

## **Arbeitsgruppe „Partizipation – politische Mitbestimmung als Grundrecht“**

*Ausgehend vom Grundrecht auf politische Mitbestimmung beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit den Instrumenten für politische Partizipation im Verfassungsentwurf. Darunter vor allem: die direkte Demokratie (Volksbegehren) und die Beteiligung an öffentlichen Planungen. Der Verfassungsentwurf ging mit diesem Grundrecht auf politische Mitbestimmung weit über das Grundgesetz der Bundesrepublik hinaus.*

In der Arbeitsgruppe beschäftigten sich die Gesprächsteilnehmer\_innen damit, welche zentralen Fragen und Impulse der Verfassungsentwurf auch heute noch für uns bereithält. Welche Chancen politischer Gestaltung bot der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches der DDR 1990 an? In welchem Verhältnis stehen diese Möglichkeiten zur aktuellen Wirklichkeit der Partizipation in der bundesdeutschen Gesetzgebung? Die Arbeitsgruppe verstand sich als Diskussionsplattform zu diesen Fragestellungen.

In der Diskussion konzentrierten wir uns auf drei Themenfelder:

- das Grundrecht auf „politische Mitgestaltung“,
- die direkte Demokratie mit Volksgesetzgebung und Referenden<sup>1</sup> und
- die Rechte von Bürger\_innenbewegungen als politisches Subjekt.

Im Verfassungsentwurf gibt es weitere Bestimmungen zur politischen Teilhabe der

---

<sup>1</sup> Bei der Volksgesetzgebung entwerfen, beschließen und revidieren Bürger\_innen in mehrstufigen Verfahren Gesetze selbst. Bei Referenden hingegen kommen die Vorschläge aus dem Parlament oder von der Regierung. Etwa im Falle einer Verfassungsänderung, die abschließend durch das Volk bestätigt werden muss.

Bevölkerung, zum Beispiel mit der Institution des „Bürgeranwalts“ (Artikel 65, Absatz 1), der zugleich Vorsitzender des Petitionsausschusses im Parlament ist (Artikel 62, Absatz 1).

## **Partizipation im Verfassungsentwurf des Runden Tisches: Ein Überblick**

### **Politische Mitgestaltung als Grundrecht**

Das Grundrecht aller Bürger\_innen auf politische Mitgestaltung kann als Basis für die partizipativen Elemente im Verfassungsentwurf angesehen werden. Es ist Teil der Menschen- und Bürgerrechte im ersten Kapitel des Verfassungsentwurfes:

*„Jeder Bürger hat das gleiche Recht auf politische Mitgestaltung. Die Verfassung und die Gesetze gestalten aus, wie das Recht unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter ausgeübt wird.“ (Artikel 21, Absatz 1)*

Als spezieller Fall wird für Betroffene öffentlicher Planungen ebenfalls ein Recht auf Verfahrensbeteiligung formuliert:

*„Jeder, dessen Rechte und Belange durch die öffentliche Planung von Vorhaben [...] betroffen werden, hat das Recht auf Verfahrensbeteiligung. Dasselbe Recht haben Zusammenschlüsse von Betroffenen.“ (Artikel 21, Absatz 4)*

Das Grundgesetz der Bundesrepublik enthält solche Grundrechte nicht, wodurch diese beiden Artikel zusätzlich eine besondere Bedeutung erhalten. Stattdessen sind die demokratischen Rechte als Teil der Prinzipien des Staates aufgeführt.

### **Volksgesetzgebung**

Eine Besonderheit für die politischen Verhältnisse im Deutschland der Wendezeit war die Ermöglichung direkter Demokratie im Verfassungsentwurf. Als Vorbild für die Formulierung der Volksgesetzgebung diente unter anderem die Verfassung der Schweiz.

Zu den direktdemokratischen Instrumenten gehören die Volksgesetzgebung auf nationaler Ebene (Artikel 98) und obligatorische Referenden (im Verfassungstext

gleichermaßen „Volksentscheid“) in folgenden Fällen:

- Annahme der Verfassung (Artikel 135, Absatz 1),
- Änderung der Verfassung (Artikel 100, Absatz 1),
- Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (Artikel 132, Absatz 2),
- Beschluss einer neuen gesamtdeutschen Verfassung (Artikel 136).

Das Verfahren der Volksgesetzgebung hat zwei Stufen. In der ersten Stufe sind zunächst 750.000 Unterschriften für einen Gesetzentwurf zu sammeln (das „Volksbegehren“).

Danach folgt ein Volksentscheid, bei dem die einfache Mehrheit über Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfes entscheidet (Artikel 98, Absatz 1). Ein Volksentscheid soll ausbleiben, wenn das Parlament den Gesetzentwurf annimmt. Entweder unverändert oder in einer Kompromissvariante unter Zustimmung von zwei Dritteln der „Vertrauensleute“, der Vertreter\_innen der Volksbegehrens.

Die Vertrauensleute sollten in den öffentlich-rechtlichen Medien für den Gesetzentwurf unentgeltlich werben dürfen und in den Parlamentsdebatten zum Volksbegehren ein Rederecht erhalten (Artikel 98, Absatz 4).

### **Rechte für Bürger\_innenbewegungen**

Auch den politischen Vereinigungen, den Bürger\_innenbewegungen, sollten Beteiligungsrechte bei der Gesetzgebung eingeräumt werden. Unter den besonderen Schutz der Verfassung gestellt (Artikel 35, Absatz 1), werden ihnen ein Anhörungsrecht in den Ausschüssen der Parlamente sowie ein Anspruch auf Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung zuerkannt (Artikel 35, Absatz 2). Ihre aus den Auseinandersetzungen von 1989/1990 resultierende Bedeutung für das politische Leben schlug sich zudem in einer Regelung der Wahlkampfkostenerstattung nieder. Sie

sollte für die Bürger\_innenbewegungen genauso gelten wie für Parteien. (Artikel 37, Absatz 3).

## **Welche Impulse bietet der Verfassungsentwurf für die heutigen Debatten?**

### **Keine einfache Antwort**

In der Diskussion der partizipativen Grundsätze und Instrumente lässt sich der Verfassungsentwurf unterschiedlich bewerten. Zum einen waren sie für die damalige Zeit sehr fortschrittlich. Zum anderen liegen sie – mangels Erfahrungen – in der Ausgestaltung teilweise hinter heutigen Instrumenten zurück. In den vergangenen 25 Jahren konnte man verschiedene Erfahrungen sammeln und so etwa die Volksgesetzgebung weiterentwickeln.

Ein qualitativer Unterschied zur aktuellen Situation im Jahre 2014 ist jedoch, dass Partizipation in der Bundesrepublik vor allem einfachgesetzlich geregelt ist. Im Grundgesetz fehlt es an entsprechenden Bestimmungen. Für die Bürger\_innenbewegungen von 1989/1990 war es hingegen bedeutsam, die Errungenschaften der demokratischen Revolution bestmöglich durch eine Verankerung auf der Verfassungsebene zu schützen.

### **Möglichkeiten der Bürger\_innenbeteiligung auf Bundesebene**

Am Konflikt um den Stuttgarter Hauptbahnhof („Stuttgart 21“) (Artikel in Wikipedia) zeigte sich beispielhaft der wachsende Wunsch der Menschen, bei Vorhaben der öffentlichen Hand stärker einbezogen zu werden. Viele Bürger\_innen erleben, dass sie bei der Planung von Bauvorhaben oder der Verwendung öffentlicher Gelder nur unverbindlich oder gar nicht angehört werden. Das schafft eher eine Distanz als eine Nähe im Dialog zwischen Staat und Bürger\_innen.

Die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung auf verschiedenen Ebenen ähneln am ehesten dem Recht auf Verfahrensbeteiligung aus dem Verfassungsentwurf. Hierbei geht es um eine Beteiligung an der Planung von Bauvorhaben oder zu den Nutzungsmöglichkeiten von Flächen, z.B. als Gewerbegebiet oder dem Verlauf einer Autobahn.

Diese Beteiligung kann in unterschiedlichster Form und bei verschiedensten Projekten durchgeführt werden, ist aber nicht immer verpflichtend. In den unterschiedlichen Regelungsbereichen – wie etwa Umwelt oder Straßenbau – sind die Verfahren und Regelungen zudem mehr oder weniger ungleich ausgestaltet, gerade auch, was die Verpflichtung zu ihrer Durchführung angeht.

### **Der Versuch einer Verbesserung**

Die Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und weiterer Gesetze im Jahre 2013 sollten diese Prozesse vereinfachen und einheitlicher strukturieren, jedoch geschah dies nicht immer zum Vorteil der Bürger\_innen. Es wurden schnellere Verfahren mit weniger Beteiligungsmöglichkeiten eingeführt, die den Forderungen der Bevölkerung nach mehr Mitsprachemöglichkeiten zuwiderliefen.

Unter dem Eindruck der Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ ist zumindest gesetzlich geregelt worden, dass die Verwaltung auf eine frühe Beteiligung der Bürger\_innen hinwirken soll. Dies ist wichtig, um Kritik und Bedenken frühzeitig in der Planung zu berücksichtigen und eine für viele Seiten tragbare Lösung aushandeln zu können. Allerdings wird vielfach kritisiert, dass die öffentliche Hand, wenn sie selbst Bauträgerin ist, nicht gesetzlich zur Durchführung eines Beteiligungsverfahrens verpflichtet wurde. Im Verfassungsentwurf fehlt dieser Gedanke an eine frühzeitige Beteiligung hingegen gänzlich.

### **Mehr Bewegung ist in den Kommunen**

Hinsichtlich der Verwirklichung der Idee des Verfassungsentwurfes gibt es allerdings auf kommunaler Ebene Bewegung. Immer mehr Kommunen bemühen sich um eine intensivere Beteiligung der Bürger\_innen an politischen Prozessen, Entscheidungen und öffentlichen Planungen.

Durch Leitbilder und Satzungen der Kommunen werden die Regeln festgelegt und die Verfahren der Bürgerbeteiligung sogleich etabliert (Sammlung beim Netzwerk Bürgerbeteiligung). Dahinter steht die Idee einer Bürger\_innengesellschaft, in welcher die Menschen ihr Gemeinwesen zusammen gestalten und sich dafür engagieren. Dieser Prozess steht noch am Anfang und wird in den Kommunen sehr unterschiedlich umgesetzt.

### **Fehlt das Recht auf Beteiligung im Grundgesetz?**

Müsste heute ein Recht auf politische Beteiligung im Grundgesetz genauso als Grundrecht verankert werden wie es beim Verfassungsentwurf vollzogen wurde? Hierauf fand sich keine eindeutige Antwort. Einerseits wäre dies eine Klarstellung und würde zugleich der Bürgerbeteiligung ein besonderes Gewicht verleihen. Andererseits wäre dieses Recht auch mit Gesetzen auszugestalten, sodass es weiterhin einfachgesetzlicher Regelungen bedürfen würde. Die Frage nach der notwendigen Verankerung eines Grundrechtes auf Bürgerbeteiligung blieb somit offen.

### **Direkte Demokratie: Selbst entscheiden statt nur mitreden?**

Nach der Wiedervereinigung wurde in allen Verfassungen der neuen Länder die Volksgesetzgebung verankert und in der Folge auch in den alten Bundesländern (wieder) eingeführt. Heute existiert in allen Bundesländern ein dreistufiges Verfahren, das stetig weiterentwickelt wird.

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen ist die Situation in den einzelnen Ländern

sehr verschieden: Laut dem Volksbegehrensbericht<sup>2</sup> von Mehr Demokratie e. V. nutzen die Bürger\_innen in Hamburg und Bayern die direkte Demokratie äußerst rege. Demgegenüber fand bis 2014 in zehn Bundesländern noch kein einziger Volksentscheid statt, den die Bevölkerung initiierte. So etwa in Brandenburg, obwohl hier zugleich besonders viele Initiativen angestoßen wurden.

Die Regelungen werden fortdauernd weiterentwickelt, um eine lebendige Nutzung der direkten Demokratie zu fördern. Die großen Diskussionsthemen sind dabei vor allem die Quoren, also die Hürden bei der Unterschriftensammlung oder beim Volksentscheid, wenn zum Beispiel mindestens 20 Prozent der Wahlberechtigten zustimmen müssen. Auch wird diskutiert, ob ein im Volksentscheid beschlossenes Gesetz Kosten verursachen darf. Im Land Berlin etwa wird dies bejaht, in anderen aber explizit verneint. Eine weitere Debatte spannt sich um die sogenannte „Amtseintragung“, im Gegensatz zu einer freien Sammlung von Unterschriften auf der Straße.

### **Volksgesetzgebung im Verfassungsentwurf**

Im Verfassungsentwurf finden sich zu diesen Punkten recht niedrighschwellige Regelungen: Keine Quoren beim Volksentscheid, keine weitgehende Einschränkung bei den Kosten, keine Verpflichtung zur „Amtseintragung“. Jedoch ist die erforderliche Zahl von 750.000 Unterschriften im Volksbegehren zugleich sehr hoch. Diese Schwelle wird heute in den Bundesländern, proportional gemessen an der Einwohnerzahl, eher unterschritten. Ralf-Uwe Beck wies jedoch darauf hin, dass es in der Zeit 1989/1990 keine Erfahrungen mit direkter Demokratie in Deutschland gegeben habe. Mit den heutigen Erfahrungen – aus der teilweise recht lebendigen direkten Demokratie in den Kommunen und Bundesländern – würde man dies vielleicht anders regeln als im Verfassungsentwurf von 1990.

---

2 LINK: <a href="<http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>">Volksbegehrensbericht</a>.

Was der Verfassungsentwurf aber voraussetzt, da waren sich die Teilnehmenden einig, sind Volksbegehren und Volksentscheide sowie Referenden auf nationaler Ebene. Diese sind bislang in der Bundesrepublik noch nicht möglich (abgesehen von einem Sonderfall für ein Referendum). Einige Befürworter der Volksgesetzgebung sehen hierin sogar einen uneingelösten Verfassungsauftrag, da es im Grundgesetz heißt, die Staatsgewalt werde „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt“ (Artikel 20, Absatz 2 GG).

## **Was bleibt?**

Mit dem Verfassungsentwurf wurde ein sehr weitgehender Begriff von politischer Teilhabe in den bundesdeutschen Diskurs eingebracht. Der Entwurf war damit zugleich ein Ausdruck der demokratischen Revolution von 1989. Dennoch sind längst nicht alle Anregungen dieses Entwurfes auf fruchtbaren Boden oder Gegenliebe gestoßen. Ihre Umsetzung steht in Deutschland noch aus, wenngleich die Forderungen nach mehr Beteiligung immer lauter und die Bemühungen in diese Richtung auf vielen Ebenen immer stärker werden.

So gibt es seit 2011 in Baden-Württemberg mit Gisela Erler die erste Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. In Potsdam wurde 2014 ein Büro für Bürgerbeteiligung eingerichtet, das je zur Hälfte aus der Verwaltung und der Zivilgesellschaft besetzt ist. Dies sind neue und wichtige Impulse für mehr Partizipation.

Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches ist vielleicht nicht mehr in allen Dimensionen visionär. Der Entwurf ist jedoch bis heute Ausdruck und Mahnung für eine nicht vollständig wahrgenommene Chance einer ernst gemeinten Auseinandersetzung mit den Forderungen vieler Bürger\_innen nach stärkerer Teilhabe



am politischen Geschehen und zur Modernisierung des Grundgesetzes.

Die Grundregeln des politischen Gemeinwesens müssen immer wieder reflektiert werden, sich ihrer bewusst gemacht werden. Dies sei – neben aller Diskussion über einzelne Regelungen – ein wichtiger Impuls, so eine Erkenntnis in der Diskussion unserer Arbeitsgruppe.

## Artikel mit partizipativen Elementen im Verfassungsentwurf

Artikel 21:

„(1) Jeder Bürger hat das gleiche Recht auf politische Mitgestaltung. Die Verfassung und die Gesetze gestalten aus, wie das Recht unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter ausgeübt wird.“

„(4) Jeder, dessen Rechte und Belange durch die öffentliche Planung von Vorhaben, insbesondere von Verkehrswegen und -anlagen, Energieanlagen, Produktionsstätten und Großbauten betroffen werden, hat das Recht auf Verfahrensbeteiligung. Dasselbe Recht haben Zusammenschlüsse von Betroffenen.“

35 – Bürgerbewegungen genießen den besonderen Schutz der Verfassung

„(1) Vereinigungen, die sich öffentlichen Aufgaben widmen und dabei auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken (Bürgerbewegungen), genießen als Träger freier gesellschaftlicher Gestaltung, Kritik und Kontrolle den besonderen Schutz der Verfassung.

(2) Bürgerbewegungen, deren Tätigkeit sich auf den Bereich eines Landes oder des Bundes erstreckt, haben das Recht des Vorbringens und der sachlichen Behandlung ihrer Anliegen in den zuständigen Ausschüssen der Volkskammer oder der Landtage. Sie haben, soweit die Persönlichkeit und die Privatheit Dritter nicht verletzt werden, nach Abwägung entgegenstehender öffentlicher Interessen Anspruch auf Zugang zu den bei den Trägern öffentlicher Verwaltung vorhandenen Informationen, die ihre Anliegen betreffen.“

Artikel 37 (3) – Rechte für Bürgerbewegungen

„(3) Die Parteien haben über ihre Finanzierung öffentlich Rechenschaft abzulegen. Die Wahlkampfkostenerstattung ist an eine gesonderte Entscheidung der Wahlberechtigten Bürger gebunden (Bürgerbonus). Diese Regelungen gelten auch für Bürgerbewegungen, soweit sie sich an Wahlen zur Volkskammer oder zu den Landtagen beteiligen.“

## 98 – Regelung Volksgesetzgebung

„(1) Gesetzesvorlagen zu einem Volksentscheid werden durch Volksbegehren beim Präsidenten der Republik eingebracht. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Im Entwurf sind neun Vertrauensleute zu benennen. Der Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn das Begehren von 750.000 stimmberechtigten Bürgern gestellt wird.

(2) Ein Volksentscheid über den Staatshaushalt findet nicht statt.

(3) Der Präsident legt den Entwurf unverzüglich der Regierung vor. Hat er Zweifel an der Zulässigkeit des Volksbegehrens, so beantragt er innerhalb von vier Wochen eine Entscheidung des Verfassungsgerichts; die Vertrauensleute sind am Verfahren zu beteiligen.

(4) Der Ministerpräsident unterbreitet das Volksbegehren zugleich mit einer Stellungnahme der Regierung binnen eines Monats der Volkskammer. Die Vertrauensleute sind zu den Beratungen der zuständigen Ausschüsse der Volkskammer hinzuzuziehen und haben in ihnen das Rederecht. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn die Volkskammer die Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Unterbreitung unverändert oder in einer Fassung, der zwei Drittel der Vertrauensleute zugestimmt haben, annimmt. Bei der Berichterstattung des Ausschusses steht der Vertretung des Volksbegehrens das Rederecht zu. Im übrigen ist der Volksentscheid binnen zehn Wochen nach Ablauf der in Satz 3 genannten Frist herbeizuführen. Den Trägern des Volksbegehrens ist innerhalb dieser Zeit in den öffentlich-rechtlichen Massenmedien Gelegenheit zur unentgeltlichen Werbung für ihr Anliegen zu geben.

(5) Beim Volksentscheid kann nur mit "ja" oder "nein" abgestimmt werden. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(6) Das Verfahren wird durch Gesetz geregelt.“

## 100 (1) – Verfassungsänderung per Referendum

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz der Volkskammer geändert werden, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Volkskammer bedarf. Es muß den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändern oder ergänzen. Es bedarf der Bestätigung in einem Volksentscheid.

## 132 (2) – Vereinbarung Beitritt der DDR zum GG

„(2) Die Vereinbarung bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Volkskammer und der Bestätigung in einem Volksentscheid.“

#### 135 (1) – Annahme Verfassung

„(1) Diese Verfassung bedarf zu ihrer Annahme eines Beschlusses der Volkskammer mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder und einer Bestätigung durch Volksentscheid. Sie kann als vorläufiges Grundgesetz durch einen Beschluß der Volkskammer mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder in Kraft gesetzt werden.“

#### 136 – Neue gesamtdeutsche Verfassung

„Diese Verfassung verliert ihre Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von einer gesamtdeutschen verfassungsgebenden Versammlung beschlossen und durch einen Volksentscheid bestätigt worden ist, oder an dem Tage, an dem sie nach Eintritt der Voraussetzungen des Artikels 132 außer Kraft gesetzt wird.“