würde sich verschieben

können, was die Entscheidungshoheit des Bundesvolkes in seiner Gesamtheit anginge¹.

Läßt sich die Begründung für die Ablehnung von plebiszitären Elementen im Grundgesetz mit einer Vielzahl von Argumenten begründen², so herrscht doch weitgehend Konsens darüber, daß Formen direkter Demokratie auf der Ebene der Landesverfassungen und vor allem auf kommunaler Ebene durchaus ihren Sinn haben.

Fast alle Landesverfassungen sehen die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden vor, was nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 GG mehr noch für die kommunalen Selbstverwaltungen gilt. Als der Parlamentarische Rat zusammentrat, waren sieben dieser Landesverfassungen bereits in Kraft. Der Parlamentarische Rat verstand sein – bewußt nicht Verfassung genanntes – Werk als Provisorium für eine Übergangszeit in einem Nachkriegsdeutschland, dessen schwache demokratische Traditionen nicht minder verwüstet erschienen wie seine Städte³.

Daß solche direktdemokratischen Elemente mit dem Prinzip der Repräsentation

auf gesamtstaatlicher Ebene grundsätzlich vereinbar sind, zeigt schon ein Blick in die Verfassungsgeschichte der westlichen Demokratien. Seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der französischen Revolution gibt es Ausgestaltungen direkter Demokratie als Element innerhalb von Mischsystemen; auch die Bundesrepublik Deutschland ist über ihre Landesverfassungen ein solches Mischsystem. Die Gefahr der Aushöhlung der Verfassungen und ein Bedeutungsverlust von Parlament und Parteien erscheinen nirgendwo gegeben, so daß der Vorrang des Repräsentationsprinzips unstrittig ist. Ebenso ist in der westeuropäischen Demokratietheorie unbestritten, daß die republikanische Staatsform in bevölkerungsstarken Flächenstaaten nur repräsentativ zu verwirklichen ist. Das eben stellt die Aufgabe, sie mit ihrem Prinzip der Volkssouveränität theoretisch und praktisch rückzukoppeln.

Gegen Formen direkter Demokratie wird grundsätzlich eingewandt, daß sie eine ständige Parallelität von zwei sich gegenseitig konterkarierenden Gesetzgebern schaffen und die öffentliche Aufmerksamkeit willkürlich für wechselnde Modethemen in Beschlag nehmen würde. Die Erfahrung mit Volksentscheiden und Volksbegehren in den Bundesländern sowie im westlichen Ausland zeigt demgegenüber, daß die Bürgerschaft einen sparsamen Gebrauch vom Instrument des unmittelbaren Votums macht und deren Erfolgsaussichten zuvor sorgfältig abwägt. Eine Grundüberlegung ist dabei, daß mit der Häufung von Abstimmungen die Wahr-

scheinlichkeit von Niederlagen zunimmt. Schon arbeitsökonomisch gibt es keine Alternative dazu, den Gesetzgebungsalltag weitgehend an dafür freigestellte Berufspolitiker zu delegieren.

Die direkte Demokratie ermöglicht den Stimmbürgern weiter eine zeitlich und sachlich differenziertere Stellungnahme als der periodische Wahlakt. Damit stellt sie gleichzeitig aber auch höhere Anforderungen an das Urteilsvermögen der einzelnen Stimmbürger. Die Einschätzung der individuellen „materiellen Problemlösungsfähigkeit“ hängt stark von den Kriterien ab, die man bezüglich Informiertheit und sachlicher Motivation des Entscheids im Einzelfall anlegt. Da diese Kriterien stets ein Element von Willkür beinhalten, ist letztlich eine Beurteilung der Problemlösungsfähigkeit der Bürger kaum möglich. Evident ist jedoch die Abhängigkeit der individuellen Problemlösungsfähigkeit von der Thematik der Vorlagen. Bei Vorlagen mit einem starken Alltagsbezug, wie etwa bei Fragen zur Gestaltung von Institutionen oder bei grundsätzlichen weltanschaulichen Fragen erreicht die Problemlösungsfähigkeit Höchstwerte. Bei komplexen, rein wirtschaftspolitischen Entscheiden dagegen sind die Stimmbürger oft mehrheitlich überfordert⁴.

Andere als diese auf das Grundsätzliche zielenden Argumente erweisen sich bei näherer Betrachtung als sachfremd oder unbegründet. Unzulässig sind beispielsweise Überlegungen, die mit den erwünschten oder befürchteten Ergebnissen

von Volks- oder Bürgerentscheiden operieren. Unzulässig sind auch Argumente, die genauso für die parlamentarische Demokratie gelten und damit das demokratische Prinzip selbst in Frage stellen, wenn behauptet wird, der Bürger könne komplexe Regelungsmaterien nicht beurteilen. Hier stellt sich dann die berechtigte Frage, ob er das bei der Wahl von Kandidaten und den damit verbundenen Programmen besser kann?

Hier gilt die Einführung beziehungsweise die Anwendung von Plebisziten somit als ein Schritt zur Verwirklichung des Demokratieprinzips, und die Verwandlung der „Zuschauerdemokratie“ in eine „Teilnehmerdemokratie“⁴ ist also gleichsam ein „verfassungspolitischer Auftrag“, dessen Ziel darin besteht, die Verwirklichung einer demokratischen politischen Kultur, d. h. einer Bürgerkultur, zu ermöglichen. Für den Stimmbürger haben direktdemokratische Institutionen nämlich eine andere, oft übersehene Legitimitätsstärkende und edukatorisch-symbolische Funktion. Alle demoskopischen Daten belegen die überwältigende Zustimmung der Befragten zu solchen Instrumenten, selbst wenn diese nie oder nur selten zur Wahl gehen. Diese symbolische Funktion besteht darin, daß der einzelne sich als Glied der Bürgerschaft begreift und insbesondere seine Bürgerrolle in ihn unmittelbar betreffenden Angelegenheiten plastisch zu erfahren vermag⁷. Dies allerdings setzt eine schon gewachsene und im gesellschaftlichen Bewußtsein verankerte Bürgerkultur voraus. Wenn also eine Stärkung der bürger-

schaftlichen Komponente in der politischen Kultur zum Tragen kommen soll, dann bedarf es zuerst der Einrichtung des Referendums auf Länderebene, vor allem aber in der Kommunalpolitik.

Volks- oder Bürgerentscheide mobilisieren die Stimmbürger in der Regel nicht stärker als bei allgemeinen Wahlen. Einen Mobilisierungseffekt haben nur kontroverse, durch Grundprobleme des sozio-kulturellen Wandels hervorgerufene Problemstellungen. Im Hinblick auf neuartige Politikfelder wie Umwelt- oder Energiepolitik u. ä. könnte den direkt-demokratischen Verfahren eine gewisse Frühwarnfunktion zugeschrieben werden.

Angesichts der hohen Anforderungen, die in der direkten Demokratie an die Problemlösungskompetenzen der Bürger gestellt werden, kommt dem Meinungsbildungsprozeß besonders schon im Vorfeld der Abstimmung eine wichtige Rolle zu. Hier führen diese Ansprüche tendenziell zu einer weiteren Verfestigung des Mittelklassenfaktors im politischen Prozeß⁸. Es stellt sich dann weiterhin die Frage, inwiefern sich Abstimmungsergebnisse durch gezielte Kampagnen beeinflussen lassen können. Wiederum ist nach Vorlagen zu differenzieren. Bei „einfachen“ Vorlagen läßt sich durch Abstimmungswerbung kaum etwas verändern. Bei komplexeren Sachfragen, die einen geringen Alltagsbezug aufweisen und bei denen die Bürger keine vorgefaßten Meinungen haben, sind die Einflußchancen dagegen relativ groß.

2. Bürgerinitiativen - Chance für mehr Teilnehmerdemokratie?

Grundsätzlich können Sachabstimmungen nach verschiedenen Kriterien typologisiert und unterschieden werden, im allgemeinen werden sie jedoch in Plebiszite, Referenden und Initiativen eingeteilt. Das Plebiszit wird optional und ad hoc durch ein Staatsorgan (von oben) ausgelöst, während das Referendum eine dauerhafte, verfassungsmäßige Institution ist, die „von unten“ oder „von oben“ nach genau festgelegten Regeln in Gang gesetzt wird. Letzteres wird am Schluß eines politischen Entscheidungsprozesses eingesetzt, die Initiative dagegen bildet dessen Ausgangspunkt und wird durch die Stimmbürgerschaft initiiert und getragen⁹.

Initiativen haben Signal- und Artikulationsfunktionen, indem sie politische Probleme ansprechen, für die ein Handlungsbedarf besteht. Sie ermöglichen es, daß Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil ein Anliegen in der Öffentlichkeit artikulieren können, um dann gegebenenfalls auch gegen den Willen der Staatsorgane Impulse zu geben, ein Problem auf die politische Agenda zu setzen und dann eine unmittelbare Entscheidung herbeizuführen. So können mit einer Initiative gleichermaßen politische Entscheidungsprozesse in Gang gebracht, aber auch politische Entscheidungen rückgängig gemacht werden. Dieser Prozeß ist mitunter von im vorhinein nicht abschätzbaren Unwägbarkeiten begleitet, so daß gesagt werden kann, daß direktdemokratische Prozesse generell schwer steuerbar sind

und ihr Ausgang oft ungewiß ist. In jedem Fall haben sie aber – ganz unabhängig vom Ausgang einer Entscheidung – indirekte Wirkungen auch schon vor einer Abstimmung.

Im Unterschied zur Petition, der keinerlei Verbindlichkeit zukommt, verpflichtet die Initiative die politische Elite dazu, sich mit einem Problem auseinanderzusetzen. Selbst wenn sie die Ideen der Initiative nicht akzeptiert, wird sie von ihnen möglicherweise beeinflußt. In einem Gegenvorschlag nimmt sie eventuell Ideen der Initiative auf und macht vielleicht Konzessionen, welche unter Umständen zu einem Rückzug der Initiative führen. Noch wichtiger aber ist, daß die Initiative eine verbindliche Stellungnahme aller Stimmbürger impliziert. Selbst wenn sie bei den Bürgern keine Zustimmung finden sollte, gibt der Abstimmungskampf, welcher dieser Stellungnahme notwendigerweise vorausgeht, doch Anlaß zu einem öffentlichen Meinungsbildungsprozeß.

Die mit einer Initiative verbundene Öffnung des politischen Systems ist bedeutend, verschiedene Aspekte schränken aber in der Praxis die damit verbundenen Zugangsmöglichkeiten ein. Zuerst einmal braucht es nicht unerhebliche Ressourcen, um die erforderliche Zahl von Unterschriften zusammenzubekommen. Dieser Punkt wird oft unterschätzt. Zweitens gibt es einen Abstimmungskampf zu bestreiten, was erneut erhebliche Ressourcen voraussetzt. Die Möglichkeiten, einen derartigen Abstimmungskampf erfolgreich zu gestalten, sind aber vor allem auf

kommunaler Ebene durchaus gegeben.

Aufgrund der in den meisten Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen festgeschriebenen Bestimmtheitsgrundsätze, derzufolge eine Initiative eine klar umschriebene Forderung zu stellen hat, sind die Urheber einer Initiative in der Regel gezwungen, ihr Programm auf einen einzigen Punkt zu reduzieren. In diesem Sinne erzwingt die Initiative immer taktische Konzessionen. Zweitens sind für die Urheber einer Initiative damit stets Kosten verbunden, denn die Unterschriftensammlung und der Abstimmungskampf binden einen beachtlichen Teil der Ressourcen. So erfordert ein großes Projekt ein erhebliches Maß an Konzentration von Personal und finanziellen Mitteln.

Um möglichst effektiv arbeiten zu können, müssen die Antragssteller verbandsähnlich organisiert sein und Leitungsfunktionen bestimmen, so daß unweigerlich auch repräsentative Politikformen in die Kampagne einziehen. Schon weit im Vorfeld einer Abstimmung sind inhaltliche, politische und rechtliche Informationen erforderlich, so daß auch die erwünschte Selbsttätigkeit der Bürger nicht ohne technokratische Beimengungen bleibt. Aussicht auf einen Abstimmungserfolg hat schließlich nur eine Vorlage, die zumindest in der Endphase von bestehenden politischen Parteien mitgetragen wird und somit etablierten Interessen nicht zuwiderläuft. Um beim Schlußentscheid erfolgreich zu sein, muß eine Vorlage sich über Monate innerhalb des ge-

sellschaftlich Mehrheitsfähigen halten. Sie kann daher keine völlig anderen politischen Inhalte haben, als grundsätzlich auch auf parlamentarischem Weg durchsetzbar wären¹⁰.

Eine Ergänzung von direktdemokratischen Verfahrensmöglichkeiten würde also das etablierte Repräsentationssystem ausdifferenzieren und nicht etwa rückentwickeln, so wenig heute ökologische Rücksichten die industrielle Gesellschaft zur Agrargesellschaft rückverwandeln würden.

3. Die Haltung der Parteien zu Formen direkter Demokratie – Ein Vergleich der Parteiprogramme

Die in Art. 21 GG vorgesehene Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes hat sich mittlerweile weitgehend in ein faktisches Politikmonopol verkehrt, während sich die Willensbildung des Stimmbürgers darauf beschränkt, bei Wahlen seine Stimme abzugeben. Innerhalb der vertikal abgestuften Politikebenen von Bund, Ländern und Gemeinden ist die Möglichkeit der direktdemokratischen Willensbildung allzu einseitig auf die kommunale Ebene verlagert worden, wo die Gemeindebürger über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises über ein Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid beantragen können¹¹. Die Möglichkeit, ein solches Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid einbringen zu können, ist allerdings meist an besonders schwer zu erfüllende Bedin-

gungen geknüpft. Die Mängelliste der dadurch entstandenen „Zuschauerdemokratie“ ist bekannt; dazu zählen Politikverdrossenheit und Vertrauensschwund in der Bevölkerung, Zurichtung politischer Inhalte auf Wahltermine und Medienöffentlichkeit, Ausblendung längerfristiger und programmatisch „querliegender“ Themen, Parteidisziplin statt Diskussions- und Lernoffenheit, hierarchischen Binnenstrukturen und Ämterpatronage, Aushöhlung des Parlaments zugunsten der Exekutive und Kompetenzbehauptung statt Problemlösung¹².

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß das Bekenntnis zu mehr Bürgernähe und den positiv damit verbundenen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung quer durch alle Parteien mehr oder weniger einhellig vertreten wird. Die Unterschiede in den Auffassungen und die Reichweite der Zugeständnisse weichen zum Teil jedoch erheblich voneinander ab und lassen sich am besten aus den Regierungs-, Grundsatz- und Wahlkampfprogrammen der einzelnen Parteien ablesen.

3. Die Haltung der Parteien zur plebiszi- tären Demokratie - Ein Vergleich der Parteiprogramme

Die in Art. 21 GG vorgesehene Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes hat sich mittlerweile weitgehend in ein faktisches Politikmonopol verkehrt, während sich die Willensbildung des Stimmbürgers darauf beschränkt, bei Wahlen seine Stimme ab-

zugeben. Innerhalb der vertikal abgestuften Politikebenen von Bund, Ländern und Gemeinden ist die Möglichkeit der direktdemokratischen Willensbildung allzu einseitig auf die kommunale Ebene verlagert worden, wo die Gemeindebürger über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises über ein Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid beantragen können¹³. Die Möglichkeit, ein solches Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid einbringen zu können, ist allerdings meist an besonders schwer zu erfüllende Bedingungen geknüpft. Die Mängelliste der dadurch entstandenen „Zuschauerdemokratie“ ist bekannt; dazu zählen Politikverdrossenheit und Vertrauensschwund in der Bevölkerung, Zurichtung politischer Inhalte auf Wahltermine und Medienöffentlichkeit, Ausblendung längerfristiger und programmatisch „querliegender“ Themen, Parteidisziplin statt Diskussions- und Lernoffenheit, hierarchischen Binnenstrukturen und Ämterpatronage, Aushöhlung des Parlaments zugunsten der Exekutive und Kompetenzbehauptung statt Problemlösung¹⁴.

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß das Bekenntnis zu mehr Bürgernähe und den positiv damit verbundenen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung quer durch alle Parteien mehr oder weniger einhellig vertreten wird. Die Unterschiede in den Auffassungen und die Reichweite der Zugeständnisse weichen zum Teil jedoch erheblich voneinander ab und lassen sich am besten aus den Regierungs-, Grundsatz- und Wahlkampfprogrammen der einzelnen Parteien ablesen.

CDU

Für die CDU sind die Anzeichen für eine Entfremdung zwischen Bürgern und politischen Parteien und zwischen Bürgern und Staat unübersehbar, so daß die Legitimität und Durchschaubarkeit von demokratischen Entscheidungsprozessen und -strukturen zunehmend in Frage gestellt erscheint¹⁵. Dabei würden die kommunale Selbstverwaltung unter dem Gesichtspunkt der Dezentralisierung, der Bürger-
nähe und der Transparenz in Zukunft besonders wichtig erscheinen. Zwar hätten die politischen Parteien als Träger des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses für die Weiterentwicklung der Demokratie eine besondere Verantwortung und Bedeutung, doch dürfte niemand die Augen davor verschließen, daß das Ansehen der Parteien in der Öffentlichkeit gesunken und die Mitwirkung des Bürgers an der politischen Arbeit im Schwinden begriffen sei. Die Mitwirkung des Bürgers am Prozeß der politischen Willensbildung sei nicht nur eine Holschuld des Bürgers, sondern auch eine Bringschuld der Entscheidungsträger.

Die CDU bejaht explizit das Engagement von Bürgerinitiativen, die zur Belebung der Demokratie beitragen und ihr neue Impulse geben würden. Es ist die Aufgabe der politisch Verantwortlichen, ihre Forderungen in übergreifende gesamtpolitische Überlegungen einzubeziehen¹⁶. Im Gegensatz zur Bundesebene schlossen die Elemente unmittelbarer Demokratie das repräsentative System vor allem auf der regionalen und kommunalen Ebene

nicht aus, sondern würden es sinnvoll ergänzen. Daher sollten kommunalpolitische Entscheidungen das Votum der Bürger soweit als möglich einbeziehen¹⁷.

Einen Ansatz zur Reform der baden-württembergischen Gemeindeordnung bietet der Koalitionsvertrag der von den Parteien CDU und FDP seit 1996 geführten Landesregierung, die verstärkte Mitwirkungsrechte für die Bürgerschaft durch eine entsprechende Änderung des § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung vorsehen. So sollen die Voraussetzungen für einen Bürgerentscheid dergestalt geändert werden, daß das Bürgerbegehren zukünftig nur noch von mindestens 10 Prozent – anstatt wie bisher von 15 Prozent – der wahlberechtigten Bürger unterzeichnet werden muß. Analog dazu und im Hinblick auf die Einwohnerzahlen der Gemeinden – sollen auch die Quoren der Unterzeichnenden gesenkt werden.

SPD

Im Jahr 1989 erachtete die SPD Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen als Belebung für den demokratischen Willensbildungsprozeß, in denen ein verändertes Bewußtsein seinen Niederschlag fände. Auch wenn sie häufig nur Teilinteressen vertreten würden, erzwingen sie die Diskussion wichtiger Themen, beleben die Demokratie durch neue Formen politischer Willensbildung und bereichern die politische Kultur. Sie sollten die Parteien zwar stets aufs neue fordern, sie aber nicht ersetzen¹⁹.

Bereits im Landtagswahlkampf 1992 in Baden-Württemberg hatte sich jedoch offensichtlich schon ein Meinungswechsel in diesem Bereich vollzogen, denn seither gehörten die Stärkung des Bürgerwillens und die Beteiligungsrechte der Bevölkerung auch zwischen den Wahlen für die SPD zu den selbstverständlichen Voraussetzungen staatlichen Handelns. Die Reformbestrebungen machten auch vor einer Änderung und Weiterentwicklung der Landesverfassung nicht halt, mit dem Ziel, insgesamt die demokratischen Mitwirkungsrechte zu stärken. Dazu gehörten die Erleichterung des Volksbegehrens und des Volksentscheids sowie auf Kreisebene die Einführung von Bürgeranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Die Kontrollrechte der Gemeinderäte und Kreistage sollten ausgebaut und dazu die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt werden²⁰.

In ihrer Kritik an der von der CDU geführten Landesregierung bedauerte die SPD, daß seit dem Jahr 1975 allein über 40 Prozent der abgelehnten Bürgerbegehren an dem sogenannten Positivkatalog scheiterten und insgesamt – zusätzlich bedingt durch die unzureichende Vier-Wochen-Frist – dann über die Hälfte der Bürgerbegehren aus formalen Gründen abgewiesen wurden²¹.

Um engagierte Bürger an einer weiteren aktiven Mitarbeit im demokratischen Meinungsbildungsprozeß auf kommunaler Ebene nicht zu entmutigen, forderte die SPD, die Beschränkungen der Zulässigkeit von Bürgerbegehren im Positiv-

katalog der Gemeindeordnung zu streichen, denn die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde wüßten selbst am besten, was eine „wichtige Gemeindeangelegenheit“ ist. Sodann sollten die Fristen für Bürgeranträge und -begehren, die sich gegen einen Beschluß des Gemeinderats richten, auf zwei Monate ausgedehnt werden.

Noch deutlicher wurden die Sozialdemokraten in ihrem Programm zur Kommunalwahl in Baden-Württemberg 1994. Hier forderten sie eine neue politische Kultur und Qualität kommunaler Arbeit, die nicht mehr hinter verschlossenen Rathaustüren stattfinden, sondern das bürgerschaftliche Engagement stärken und vor Ort die Probleme ansprechen sollte. Gerade weil Menschen durch Planungen in ihren Interessen berührt würden, aber auch weil sich immer mehr egoistische Einzelinteressen auf Kosten sozial Schwächerer durchsetzten, forderte die SPD rechtzeitige Informationen und Bürgerbeteiligungen schon in frühen Planungsstadien, um die Voraussetzungen für Planungsalternativen und die Transparenz der Entscheidungsprozesse zu schaffen²².

FDP

Ebenso wie bei den beiden großen Volksparteien CDU und SPD finden sich auch in den Wahlprogrammen der FDP explizit Aussagen über Formen von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung. Darin wird für eine liberale Bürgergesellschaft

und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozeß auf allen Verwaltungsebenen geworben. Diesem Engagement müßten überall echte Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte entsprechen, die auf kommunaler wie auf Landesebene auszubauen seien²³.

Ergänzend zu diesen Aussagen ist der Koalitionsvertrag über die Bildung einer Landesregierung von Baden-Württemberg zu nennen, der jedoch schon im Kapitel über die CDU besprochen wurde.

Bündnis 90/Die Grünen

Die Partei Bündnis 90/Die Grünen geht in ihren Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung aber auch in der Wahl der Mitbestimmungsinstrumente und -methoden auf Landesebene im wesentlichen über die der voran genannten Parteien hinaus²⁴.

Um auf Landes- und Kommunalebene die direktdemokratischen Instrumente leichter anwendbar zu machen und damit die politische Partizipation zu verbessern, soll das Quorum bei Volksbegehren generell auf 5 Prozent der Stimmberechtigten verringert werden, wobei dann die einfache Mehrheit der Stimmen für den Erfolg des Volksentscheids genügen soll. Vorbild für dieses Verfahren ist das Modell „Mehr Demokratie in Bayern“, das im Herbst 1995 durch einen Volksentscheid beschlossen wurde und welches impliziert, daß Unterschriftenquoten für Bürgerbegehren auf Gemeindeebene abgesenkt und diese grundsätzlich zu allen kommunalen

Angelegenheiten zugelassen werden, wobei der Bürgerentscheid nicht mehr an eine Mindestbeteiligung geknüpft ist.

4. Die Rolle von Lokalzeitungen

In den Landespressegesetzen wird der Presse eine „öffentliche Aufgabe“ zugeschrieben, die sich aus Art. 5 GG ableiten läßt und somit einen Grundpfeiler unserer Demokratie darstellt. Das Recht auf Meinungsfreiheit und Information sowie das Verbot der Zensur sind hier festgeschrieben.

Diese Freiheit hat aber auch ihre Grenzen. So schreiben die Landespressegesetze vor, daß Journalisten bei der Ausübung ihrer Arbeit mit der „nach den Umständen gebotenen Sorgfalt“ vorzugehen haben²⁵.

Ganz allgemein gesagt befinden sich vor allem Lokalzeitungen in einem ständigen Kräftefeld zwischen Anpassung und Autonomie, das sehr stark von den lokalen Gegebenheiten sowie der Gemeindegröße abhängt. Untersuchungen haben ergeben, daß erst ab einer Größenordnung von über 10.000 Einwohnern eine regelmäßige und ausführliche Berichterstattung erfolgt, denn ansonsten übt die Presse im wesentlichen die „Funktion der Distributionskontrolle“ aus, wobei Informationen so gesteuert und kontrolliert werden, daß Konflikte zwischen den Teilsystemen nicht zu stark in die Öffentlichkeit gelangen²⁶.

In der Gemeindegrößenklasse ab 10.000

Einwohnern besitzt in über 47 Prozent der baden-württembergischen Gemeinden eine Zeitung das Monopol; in weiteren 15 Prozent dieser Gemeinden beträgt der Marktanteil des stärksten Anbieters zwischen 90 und 99 Prozent. Anders ausgedrückt: In etwa zwei Dritteln aller Gemeinden ab dieser Größenordnung verkauft der Marktführer von 100 Zeitungen mehr als 90. Hier haben es andere Zeitungen in der Regel schwer, von der Öffentlichkeit wahrgenommen und der Konkurrenz ernstgenommen zu werden. Die ideale Konkurrenzsituation, wo zwei oder mehr Anbieter sich in etwa die Waage halten, ist in nur 16 von 100 Gemeinden gegeben.

Gerade im Falle von Bürgerinitiativen zeigen sich die Schranken autonomen Handelns im Lokaljournalismus besonders deutlich. Beinhaltet das umstrittene Thema gar noch wirtschaftspolitische Aspekte, so hindert die objektiv bestehende ökonomische Abhängigkeit einer lokalen Zeitung von wichtigen Inserenten die Berichterstattung meist daran, eine kritische Sicht der Dinge vorzunehmen.

5. Fallbeispiel: Der verhinderte Bürgerentscheid zum Industrie und Gewerbegebiet Lerchenäcker in Backnang

Die baden-württembergische Gemeindeordnung fordert, daß ein Votum von 15 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung oder – wie im Falle der Gemeindegröße Backnangs – mindestens 3000 Unterschriften notwendig sind, um bei einer

umstrittenen Gemeindeangelegenheit ein Bürgerbegehren und damit einen Bürgerentscheid wirksam werden zu lassen. Sollte diese Angelegenheit allerdings nicht unter den sogenannten Positivkatalog der Gemeindeordnung fallen, muß der Gemeinderat – will man einen Bürgerentscheid durchsetzen – auf Antrag erst noch die Hauptsatzung ändern und damit diese strittige Angelegenheit zu einer besonders wichtigen Gemeindeangelegenheit erklären.

Eben dies war im Falle des Industrie- und Gewerbegebiets Lerchenäcker vonnöten, denn ein Bürgerbegehren über einen solchen Fall sah die Gemeindeordnung explizit sowie auch die Hauptsatzung der Stadt Backnang nicht vor. Letztere wurde im übrigen noch niemals zum Zwecke eines Bürgerbegehrens geändert, ebenso wenig hatte in Backnang jemals ein Bürgerentscheid stattgefunden. Somit betrat der Gemeinderat der Stadt Backnang hier Neuland.

Interessant ist nun weniger das Ergebnis der Abstimmung, die – wie eigentlich erwartet – mehrheitlich gegen die Bezeichnung des 62 Hektar großen und geplanten Gewerbegebiets als wichtige Gemeindeangelegenheit ausging, als vielmehr der Duktus der Gemeinderatsdebatte sowie die Art und Weise, wie der Oberbürgermeister und die einzelnen Vertreter der Fraktionen ihre Argumente vortrugen und begründeten.

Hatte der Oberbürgermeister schon im Vorfeld der Debatte nie einen Hehl daraus

gemacht, daß er die Lerchenäcker als das ungeeignetste Objekt für einen Bürgerentscheid hielt, so geriet seine Rede zum großen Teil zu einem Plädoyer für den geplanten Industrie- und Gewerbepark. Ihm schien es bei der Frage um die Ergänzung der Hauptsatzung schon im Vorhinein um eine Entscheidung über die Lerchenäcker zu gehen, obwohl die bereits gesammelten 3000 Unterschriften für ein Bürgerbegehren in dieser Sache erst im Nachhinein zum Tragen hätten kommen können. Besonders erwähnenswert ist dabei seine Aussage, daß bei dem damaligen Stand der Planung und den vermeintlicherweise gegebenen finanziellen Zusagen des Verbandes Region Stuttgart für zinsverbilligte Kredite der zu gründende Zweckverband Lerchenäcker keinen Abmangel, sondern eine schwarze „Null“ erwirtschaften würde, obwohl der Verband Region Stuttgart zu diesem Zeitpunkt noch gar keine finanziellen Zusagen hat geben können²⁹.

Weiterhin erschien ihm ein Bürgerentscheid über einen Flächennutzungsplan verfassungsrechtlich bedenklich zu sein, weil dieser die Belange der Mitgliedsgemeinden der Vereinigten Verwaltungsgemeinschaft (VVG) berühren würde. Er berief sich dabei auf eine vom CDU-Ortsverein organisierte Veranstaltung, bei der er obendrein gar nicht zugegen war. Professor Ade von der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung in Ludwigsburg, der bei dieser Veranstaltung referierte, interpretierte diesen Aspekt eindeutig als allein in der Planungshoheit der Stadt begründet, ebenso wie der Verfasser dieses

Beitrages, der bei dieser Veranstaltung zugegen war und in diesem Zusammenhang auf das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Art. 28 GG hinwies³⁰.

Oberbürgermeister Jürgen Schmidt erschien es nun unmittelbar vor der Abstimmung geraten zu sein, einen „Runden Tisch“ Lerchenäcker vorzuschlagen. An diesem sollten alle relevanten Gruppierungen beteiligt werden, um dadurch eine stärkere Beteiligung der Bürgerschaft am Meinungs- und Willensbildungsprozeß zu ermöglichen³¹. Für den Oberbürgermeister sollten die Lerchenäcker einer weiteren Zersiedelung der Landschaft vorbeugen, denn andernfalls würde jede Gemeinde eigene Industrie- und Gewerbeflächen ausweisen.

Die Fraktion der CDU, die vollständig eine Änderung der Hauptsatzung ablehnte, warnte vor dem Mißbrauch eines Bürgerentscheids durch kleine Minderheiten, die die Demokratie funktionsunfähig machen wollten und mit Halbwahrheiten sowie übermäßiger Vereinfachung arbeiteten. Ohne differenzierte Abwägung komplexer und zusammenhängender Sachverhalte würden diese Gruppierungen nur Demagogie betreiben.

Obwohl die SPD-Fraktion mit wenigen Ausnahmen das Lerchenäcker-Projekt favorisiert, stimmte sie doch mit großer Mehrheit für die Änderung der Hauptsatzung, da sich 3000 Bürger dafür ausgesprochen hatten. Im Falle eines Bürgerentscheids müßte, so die Stellungnahme, jedoch gute Informationsarbeit betrieben

werden, denn es stimme nämlich bedenklich, wenn die Bürgerinitiative mit unzutreffenden Zahlen operiere³².

Für die FW/FDP-Fraktion, die ebenso wie die CDU die Änderung der Hauptsatzung geschlossen ablehnte, hatte die Bürgerinitiative die Bürger „aufgemischt“, ohne daß sie die richtigen Zahlen und den sachlichen Hintergrund gekannt hätte. Es wurde argumentiert, daß viele Dinge heute so verwässert würden, daß hinterher keiner mehr wisse, „wohin es laufen soll vor lauter Demokratiegeschwätz“³³.

Für die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen bestand kein Zweifel darin, daß mehr Bürgerbeteiligung, die in der Gemeindeordnung von erheblichem staatspolitischem Interesse apostrophiert wird, auch einen Bürgerentscheid einschließt, so daß

„zu beweisen sei, daß ehrenamtliches Engagement Zustimmung findet“. So sei es nicht verwunderlich, daß viele Bürger heute von den Wahlurnen fernblieben, weil sie die Parteien nicht mehr als ihren verlängerten Arm ansehen würden.

Ebenfalls die Interessen der Bürgerinitiative vertraten die ÖDP, die Biblische Wählergemeinschaft sowie der Verfasser dieses Aufsatzes, indem sie darauf hinviesen, daß ein Bürgerentscheid ein Signal gegen Politikverdrossenheit setzen würde. Es gehe um die Bewahrung der politischen Kultur, denn Projekte von solcher Dimension gehörten ohne Zweifel als wichtige Gemeindeangelegenheit bezeichnet und sollten damit einem Bürgerentscheid zugänglich gemacht werden können.

Literatur

- 1 Scholz, Rupert, Die Gemeinsame Verfassungskommission, Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/93 v. 24. 12. 1993, S. 4.
- 2 Vgl. Fischer, Wolfgang, Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/93 v. 24. 12. 1993, S. 18.
- 3 Evers, Tilman, Volkssouveränität im Verfahren, Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91 v. 31. 5. 1991, S. 6
- 4 Kriesi, Hanspeter, Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91 v. 31. 5. 1991, S. 52.
- 5 Wassermann, R., Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986, S. 181-195.
- 6 Gebhardt, Jürgen, Direktdemokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91 v. 31. 5. 1991, S. 19.
- 7 Gebhardt, Jürgen, a. a. O., S. 28.
- 8 Gebhardt, Jürgen, a. a. O., S. 27.
- 9 Möckli, Silvano, Direkte Demokratie im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91 v. 31. 5. 1991, S. 42.
- 10 Evers, Tilman, a.a.O., S. 9.
- 11 Vgl. den Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 27. 10. 1995.
- 12 Vgl. Wassermann, Rudolf, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986.
- 13 Vgl. den Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 27. 10. 1995.
- 14 Vgl. Wassermann, Rudolf, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986.
- 15 Vgl. das Grundsatzprogramm „Baden-Württemberg 2000“ des CDU Landesverbandes, beschlossen auf dem Landesparteitag am 4./5.10.1991 in Ulm, S. 13.
- 16 Vgl. Grundsatzprogramm „Baden-Württemberg 2000“, a. a. O., S. 16.
- 17 Vgl. das Grundsatzprogramm der CDU „Freiheit in Verantwortung“, beschlossen auf dem Parteitag am 20./23. 2. 1994 in Hamburg, S. 75ff.
- 18 Vgl. die Vereinbarung zwischen den Landesverbänden der CDU Baden-Württemberg und der FDP Baden-Württemberg über die Bildung einer Landesregierung für die 12. Legislaturperiode des Landtages vom April 1996, S. 31.
- 19 Vgl. das Grundsatzprogramm der SPD, beschlossen vom Programm-Parteitag am 20. 12. 1989 in Berlin, S. 48.
- 20 Vgl. das Regierungsprogramm des SPD-Landesverbandes Baden-Württemberg „Verantwortung 1992“, S. 45 ff.
- 21 Vgl. das Landtagswahlprogramm der SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg „Argumente 1992“, S. 76.
- 22 Vgl. das Programm zur Kommunalwahl in Baden-Württemberg 1994 „Verantwortung für Kreise, Städte und Gemeinden“, beschlossen auf dem SPD-Landesparteitag am 11. 3. 1994 in Wiesloch, S. 26.
- 23 Vgl. das Wahlprogramm der FDP Baden-Württemberg zur Landtagswahl 1996 „Zukunft gewinnen – Beschäftigung schaffen“, beschlossen vom Landesparteitag am 4./5. 1. 1996 in Stuttgart, S. 30.
- 24 Vgl. das Programm von Bündnis 90/Die Grünen für die Landtagswahl in Baden-Württemberg 1996, S. 42.

- 25 Rombach, Theo, Lokalzeitung zwischen Anpassung und Autonomie, in: Biege, Hans-Peter (Hrsg.), Massenmedien in Baden-Württemberg, Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs, Band 17, Stuttgart 1990, S. 149.
- 26 Noelle-Neumann, Elisabeth / Schulz, Winfried / Wilke, Jürgen (Hrsg.), Das Fischer Lexikon – Publizistik – Massenkommunikation, Frankfurt/Main 1989, S. 132.
- 27 Biege, Hans-Peter, Zeitungsland Baden-Württemberg, Eine flurbereinigte Presselandschaft, in: Biege, Hans-Peter (Hrsg.), a. a. O., S. 137.
- 28 Einleitender Redebeitrag von Oberbürgermeister Jürgen Schmidt zu dem Tagesordnungspunkt „Änderung der Hauptsatzung“ in der Sitzung des Gemeinderats am 30. 1. 1997.
- 29 Die Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und regionalbedeutsamer Gewerbebrachen wurde der Regionalversammlung vom Verband Region Stuttgart erst am 26. 3. 1997 mit der Sitzungsvorlage Nr. 77/97 zur Beschlußfassung vorgelegt. Dort sind auch die Förder- und Finanzierungsvoraussetzungen beschrieben, die vor allem in rückzahlbaren Zinszuschüssen bestehen. Diese decken aber bei weitem nicht die Lücken in der Finanzierung ab, da nicht mit einem Überschußanteil beim Verkauf der erschlossenen Grundstücke gerechnet werden kann.
- 30 Vgl. den Bericht in der Backnanger Kreiszeitung vom 31. 1. 1997.
- 31 Vgl. die Backnanger Kreiszeitung vom 1. 2. 1997, in der ausführlich über die Gemeinderatsdebatte vom 30. 1. 1997 berichtet wird.
- 32 Richtig ist, daß die Bürgerinitiative Lerchenäcker stets mit den Zahlen argumentierte, die sie den offiziellen Verlautbarungen und Sitzungsvorlagen der Stadtverwaltung entnahm. So ging sie bis zur Abstimmung über die Hauptsatzung von 50 Hektar zu überbauender Fläche aus, obwohl die Verwaltung taktisch geschickt erst kurz vor der Beschlußfassung zum Flächennutzungsplan das Faktum auf den Tisch legte, daß die Lerchenäcker nunmehr mit 62 Hektar überplant werden. Ebenso wurde der Bürgerinitiative vorgeworfen, sie würde mit einer Deckungslücke von über 13 Millionen DM argumentieren. Diese Zahl stammt pikanterweise aus dem Bericht des Amtes für Wirtschaftsförderung vom 7. 6. 1996 und dürfte sich nun durch die Vergrößerung der zu versiegelnden Fläche in der Tat als untertrieben und damit als falsch erweisen.
- 33 In diesem Zusammenhang wurde die Bürgerinitiative von der FW/FDP-Fraktion auch schon als „pseudodemokratische Gruppierung“ bezeichnet.