

# Kommunalpolitik in Bremen

*Michael Scherer*

## 1 Einleitung

Die Präambel der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen lautet:

„Erschüttert von der Vernichtung, die die autoritäre Regierung der Nationalsozialisten unter Missachtung der persönlichen Freiheit und der Würde des Menschen in der jahrhundertalten Freien Hansestadt Bremen verursacht hat, sind die Bürger dieses Landes willens, eine Ordnung des gesellschaftlichen Lebens zu schaffen, in der die soziale Gerechtigkeit, die Menschlichkeit und der Friede gepflegt werden, in der der wirtschaftlich Schwache vor Ausbeutung geschützt und allen Arbeitswilligen ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird.“

Die Bremer Landesverfassung geht zurück auf das Jahr 1947. Die erste wieder frei gewählte Bremische Bürgerschaft, das Landesparlament, hat diese Verfassung am 15. September 1947 beschlossen, der die Wahlberechtigten in Bremen und Bremerhaven in einer Volksabstimmung am 12. Oktober 1947 mit großer Mehrheit zugestimmt haben. Am 21. Oktober 1947 trat die Verfassung in Kraft. Aus diesem Jahr datiert auch die Grundlegung für die kommunale Selbstverwaltung des entstehenden Zwei-Städte-Staates Bremens, der innerhalb des Verfassungssystems der Bundesrepublik Deutschland eine Ausnahmeerscheinung ist und bleibt. Zwei Städte bilden zusammen das Bundesland mit der offiziellen Bezeichnung „Freie Hansestadt Bremen“: bestehend aus Bremen und Bremerhaven, regiert als Land und Stadt Bremen vom Senat der Freien Hansestadt Bremen sowie die Stadt Bremerhaven, die vom Magistrat der Stadt Bremerhaven geführt wird. Das erscheint auf den ersten Blick als sehr kompliziert, ist aber eigentlich recht überschaubar. Das gilt auf den zweiten Blick besonders für die Kommunalpolitik.

## 2 Historischer Abriss

Den Anfang bildete die Siedlung Bremen am Ufer der Weser. Im Jahre 787 unter Karl dem Großen zum Bischofssitz erhoben, entwickelte sich aus der Marktsiedlung die

Stadt Bremen, welcher 965 aus der Hand Kaiser Ottos I. das Marktprivileg verliehen wurde. Ein verbrieftes eigenes Stadtrecht erhielt Bremen mit der so genannten Barbarossa-Urkunde durch Kaiser Friedrich I. im Jahre 1186, die den Weg von der landesherrlichen Bischofsstadt zur freien Reichsstadt eröffnete.

Anfang des 13. Jahrhunderts bildete sich in Bremen ein Rat mit einem Bürgermeister an der Spitze, der dem geistlichen Stadtherrn, dem Erzbischof, zunehmend das Herrschaftsrecht bestritt. Bremen gab sich ein eigenes Stadtrecht, das als so genannte „Eintracht“ in der Fassung von 1433 Jahrhunderte lang die Grundlage einer bremischen Verfassung bildete.

Bereits 1358 war Bremen der Hanse beigetreten. Bremen hatte zwar formal noch nicht den Status einer unmittelbar freien Reichsstadt, wurde aber bereits ab 1461 vom Kaiser zu den Reichstagen geladen. Kaiserliche Privilegien aus den Jahren 1541 und 1542 vertieften Bremens Unabhängigkeit vom erzbischöflichen Landesherrn.

Durch das Linzer Diplom vom Jahre 1646, gegen Ende des Dreißigjährigen Krieges, wurde Bremen aus der Hand Kaiser Ferdinands III. die Reichsunmittelbarkeit bestätigt. 1741 erkämpfte sich Bremen im so genannten Stader Vergleich die volle Landeshoheit. Mit der Auflösung des alten deutschen Kaiserreiches im Jahre 1806 wurde Bremen ein selbstständiger und souveräner Freistaat, der sich Freie Hansestadt nannte. Auf dem Wiener Kongress im Jahre 1815 vereinigte sich die Freie Hansestadt Bremen mit den Fürsten und den anderen freien Städten zum Deutschen Bund.

Zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen Bremens gehörte auch die Verfügung über seeschifftiefes Wasser, was durch die Versandung der Weser immer wieder gefährdet war. Zur Lösung dieses Problems kaufte Bremen unter dem Bürgermeister Johann Smidt ein Stück Land an der Wesermündung von Hannover und ließ dort 1827 einen Hafen mit Zugang zum offenen Meer bauen. Mit Bremerhaven, 1851 zur Stadt erhoben, trat neben Bremen ein zweites städtisches Gebilde, womit die noch heute bestehenden Strukturen des Landes Bremen geschaffen wurden.

Mit der Gründung des neuen Deutschen Reiches im Jahre 1871 trat Bremen als Freie Hansestadt dem Bundesstaat bei und war im Bundesrat mit voller Einzelstimme vertreten. Aber erst 1888 erfolgte die volle wirtschaftliche Integration in das übrige Deutschland und der Beitritt zum Zollverein, nachdem Bremen ein Freihafen garantiert und damit ein wesentlicher Bereich der bremischen Wirtschaft abgesichert worden war.

Am Ende des Ersten Weltkrieges erreichte am 6. November 1918 die von Kiel ausgehende Matrosenrevolte auch Bremen. Ein Arbeiter- und Soldatenrat übernahm die Macht und setzte am 14. November 1918 Senat und Bürgerschaft ab. Am 10. Januar 1919 wurde die Bremer Räterepublik ausgerufen, die aber schon am 4. Februar 1919 durch den Einsatz von Reichstruppen blutig niedergeworfen wurde. Eine aus fünf Mitgliedern der Mehrheitssozialdemokratie bestehende Regierung verwaltete provisorisch die politische Macht in Bremen und amtierte bis zum 10. April 1919, als auf Grund der Wahlen zur Bremer Nationalversammlung ein aus Mehrheitssozialdemokraten und zwei bürgerlichen Parteien gebildeter Senat die Regierungsgeschäfte in

Bremen übernahm. Die in der Nationalversammlung erarbeitete Verfassung trat am 18. Mai 1920 in Kraft und sah eine Bürgerschaft aus 120 Abgeordneten vor, die in allgemeiner und gleicher Wahl auf Grund von Parteilisten auf drei Jahre gewählt wurde. Mit der Verabschiedung der Bremer Landesverfassung hatte die parlamentarische Demokratie auch in Bremen Einzug gehalten.

Auf Grund des Bürgerschaftswahlergebnisses vom November 1927 wurde Bremen seit dem April 1928 von einem Senat der „großen Koalition“ aus je drei Senatoren der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) und der Deutschen Volkspartei (DVP) sowie aus fünf Senatoren der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) regiert. Nach der Machtübernahme Adolf Hitlers am 30. Januar 1933 und der Reichstagsauflösung am 1. Februar 1933 war auch in Bremen eine schwierige Lage entstanden. Am Tag der Reichstagswahl am 5. März 1933 war Bremen das einzige Land, in dem noch so genannte „Marxisten“ in der Landesregierung saßen. Bereits am Tag darauf erfolgte die Machtübernahme der Nationalsozialisten in Bremen. Nur wenige Tage später wurde der übrig gebliebene Rumpf-Senat durch einen aus sechs Nationalsozialisten und drei Deutschnationalen bestehenden kommissarischen Senat nach den Vorstellungen der Reichsregierung ersetzt. Eine Neubildung der Bürgerschaft wurde nach den Ergebnissen der Reichstagswahl vorgenommen. Die Eröffnungssitzung am 28. April 1933 war zugleich die erste und auch letzte Zusammenkunft. Schließlich wurde Bremens Parlament am 14. Oktober 1933 aufgelöst, und auch die letzten Befugnisse gingen auf den Senat über. Zu diesem Zeitpunkt hatte Bremen bereits seine Selbstständigkeit verloren, nachdem der oldenburgische Ministerpräsident am 5. Mai 1933 zum Reichsstatthalter in Bremen und Oldenburg ernannt worden war.

Der Zweite Weltkrieg und das nationalsozialistische „Dritte Reich“ endeten für Bremen schon vor dem 8. Mai 1945. Am 27. April 1945 zogen britische Truppen in Bremen ein, die aber schon nach wenigen Wochen verabredungsgemäß der amerikanischen Besatzungsmacht Platz machten, die damit Zugriff auf die Hafenanlagen hatte, um ihren Nachschub nach Süddeutschland abwickeln zu können.

Schon im August 1945 wurde der ehemalige sozialdemokratische Wohlfahrtssenator Wilhelm Kaisen von der amerikanischen Militärregierung zum Bürgermeister und Präsidenten des Senats gemacht. Dem Senat – bestehend aus Sozialdemokraten, Bürgerlich-Liberalen und Kommunisten – wurde im April 1946 ein erstes ebenfalls noch ernanntes bremisches Parlament an die Seite gestellt. Eine der Hauptaufgaben dieser Gremien war staatlicher Neuaufbau und hier insbesondere die Entwicklung einer Landesverfassung. Mit der Ausrufung des Landes Bremen am 21. Januar 1947, bestehend aus Bremen, Bremerhaven und Wesermünde, wurde dieses Ziel erreicht. Unter dem gewachsenen Namen „Bremerhaven“ vereinigten sich dann am 7. Februar 1947 die beiden Städte Bremerhaven und Wesermünde.

### 3 Leitmaximen der Bremer Landesverfassung

Am 21. Oktober 1947 trat mit der Verkündung die „Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“ in Kraft. Gegenüber dem gut anderthalb Jahre später erst entwickelten Bonner Grundgesetz enthielt die Bremer Landesverfassung Besonderheiten, die sich aus der liberalen Tradition und den politischen Auffassungen der Zeit ergaben. Sie ist eine der sogenannten Vollverfassungen, die nicht nur die staatliche Organisation regeln, sondern auch das politische und soziale Leben und die Stellung des Einzelnen in diesen Zusammenhängen definieren. Die Bremer Landesverfassung hat – in der Tradition der ersten umfassenden demokratischen Verfassung Bremens aus dem Jahre 1920 – 1947 den einzigartigen Versuch gemacht, das Bild einer gerechten und insbesondere den Menschenrechten und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Gesellschaftsordnung zu entwerfen, wie es die bereits zitierte Präambel aussagt. Artikel 1 der Bremer Landesverfassung stellte die Maxime künftigen und dauerhaften Handelns politischer Herrschaft klar mit der Formulierung: „Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden.“

Nach Artikel 2 sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich, niemand darf „wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner sozialen Stellung, seiner sexuellen Identität, seiner religiösen und politischen Anschauungen bevorzugt oder benachteiligt werden.“ Dies gilt auch für Menschen mit Behinderungen, die unter dem besonderen Schutz des Staates stehen. Frauen und Männer sind nicht nur gleichberechtigt, sondern Land, die Stadtgemeinden und die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung sind sogar verpflichtet, für die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter in Staat und Gesellschaft durch wirksame Maßnahmen zu sorgen.

Zur Wirtschaftsordnung ging die Bremer Verfassung weit über das hinaus, was später im Grundgesetz festgeschrieben wurde. Zwar war das Eigentum auch in der Bremer Verfassung gesichert. Außerdem aber wurde der Staat verpflichtet, „die Wirtschaft zu fördern, eine sinnvolle Lenkung der Erzeugung, der Verarbeitung und des Warenverkehrs durch Gesetz zu schaffen, jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ertrag aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen“. Neben der sittlichen Verpflichtung zur Arbeit schreibt die Landesverfassung auch ein Recht auf Arbeit fest ebenso wie die Pflicht zum Widerstand, wenn „die in der Verfassung festgelegten Menschenrechte durch die öffentliche Gewalt verfassungswidrig angetastet werden“, so heißt es in Artikel 19, der zum ersten Hauptteil der Verfassung mit der Überschrift „Grundrechte und Grundpflichten“ gehört.

Der zweite Hauptteil widmet sich der „Ordnung des sozialen Lebens“ und enthält Aussagen zu den Bereichen „Familie“, „Erziehung und Unterricht“, „Arbeit und Wirtschaft“ sowie „Kirchen und Religionsgemeinschaften“. Der dritte und letzte Hauptteil ist dem Komplex „Aufbau und Aufgaben des Staates“ gewidmet. Darin bezeichnet sich der bremische Staat als „Glied der deutschen Republik und Europas“, „bekennt sich zu

Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Schutz der natürlichen Umwelt, Frieden und Völkerverständigung“. Nach Artikel 66 geht die Staatsgewalt vom Volke aus, unmittelbar durch Abstimmung als Volksentscheid und Wahl zur Volksvertretung (dem Landtag), mittelbar durch den Landtag (die Bürgerschaft) und den Senat als Landesregierung. Artikel 67 gilt der Gewaltenteilung: „Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk (Volksentscheid) und der Bürgerschaft zu. – Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen des Senats und der nachgeordneten Vollzugsbehörden. – Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige Richter ausgeübt.“

Noch vor den Bestimmungen über Landtag und Landesregierung finden sich in der Landesverfassung die Bestimmungen über den Volksentscheid, womit sicherlich der Volksgesetzgebung ein hoher symbolischer Stellenwert verliehen werden sollte. Ein Volksentscheid war durchzuführen, wenn 20% der Wahlberechtigten ein entsprechendes Volksbegehren unterstützen. Eine Beteiligung von mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung war die Voraussetzung für einen Erfolg des Volksentscheids. Auch wenn die Hürden für einen Volksentscheid sehr hoch gelegt waren, korrespondierten diese Vorschriften mit den Vorgaben für eine Verfassungsänderung. Diese konnte nämlich nur durch einen einstimmigen Bürgerschaftsbeschluss oder durch Volksentscheid, bei dem die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen musste, erfolgen.

Initiiert von der Bürgerschaft, wurde im Herbst 1994 die Landesverfassung in diversen Artikeln geändert. Zur Verfassungsänderung wird dadurch nur noch eine Zweidrittelmehrheit der Bremischen Bürgerschaft benötigt. Auch die Vorschriften für ein Volksbegehren und einen Volksentscheid wurden vereinfacht und die Quoren gesenkt, wobei Abstimmungen über den Haushaltsplan, über Dienstbezüge sowie über Steuern, Abgaben und Gebühren unzulässig sind.

Neu eingeführt als plebiszitäres Element wurde im Jahre 1994 der Bürgerantrag, mit dem das Parlament bei Erfolg rechtlich verpflichtet wird, sich mit einem bestimmten Thema zu beschäftigen. Anträge zu den Bereichen Haushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen sind nicht zulässig. Ein Bürgerantrag muss von mindestens 2% der Einwohner des Landes Bremen, bei Anträgen an die Stadtbürgerschaft „zwei vom Hundert der Einwohner der Stadtgemeinde Bremen“, unterschrieben sein, die älter als 16 Jahre alt sind, wodurch auch Ausländer und Jugendliche zur Teilnahme berechtigt sind.

Zu den Besonderheiten der Bremer Verfassung gehört auch die Regelung des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen, der nach Art. 32 als „Biblische Geschichte“ überkonfessionell „auf allgemein christlicher Grundlage“ zu gestalten ist und damit im Widerspruch zu Art 7 Abs. 3 des Grundgesetzes steht. In das Grundgesetz wurde daraufhin in Art. 141 die „Bremer Klausel“ aufgenommen.

## 4 Der Senat

Die Landesregierung der Freien Hansestadt Bremen ist der Senat, bestehend aus dem Präsidenten des Senats und Bürgermeister, einem weiteren Senator, der den Titel Bürgermeister trägt und weiteren Fachsenatoren. Die Anzahl der Senatoren wird durch ein Ortsgesetz geregelt. Zum Senatsmitglied gewählt werden kann, wer auch in die Bürgerschaft wählbar ist: „Er braucht weder seine Wohnung noch seinen Aufenthalt in der Freien Hansestadt Bremen gehabt zu haben.“

Anders als im Deutschen Bundestag oder in manchen anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland kann ein Senatsmitglied nicht gleichzeitig dem Bremer Landesparlament zugehörig sein. Auch ist die Ausübung eines anderen öffentlichen Amtes oder einer anderen Berufstätigkeit „in der Regel“ unvereinbar, doch kann die Beibehaltung der Berufstätigkeit durch den Senat gestattet werden. Ebenso muss der Senat die Wahl in einen Vorstand, Verwaltungsrat oder auch Aufsichtsrat genehmigen, was dem Präsidenten der Bürgerschaft mitgeteilt werden muss.

Der Präsident des Senats und ein weiteres gewähltes Senatsmitglied sind Bürgermeister. Dem Präsidenten des Senats obliegt die Leitung der Geschäfte des Senats. Für eine Beschlussfassung im Senat ist die einfache Stimmenmehrheit erforderlich; bei Stimmgleichheit entscheidet in den nicht öffentlichen Senatssitzungen die Stimme der Präsidenten, der allerdings nicht über eine „Richtlinienkompetenz“ verfügt.

## 5 Drei Ebenen der Kommunalpolitik in Bremen

Für die Kommunalpolitik in Bremen gibt es drei Ebenen: Land, Gemeinden (Bremen und Bremerhaven) und Ortsteile, dies allerdings nur in der Stadt Bremen. Die Landesregierung mit dem offiziellen Titel „Senat der Freien Hansestadt Bremen“ ist zugleich in Personalunion der Magistrat der Stadtgemeinde Bremen, während Bremerhaven einen eigenen Magistrat hat, der von einer Stadtverordnetenversammlung gewählt wird und an dessen Spitze ein Oberbürgermeister steht. Während also die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates bilden, ist die Freie Hansestadt Bremen ein aus den Gemeinden Bremen und Bremerhaven zusammengesetzter Gemeindeverband höherer Ordnung (Art. 142 Landesverfassung).

## 6 Bremerhaven

Gemessen an den Regelungen für die Gemeinden in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland gilt Bremerhaven als die freieste Gemeinde. Als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet die Stadt in ihrem Gebiet alle kommunalen

öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung als Selbstverwaltungsangelegenheiten innerhalb der Schranken der Gesetze und unter der Aufsicht des Senats, die sich auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beschränkt. Die Organe der Stadt sind die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat.

Die Stadtverordnetenversammlung besteht aus 48 Abgeordneten, die über die Angelegenheiten der Stadt im Rahmen der Vorschriften der „Verfassung für die Stadt Bremerhaven“ beschließen. Die Versammlung überwacht die Amtsführung des Magistrats und verfügt dabei über die klassischen parlamentarischen Rechte.

Mit einem „Einwohnerantrag“ können die Bürgerinnen und Bürger, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, beantragen, dass die Stadtverordnetenversammlung bestimmte „ihr obliegende Selbstverwaltungsangelegenheiten“ behandelt. Mindestens 2% der Einwohner der Stadt müssen diesen Antrag unterschrieben haben.

Aber auch die Stadtverordnetenversammlung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln beschließen, dass die Bürgerinnen und Bürger über wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten in einem Bürgerentscheid selbst entscheiden, sofern die Angelegenheit nicht in die in der Verfassung festgelegte „ausschließliche Zuständigkeit“ der Stadtverordnetenversammlung fällt. Über wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten können die Bremerhavenerinnen und Bremerhavener aber auch ein Bürgerbegehren unter bestimmten Umständen beantragen. Mindestens 10% der Bevölkerung muss den Antrag unterschrieben haben. Ein Bürgerbescheid ist dann positiv entschieden, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen dafür ist, sofern diese Mehrheit mindestens 30% der Stimmberechtigten beträgt.

Bremerhaven wird regiert von einem Magistrat als Verwaltungsbehörde der Seestadt, der aus einem Oberbürgermeister, einem Bürgermeister als seinem Vertreter sowie weiteren haupt- und ehrenamtlichen Stadträten besteht. Die Zahl der ehrenamtlichen Magistratsmitglieder muss höher als die der hauptamtlichen Mitglieder sein. Durch ein Ortsgesetz wird die Zahl der Magistratsmitglieder festgelegt. Die hauptamtlichen Magistratsmitglieder werden von der Stadtverordnetenversammlung auf acht Jahre gewählt, die ehrenamtlichen für die Dauer der Wahlzeit der Stadtverordnetenversammlung.

## **7 Die Bremische Bürgerschaft**

Das Landesparlament heißt „Bremische Bürgerschaft (Landtag)“ und besteht aus insgesamt 100 Abgeordneten, 80 aus Bremen und 20 aus Bremerhaven. Die 80 Abgeordneten aus der Stadt Bremen bilden gleichzeitig die „Stadtbürgerschaft“ als kommunale Vertretung. Die Abgeordneten des Landesparlaments werden in den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl nach dem Verhältniswahlssystem auf vier Jahre gewählt. Dazu werden in beiden Wahlbereichen Listenvorschläge aufgestellt. Seit 1995 erfolgt die Sitzverteilung

nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren. Dabei gilt die Fünf-Prozent-Klausel für jeden der beiden Wahlbereiche getrennt. Somit kann eine Partei, die im Land Bremen weniger als die erforderlichen 5% der Stimmen erhalten hat, dennoch in die Bürgerschaft gelangen, wenn sie in Bremen oder Bremerhaven 5% der gültigen Stimmen errungen hat.

Seit 1947 fand am Tag der Bürgerschaftswahl auch die Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven statt. Nachdem die Bremische Bürgerschaft (Landtag) die – erst 1994 durch Gesetz eingeführte – vorzeitige Beendigung ihrer Wahlperiode zum 7. Juni 1995 beschlossen hatte und vorgezogene Neuwahlen am 14. Mai 1995 stattfanden, wurde das Prinzip der verbundenen Landtags- und Kommunalwahl durchbrochen, sodass die Bremerhavener Bürgerinnen und Bürger erst einmal ihre Gemeindevertretung in einem gesonderten Wahlgang zeitlich versetzt bestimmten. Nach den getrennten Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhavens am 24. September 1995, am 26. September 1999 und am 28. September 2003 beschlossen die Seestädter allerdings im Frühjahr 2004 die Wiederherstellung der Übereinstimmung der Wahlperioden von Bürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung und der Wahltage, sodass es im Mai 2007 wieder zu einer Verbundwahl kommen konnte.

Die Mitglieder der Bürgerschaft sind nach dem Wortlaut der Landesverfassung Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung und verpflichtet, die Gesetze zu beachten. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die Abgeordneten haben Anspruch auf ein „angemessenes Entgelt“ für ihre Tätigkeit als Mitglieder eines Landtages, der sich selbst als Teilzeitparlament versteht.

Bis zum Jahre 1995 wählte die Bürgerschaft (Landtag) mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Mitglieder des Senats für die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft. Der so gewählte Senat bestimmte aus seiner Mitte in geheimer Wahl zwei Bürgermeister, einen davon zum Präsidenten des Senats, der damit die Funktion eines Ministerpräsidenten wahrnahm. Durch eine Verfassungsänderung aus dem Jahre 1994 wurde eine neue Regelung getroffen: Seitdem wird der Präsident des Senats in einem gesonderten Wahlgang zunächst gewählt, anschließend die weiteren Mitglieder des Senats.

Neben der Wahl des Senats gehört es zu den Aufgaben der Bürgerschaft, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, allgemeine Richtlinien für die Landespolitik aufzustellen, Abgaben und Tarife festzusetzen und wirtschafts- wie finanzpolitische Entscheidungen (beispielsweise über die Kreditaufnahme) zu treffen. Das gilt besonders für den weit zu fassenden Bereich der sogenannten Eigenbetriebe. Zu den Gesetzen zu rechnen sind auch die jeweiligen Haushaltsgesetze. Dadurch entscheidet die Bürgerschaft über Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen, während für diese Angelegenheiten in Bremerhaven die dortige Stadtverordnetenversammlung zuständig ist.

## 8 Deputationen als Zwischenebene

Zu den ständigen Ausschüssen der Bremischen Bürgerschaft gehören die Deputationen, die eine Kombination aus Verwaltungs- und Parlamentsausschüssen darstellen und die es in dieser Form als Verzahnung zwischen Legislative und Exekutive in keinem anderen Land der Bundesrepublik Deutschland gibt. Sie bilden eine Zwischenebene zwischen Parlament und Bevölkerung, haben aber noch eine andere Funktion als die Beiräte, die ja ebenfalls zwischen Landesparlament und Stadtbürgerschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern angesiedelt sind. Die Deputationen werden aus Vertretern der Bürgerschaft und Bürgerinnen und Bürgern gebildet, die in der Regel von den im Parlament vertretenen Parteien vorgeschlagen werden. Den Vorsitz einer Deputation bekleidet der jeweilige Fachsenator. Es gibt je nach Aufgabenbereich staatliche, also landespolitische, oder stadtbremische Deputationen. Unter bestimmten Konstellationen gehören den Deputationen auch Vertreter aus Bremerhaven an. Eine besondere Bedeutung – auch innerhalb des Machtgefüges im Parlament – hat die Finanzdeputation, die den Haushaltsausschuss bestimmt. Dieser ist für die Haushaltspläne für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen zuständig und in ihm werden Einnahmen und Ausgaben kontrolliert sowie der Schuldendienst überwacht, was angesichts der Sanierungsbemühungen des Landes Bremen noch eine weitere hervorgehobene Bedeutung hat. Der Haushaltsausschuss besteht allerdings wegen der Budgetrechte lediglich aus Abgeordneten der Bürgerschaft.

## 9 Ortsämter und Beiräte

Zur Sicherstellung einer bürgernahen Verwaltung dienen 17 Ortsämter als Behörden und 22 stadtteilbezogene Beiräte als direkt gewählte Verwaltungsausschüsse mit Mitwirkungs-, Beratungs- und Anhörungsrechten.

Für das Land „Freie Hansestadt Bremen“ ist Kommunalpolitik ein schwierig zu definierendes Feld der Politik. Die Besonderheit ergibt sich aus der Struktur des kleinsten Landes der Bundesrepublik Deutschland als Glied des Staates mit zwei Städten, während die anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg aus lediglich einer Stadt bestehen. Bremen besteht also aus drei Gebietskörperschaften: dem Land und den beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven. Für das Land gibt es die Landesverfassung, für Bremerhaven die „Verfassung für die Stadt Bremerhaven“ und für Bremen als Stadtgemeinde nur das Recht, sich nach der Landesverfassung eine eigene Verfassung zu geben. Darauf ist aber verzichtet worden. Die Beteiligung an den kommunalen Entscheidungsvorgängen wird auf andere Art und Weise geregelt, nämlich durch die Beiräte, die damit die unterste Ebene der politischen Beteiligung der Bevölkerung bilden.

Mit der Verabschiedung am 14. Dezember 1946 wurde das „Gesetz über die Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung“ noch vor der 1947 entstandenen

Landesverfassung für das Land Bremen gültig. Nach diesem Gesetz dienen die Ortsämter „zur Sicherung einer volksnahen Verwaltung“, sollen den „Verkehr der Bevölkerung ihres Bezirkes mit der Verwaltung erleichtern und durch ihre Arbeit dazu beitragen, das Gefühl der Verbundenheit der Einwohner ihres Bezirks mit den übrigen Teilen der Hansestadt Bremen auf der Grundlage des gemeindlichen Lebens zu stärken.“.

## 10 Historische Gemeindestrukturen

Schon ein Jahrhundert zuvor gab es erste Ansätze zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den kommunalen Angelegenheiten, die mit den jeweiligen historischen Entwicklungsschritten und Erweiterungen der Freien Hansestadt Bremen zu tun hatten. Die ersten Regelungen gehen zurück auf das Jahr 1849, als Bremen noch eine kleine Stadt mit besonderem Rechtsstatus war. Bremen bestand aus der Stadtgemeinde mit der Alt- und der Neustadt, dem bremischen Landgebiet und dem bremischen Staatsgebiet, also der Zusammenfassung des Landgebietes und der Städte Bremerhaven und Vegesack. Den bremischen Landgebieten bot das damals zuständige Parlament mit dem Gesetz von 1849 die Möglichkeit, die Angelegenheiten der jeweiligen Gemeinde selber zu organisieren und zu regeln. Allerdings wurde davon ausweislich der Akten nur wenig Gebrauch gemacht, was wiederum das Landesparlament zu einer Revision der Vorschriften veranlasste.

Nach längeren Beratungen wurden 1871 die Regelungen verändert – mit offensichtlich nur mäßigem Erfolg. Den Gemeinden wurde die Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Aufgaben förmlich übertragen. Dazu wurden elf Landgemeinden gebildet. Diese Gemeinden wurden regelrecht verpflichtet, für die örtlichen Angelegenheiten Gemeindebüros einzurichten. Und Gemeinden von mindestens „1.500 Seelen“ mussten gesetzlich einen Ausschuss bilden. Allerdings zeigte die 1884 vom Senat gezogene Bilanz dieser Gesetzesänderungen, dass es erhebliche Probleme in den kleineren Gemeinden gab, für die Tätigkeiten Vorsteher und Beigeordnete zu finden. Nach mehreren Anläufen beschloss das Bremer Parlament im Jahre 1888, die Gemeinden von 35 auf 20 zu verringern.

1939 wurde die Stadtgemeinde Bremen durch die Eingemeindung ehemals preußischer Gemeinden im Norden (Lesum, Grohn, Schönebeck, Aumund, Blumenthal, Farge) und im Bremer Osten (Hemelingen und Mahndorf) sowie weiterer drei Gemeinden des Landkreises Bremen und um die Stadt Vegesack im Norden vergrößert. Grundlage war die „Vierte Verordnung über den Neuaufbau des Reiches“ vom 28. März 1939, die aus Bremen eine Stadt mit einer Länge von 40 Kilometern machte. Das brachte diverse Probleme mit sich, nicht zuletzt lange Wege bei vollkommen unzureichenden öffentlichen Verkehrsverbindungen. Zudem bedeutete die Ausweitung des stadtbremischen Gebietes die Zerstörung der bisher vorhandenen Beziehungen zur alten Gemeindeverwaltung. Als Folge dieser neuen Schwierigkeiten wurde 1941 eine

„Verordnung über die Außenstellen der bremischen Verwaltung“ erlassen, die zur Einrichtung örtlicher Verwaltungsdienststellen in den Ortsteilen Hemelingen, Burg-Lesum, Vegesack und Blumenthal führte. Damit sollte die Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der notwendigen Verwaltung andererseits verringert werden, was allerdings auch der Kontrolle über die Bevölkerung hilfreich war. Denn die Außenstellen waren zuständig für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, das Meldewesen, Zahlungsverfahren und auch die Entgegennahme von Beschwerden der Bürger. Beigeordnete Organe oder Gemeindeausschüsse gab es nicht.

Nach der Befreiung Bremens Ende April 1945 wurde mit Billigung der Militärregierung das „Gesetz über die Vereinigung des bremischen Landgebietes mit der Stadt Bremen“ am 19. September 1945 beschlossen und der Landkreis Bremen aufgelöst sowie die Landgemeinden Osterholz, Oberneuland, Rockwinkel, Borgfeld, Lehester Deich, Blockland, Seehausen, Strom, Lankenau, Huchting, Arsten und Habenhausen der Stadt Bremen eingemeindet.

## 11 Neue Strukturen nach 1945

Nach 1945 wurden zunächst durch die Besatzungsbehörden, dann in den folgenden Monaten auch in zunehmendem Maße durch die wieder entstehenden deutschen Verwaltungsebenen neue Hierarchien und Strukturen im Einvernehmen sowie auch im Auftrag der Besatzungsbehörden geschaffen. Die ersten Regelungen in Bremen betrafen die untersten Ebenen der Verwaltung. Hierbei handelt es sich um direkt bei der Bevölkerung angesiedelte Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung. Erst 15, später dann ab 1950 wurden 13 Ortsämter mit einheitlichen Verwaltungsaufgaben eingerichtet, zuständig beispielsweise für das Wohlfahrtswesen, für ordnungs- und verwaltungspolizeiliche Angelegenheiten, für Steuerfragen und statistische Angelegenheiten, für das Wohnungswesen, für Ernährungs- und Wirtschaftsfragen. Nach dem Gesetz vom 14. Dezember 1946 dienten die Ortsämter „der Sicherung einer volknahen Verwaltung“ und der Erleichterung des Verkehrs der Bevölkerung ihres Bezirks mit der Verwaltung. Andererseits sollte jedoch auch umgekehrt auf die Bürgerinnen und Bürger eingewirkt werden: „Die Ortsämter haben sich in dauernder Fühlung mit allen Schichten der Bevölkerung ihres Bezirkes zu halten und den Maßnahmen der bremischen Verwaltung in der Bevölkerung Verständnis zu schaffen.“

Für die Ortsämter wurden Ortsbeiräte aus fünf bis neun Mitgliedern geschaffen, zusammengesetzt aus sachkundigen Bürgern, die auf Vorschlag des jeweiligen Ortsamtsleiters durch die Bürgerschaft gewählt wurden. Die Ortsbeiräte sollten den Ortsamtsleiter in allen ortsteilbezogenen Aufgaben in nicht öffentlichen Sitzungen als demokratisches Element der örtlichen Verwaltung beraten.

## 12 Beiräte als parlamentarisches Dauerthema

Am 3. Juli 1951 wurden mit einem neuen Ortsamtsgesetz die Kompetenzen der Beiräte erhöht. Die Mitglieder wurden nun von den politischen Organisationen – den Parteien – vorgeschlagen und von der Bürgerschaft gewählt. Die Zahl der Mitglieder erhöhte sich auf bis zu 19 Personen. Die Beiratssitzungen waren öffentlich abzuhalten, und bei allen Verwaltungsvorhaben mit Auswirkungen für den betroffenen Stadtteil hatte der Beirat ein Anhörungsrecht. Auch konnten die Beiräte eigene Vorschläge einbringen, die allerdings keine bindende Wirkung für die oberste Verwaltung hatten. Beim zuständigen Senator für Inneres wurde ein Gesamtbeirat gebildet, der für beiratsübergreifende Fragestellungen zuständig war.

Diese Regelungen waren 20 Jahre lang gültig, auch wenn es in dieser Zeit immer wieder Bemühungen gab, den Beiräten mehr Rechte zu gewähren. Rechtlich gesehen waren die Ortsamtsbeiräte lediglich beratende Ausschüsse der Verwaltung, keinesfalls aber Selbstverwaltungsorgane des Bezirkes oder gar örtliche parlamentarische Gremien. Erst am 14. Juni 1971 kam es nach dreijährigen Beratungen eines Bürgerschaftsausschusses zur Verabschiedung von zwei novellierten Gesetzen, dem „Ortsgesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung“ und dem „Ortsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen“.

Durch die Einrichtung von vier neuen Ortsämtern in den bisher nicht von den Gesetzen betroffenen innerstädtischen Bereichen gab es nun 17 Ortsämter. Die Gesamtzahl der Ortsamtsbeiräte wurde auf 22 erhöht, ohne allerdings die Kompetenzen dieser Ausschüsse zu verstärken. Nachdem die Diskussion darüber nicht nachließ und zum Dauerthema in der Bürgerschaft wurde, kam es wiederum zu einer Novellierung. Am 1. Oktober 1979 trat ein neues „Gesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen“ in Kraft, das die seit 1971 geltenden zwei Gesetze zusammenfasste und den Beiräten weitere Rechte übertrug. So durften die Beiräte über die dem Ortsamt zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für stadtteilbezogene Maßnahmen selbst entscheiden, bei Meinungsverschiedenheiten mit Behörden vor der jeweils zuständigen Deputation der Bürgerschaft die abweichende Position erläutern und einen eigenen Ausschuss für Ausländerangelegenheiten einsetzen. Im Gesetz wurde die besondere Bedeutung der Beiräte nicht nur bereits im Titel durch die Voranstellung deutlich, sondern auch im Gesetzestext, in dem die Bestimmungen über die Beiräte am Anfang noch vor den Ausführungen über die Aufgaben der Ortsämter sehr detailliert dargestellt werden. In all den Diskussionen spielte die Funktion der Ortsämter auch so gut wie keine Rolle, da deren Zuständigkeiten als Außenstellen der Verwaltung sich im Laufe der Jahrzehnte nicht wesentlich geändert hatten. Sie haben die wirtschaftliche Sozialhilfe zu bearbeiten sowie Melde- und Passangelegenheiten, Angelegenheiten der Lohnsteuer und der Wohnungsförderung wahrzunehmen. Der Ortsamtsleiter hat den Beirat in Absprache mit dem gewählten Sprecher des Beirats einzuladen. Er leitet auch die Beiratssitzungen, ohne allerdings selbst über ein Stimmrecht zu verfügen.

Die Debatte um die Funktionen und Rechte der Beiräte war mit den Veränderungen aus dem Jahre 1979 aber nicht beendet. 1989 wurde das „Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter“ erneut reformiert. Dadurch wurden die Rechte der Beiräte gestärkt und die erstmals vorgeschriebene Direktwahl der Beiräte durch die im Stadtteil wahlberechtigte Bevölkerung eingeführt: „Die Beiratsmitglieder werden auf Vorschlag der Parteien und Wählervereinigungen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer von vier Jahren gewählt.“ Mit dem Gesetz von 1989 wurden den Beiräten umfangreiche Anhörungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsrechte über alle Angelegenheiten, die in ihrem Bereich von öffentlichem Interesse sind, zugebilligt. Die Mitglieder der Beiräte sind an Aufträge nicht gebunden und üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus, haben aber Anspruch auf Sitzungsgeld. Sie dürfen sich bei ihrer Beiratsarbeit nur durch ihre freie, das Allgemeinwohl bestimmte Überzeugung leiten lassen. Sie haben sich mit den Wünschen und Anregungen aus der Bevölkerung zu befassen und die im Beiratsgebiet tätigen Vereine, Initiativen und sonstigen demokratischen Vereinigungen im Sinne eines Interessenausgleichs zu unterstützen. Der Beirat berät und beschließt über Bebauungspläne sowie sonstige bau- und verkehrsrechtliche Planungen. Durch die Vergabe von öffentlichen Zuschüssen können Vereine und Einrichtungen im Stadtteil finanziell gefördert werden.

Ursprünglich enthielt das Beiratsgesetz von 1989 zudem eine Regelung, mit der erstmals auch ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger das aktive und passive Wahlrecht bei Beiratswahlen bekommen sollten. Diese Regelung wurde aber nach einer Klage der CDU-Bürgerschaftsfraktion vom Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen für nicht verfassungskonform erklärt und war damit nichtig.

Die Anzahl der Beiratsmitglieder richtet sich nach der melderechtlich festgestellten Einwohnerzahl des Beiratsgebietes und kann zwischen sieben und 19 betragen. Diese anlässlich der ersten Direktwahl der Beiräte im Jahre 1991 erhobenen Daten wurden durch eine Änderung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 23. Februar 1995 festgeschrieben. Gleichzeitig wurde mit dieser Änderung des Gesetzes die Wahlperiode der Beiräte, die bisher auf einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt war, an die Wahl zur Bürgerschaft gekoppelt, nachdem durch eine Änderung der Landesverfassung die Möglichkeit eingeführt wurde, die Wahlperiode der Bürgerschaft durch Bürgerschaftsbeschluss oder durch einen Volksentscheid vorzeitig zu beenden. Bei den Beiratswahlen gilt die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht.

Mit einer weiteren Änderung des Beiratsgesetzes vom Juni 1996 wurde entsprechend den Vorschriften der Europäischen Union festgelegt, dass nicht nur alle Deutschen, die im jeweiligen Beiratsgebiet zur Bürgerschaft wahlberechtigt sind, sondern auch „alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger)“ zur Wahl des Beirats wahlberechtigt sind.

Seit der Einführung der Direktwahl der Beiräte gibt es plebiszitäre Elemente auch auf Beiratsebene. In beiratsbezogenen Angelegenheiten können Bürgerinnen und Bürger Anträge an den Beirat stellen, die binnen sechs Wochen vom Beirat zu beraten sind. Das Ergebnis ist unverzüglich schriftlich vom Ortsamt mitzuteilen.

## 13 Ein neues Wahlrecht für das Land Bremen

In den 1990er Jahren erstarkten Kräfte, denen daran gelegen war, mehr basisdemokratische Elemente in den vorhandenen parlamentarischen und repräsentativen Stil der bundesdeutschen Demokratie einzubringen.

Die Fakten der Vereinigung der beiden deutschen Staaten nach 1989 und 1990, insbesondere der Verzicht auf die Erarbeitung einer eigenständigen Verfassung, waren Antriebskräfte in diesem Prozess. Hinzu kam ein Unbehagen mit der Parteiendemokratie, wie sie sich in der alten Bundesrepublik Deutschland etabliert hat, geprägt für viele durch von der Öffentlichkeit nicht durchschaubare innerparteiliche Kandidatenaufstellungen für die jeweiligen Parlamente, durch unkontrollierbare Vorgänge bei der Besetzung von lukrativen Posten und durch das Gefühl, nur unzureichend auf politische Prozesse lediglich durch die Wahlen zu den kommunalen Vertretungen, den Landesparlamenten und dem Bundestag Einfluss nehmen zu können.

Dieser Verdruss an der Politik fand seinen Ausdruck auch in der zunehmenden Verweigerung bei den Wahlen, also der rapide sinkenden Wahlbeteiligung, die in der Zunahme der Gruppe der Nichtwähler zu Buche schlug.

Gleichzeitig fanden ein Prozess der Ablösung traditioneller Parteibindungen und die Entwicklung neuer Parteikonstellationen statt. In Bremen trat im Jahre 1985 der bisherige Vorsitzende der SPD-Bürgerschaftsfraktion Klaus Wedemeier die Nachfolge von Hans Koschnick, dem langjährigen und überaus beliebten Bürgermeister und Präsident des Senats, an. Die Landtagswahl am 13. September 1987 bestätigte Klaus Wedemeier und die bremische SPD mit 50,5 Prozent der Stimmen und 54 von 100 Mandaten, also der absoluten Mehrheit. Bundesweit Aufsehen errang diese Wahl durch den Einzug eines Abgeordneten der DVU (Deutsche Volksunion) aus Bremerhaven durch die Besonderheiten des Wahlrechts, wonach die Fünf-Prozent-Klausel für die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven getrennt angewendet wird.

Die 12. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft stand im Zeichen wirtschaftlicher und finanzieller Schwierigkeiten sowie der politischen Umwälzungen durch die „Friedliche Revolution“ von 1989 und deren Folgen. Bei der Bürgerschaftswahl am 29. September 1991 musste die Sozialdemokratie in Bremen gravierende Verluste hinnehmen. Sie verlor mit 38,8 Prozent ihre absolute Mehrheit und bildete schließlich mit FDP und Grünen eine sogenannte Ampelkoalition. Die Zusammenarbeit in dieser Konstellation gestaltete sich nicht einfach und wurde dominiert von den Bemühungen um eine Sanierung der bremischen Finanzen durch Bundeshilfe. Im Parlament war die rechte DVU mit sechs Abgeordneten vertreten.

Innerhalb der Koalition waren die Abläufe auch nicht einfach. Schließlich scheiterte die Ampelkoalition im Frühjahr 1995 an der so genannten „Piepmatzaffäre“, bei der es um die EU-Schutzbestimmungen für Naturräume ging.

Im Frust um die politischen Abläufe im Zeichen der Ampelkoalition bildete sich ein Sammlungsbecken abtrünniger Sozialdemokraten und anderer enttäuschter Akti-

visten, die nun den allseits beliebten ehemaligen Bremer Sparkassen-Direktor Friedrich Rebers für die neu gegründete Initiative „Arbeit für Bremen und Bremerhaven e.V.“ in die Frontposition brachten. Mit einer Mischung aus Verärgerung, Protest und Populismus wurde die „AFB“ zum Sammelbecken vieler Unzufriedener und kam bei der Bürgerschaftswahl am 14. Mai 1995 auf 10,7 Prozent und 12 Sitze. Die DVU schaffte angesichts dieser politischen Konkurrenz nicht mehr den Einzug in den Landtag. Die SPD erreichte das bisher schlechteste Ergebnis mit 33,4 Prozent. Sie errang 37 Mandate, die CDU ebenfalls.

Klaus Wedemeier erklärte daraufhin nach zehn Jahren Regierungszeit seinen Rücktritt als Präsident des Senats und Bürgermeister. In einer SPD-internen Ausscheidung konnte sich Henning Scherf durchsetzen und wurde zum Präsidenten des Senats einer Großen Koalition gewählt. Damit begann in Bremen eine neue Form der Kommunikation. SPD und CDU bemühten sich demonstrativ um Harmonie im Regierungshandeln, was zunehmend auf Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung stieß. Ex-Sparkassendirektor Ulrich Nölle als Finanzsenator und CDU-Bürgermeister erschien überfordert und forcierte als ehemaliger Quereinsteiger seinen Ausstieg.

Der Hamburger Zuwachs Hartmut Perschau bemühte sich mit seinen Kolleginnen und Kollegen um die Nähe zur Bevölkerung, konnte aber nur eingeschränkt in Bremen für positive Reaktionen sorgen. Dies zeigte sich bei den Ergebnissen der Bürgerschaftswahl am 6. Juni 1999. Die SPD stieg wieder von 37 auf 47 Mandate, die CDU errang 42 Abgeordnetensitze, Bündnis 90/Die Grünen kamen auf 10 Sitze. Die „AFB“ stürzte von 10,67 auf 2,44 Prozent ab, während die DVU wieder über den Wahlbereich Bremerhaven mit einem Abgeordneten im Parlament vertreten war.

Die Große Koalition konnte gestärkt nach der Wahl vom Juni 1999 ihre Arbeit fortsetzen. Im Mittelpunkt standen nach wie vor die Finanznöte und die hohe Arbeitslosigkeit. Und auch aus der Bürgerschaftswahl im Mai 2003 ging die Große Koalition erneut als Sieger hervor. Henning Scherf war erfolgreich mit seiner demonstrativen Distanz zur Bundespolitik und zum Bundeskanzler. So fand der Wahlkampf des sozialdemokratischen Spitzenkandidaten im Land Bremen ohne Gerhard Schröder statt. Die SPD erreichte 42,3 Prozent.

Die chronischen Finanzprobleme Bremens fanden ihren Niederschlag nicht nur in Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, sondern auch in Diskussionen um die Kosten der Politik. So war bereits 1995 die Anzahl der Ressorts des Senats der Freien Hansestadt Bremen auf sieben verringert worden. Unter Kostengesichtspunkten fand in Bremen auch eine Auseinandersetzung um die Verringerung der Mandate des Parlaments statt. Schließlich wurde beschlossen, die Sitze des Bremer Landesparlaments von 100 auf 83 zu verkleinern. Davon sollten 67 auf Bremen entfallen, 16 auf Bremerhaven. Die Stadtbremer Abgeordneten bildeten auch weiterhin die Stadtbürgerschaft, also das Kommunalparlament als Vertretung der Stadt Bremen. Diese Regelung wurde ab der 16. Legislaturperiode nach 2003 gültig. Ebenfalls zu diesem Zeitpunkt wurde statt des bisherigen Zuteilungsverfahrens Hare/Niemeyer das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers eingeführt.

Ab der 15. Wahlperiode, also ab 1999, war aufgrund des kommunalen Wahlrechts der ausländischen Unionsbürgerinnen und -bürger, das nur für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft gilt, eine abweichende Sitzverteilung in Stadtbürgerschaft und Landtag für den Bereich Bremen möglich. Dies war ab 2003 der Fall. In der 16. Legislaturperiode waren nur 66 Landtagsabgeordnete aus Bremen auch Mitglied der Stadtbürgerschaft. Die wahlberechtigten EU-Bürgerinnen und -bürger hatten zu einem hohen Teil die Grünen gewählt, allerdings zählten und zählen diese Stimmen nicht für den Landtag. So war von 2003 bis 2007 eine Grünen-Abgeordnete lediglich in der Stadtbürgerschaft, ein Bremer Abgeordneter der SPD nur im Landtag, jedoch nicht in der Stadtbürgerschaft.

Auch bei der Bürgerschaftswahl 2007 ergab sich eine ähnliche Konstellation. Ein CDU-Abgeordneter aus der Stadt Bremen durfte sein Mandat nur bei Landtagssitzungen der Bürgerschaft wahrnehmen, musste aber in der Stadtbürgerschaft einer Grünen-Mandatsträgerin Platz machen.

Eine andere Änderung des Wahlrechts machte sich ebenfalls bei der Bürgerschaftswahl 2007 bemerkbar. Nach einer Wahlprüfungsbeschwerde hatte der Staatsgerichtshof im November 2004 die Bremische Bürgerschaft zu einer regelmäßigen Überprüfung der Mandatsverteilung zwischen Bremen und Bremerhaven nach der Anzahl der deutschen Staatsangehörigen rund zwei Jahre vor einer Wahl aufgefordert. Nach dem Stand vom 31. Dezember 2004 war das Verhältnis von 67 zu 16 nicht mehr zu halten, sodass der Landtag im Februar 2006 das Wahlgesetz auf das Verhältnis 68 – für Bremen – zu 15 Sitzen – für Bremerhaven – änderte.

Im Jahre 1998 trat die Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ mit einem neuen Versuch auf den Plan, durch eine Änderung des Wahlrechts per Volksabstimmung mehr Einfluss der Wahlbevölkerung zu erreichen. Ziel war eine Vereinfachung des Volkssentscheids unter anderem durch die Einführung einer Vorstufe in Form einer Volksinitiative, die Zulassung aller politischen Themen zum Volksbegehren einschließlich haushaltspolitischer Fragen sowie die Abschaffung von Abstimmungsquoren.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen erklärte das Volksbegehren für unzulässig und wurde vom Urteil des Staatsgerichtshofs vom Februar 2000 in dieser Auffassung bestätigt.

Die Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ gab nicht auf und legte im Herbst 2004 einen Gesetzentwurf „Mehr Demokratie beim Wählen – Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ zur Novellierung des bremischen Wahlrechts vor. Vorgeschlagen wurde dabei, im Land Bremen Wahlkreise einzuführen und Kumulieren und Panaschieren zu ermöglichen.

Die 2003 gewählte Bürgerschaft nahm die Anregungen entgegen und setzte einen Ausschuss ein, der ab Herbst 2004 intensiv die vorgebrachten Vorschläge von „Mehr Demokratie e.V.“ beriet. In der Debatte über den Bericht des Ausschusses am 15. Dezember 2005 verwarfen die Abgeordneten der Großen Koalition die Änderungsvorschläge. Die Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie der FDP-Abgeordnete brachten als Konsequenz der Beratungen im Ausschuss einen gemeinsa-

men Gesetzentwurf ein, der neben fünf Stimmen für jeden Wahlberechtigten auch das Kumulieren und Panaschieren vorsah, nicht aber die Einführung von Wahlkreisen.

Nachdem dieser Entwurf aber von den Fraktionen der Großen Koalition abgelehnt worden war, wurde mit Unterstützung der Grünen ein Volksbegehren in Gang gebracht.

Inzwischen hatte es einen Wechsel im Amt des Bürgermeisters und Präsidenten des Senats gegeben. Im September 2005 kündigte Henning Scherf an, von seinem Amt als Bremer Regierungschef zurückzutreten. Innerhalb der SPD gab es am 15. Oktober 2005 eine Mitgliederbefragung zur Nachfolgerauswahl zwischen dem amtierenden Senator für Bildung und Wissenschaft Willi Lemke und dem Vorsitzenden der SPD-Bürgerschaftsfraktion Jens Böhrnsen. Überraschend deutlich konnte sich der Jurist Böhrnsen mit 1.924 zu 721 Stimmen – 72 zu 27 Prozent – durchsetzen. Am 8. November 2005 wurde er zu Scherfs Nachfolger gewählt.

Jens Böhrnsen setzte die bestehende Große Koalition fort und hatte gut eineinhalb Jahre Zeit bis zur nächsten Landtagswahl, um eine eigene Linie und ein eigenes Profil zu entwickeln. Dabei zeichnete sich allmählich eine Präferenz der Sozialdemokratie ab, bei den nächsten Bürgerschaftswahlen eher für eine rot-grüne Zusammenarbeit zu votieren, also das Bündnis mit der CDU nach dann zwölf Jahren zu beenden.

Noch aber war die alte Konstellation im Amt, die sich nun mit dem angekündigten Volksbegehren für die Durchführung eines Volksentscheids konfrontiert sah. In einem ersten Schritt mussten die Initiatoren 5.000 Unterschriften von Bürgerinnen und Bürgern aus Bremen und Bremerhaven sammeln, um überhaupt einen Antrag für ein Volksbegehren stellen zu können.

Diese Hürde wurde im Mai 2006 bewältigt, woraufhin es zu einem Volksbegehren kam, wofür in Bremen die Unterschriften von zehn Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung innerhalb einer Frist von drei Monaten gesammelt werden mussten; für verfassungsändernde Vorschläge sind 20 Prozent Unterstützung notwendig. Rund 50.000 Unterschriften waren nötig, erreicht wurden bis zum Oktober 2006 mehr als 71.000, von denen rund 65.000 Unterschriften gültig waren. Nun waren Senat und Bürgerschaft verpflichtet, sich mit den vorgeschlagenen Wahlrechtsänderungen der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ erneut zu befassen. Dabei waren zwei Alternativen denkbar, nämlich die Übernahme des Entwurfes „Mehr Demokratie beim Wählen“, wodurch das Verfahren zu einem Ende gekommen wäre. Die zweite Möglichkeit war die Ablehnung der Vorschläge, wodurch dann die Durchführung eines Volksentscheides erforderlich wäre, die zusammen mit der Bürgerschaftswahl im Mai 2007 stattfinden sollte. Für einen erfolgreichen Volksentscheid ist die Mehrheit der Stimmen bei einem Quorum von 25 Prozent der Wahlberechtigten nötig. Für Verfassungsänderungen gilt ein Quorum von 50 Prozent, die Hälfte der Wahlberechtigten muss also zugestimmt haben.

Nachdem der Landeswahlausschuss festgestellt hatte, dass das Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen – Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ wirksam zustande gekommen war, brachte der Senat den Gesetzentwurf innerhalb der

gesetzlichen zweiwöchigen Frist am 12. Dezember 2006 in die Bürgerschaft zur weiteren Behandlung ein, wofür dem Landtag eine Frist von zwei Monaten zur Verfügung gestanden hätte. Wenn das Landesparlament den Gesetzentwurf nicht in dieser Zeit unverändert annimmt, muss spätestens vier Monate nach dieser Entscheidung oder nach dem Ablauf der Frist der Volksentscheid durchgeführt werden.

Da nun aber die rot-schwarze Landesregierung den Entwurf übernommen und die Bürgerschaft daraufhin durch Gesetz vom 19. Dezember 2006 das Bremische Wahlgesetz mit großer Mehrheit geändert hatte, musste ein Volksentscheid nicht mehr stattfinden. Mit dem neuen Wahlgesetz wurde neben der Einführung von fünf Stimmen für jeden Wahlberechtigten und des Kumulierens und Panaschierens auch die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven abgeschafft. Das neue Recht trat zwar am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft, sollte aber erst auf die erste nach Ablauf einer Frist von 15 Monaten nach dem Inkrafttreten stattfindende Wahl angewendet werden, also nicht bereits bei der Wahl des Jahres 2007.

Die SPD- und die CDU-Landtagsabgeordneten aus Bremerhaven hatten im Dezember 2006 gegen die Wahlrechtsänderung votiert, weil sie mit der Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde für die Kommunalwahlen in der Seestadt nicht einverstanden waren. Im Februar 2008 sprach sich die Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven für die Wiedereinführung der Sperrklausel aus. Diese Anregung nahmen die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Landtag auf, worauf das Parlament im Juni 2008 den Gesetzentwurf zur weiteren Beratung an den nichtständigen Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ überwies. SPD und Bündnis 90/Die Grünen bildeten inzwischen seit dem Sommer 2007 eine Regierungskoalition und hatten im Oktober 2007 diesen nichtständigen Ausschuss eingesetzt. Dieser Ausschuss hatte auftragsgemäß zwei Schwerpunkte mit sieben Aufgaben laut Einsetzungsbeschluss, neben dem Wahlrecht auch die Erleichterung der Volksgesetzgebung durch mehr Bürgerbeteiligung.<sup>1</sup> Dort wurde verfassungsrechtlicher Klärungsbedarf festgestellt und per Beschluss der Bürgerschaft eine Überprüfung durch den Staatsgerichtshof beantragt. Nach einem ausführlichen Verfahren, in dem auch die beteiligten Instanzen und Gremien zu Wort kamen, entschied der Staatsgerichtshof am 14. Mai 2009, dass die Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven verfassungswidrig ist.

Andere Regelungen des bremischen Wahlrechts in der Fassung vom Dezember 2006 führten zu erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfungen, die der Wahlrechtsausschuss im Frühjahr 2009 formuliert hatte. Dabei ging es um die Gewichtung der Personenstimmen bei der Wahl, also um die Möglichkeit, über das Sitzverteilungsverfahren einzelne Kandidaten an der Rangfolge der Liste vorbei ins Parlament zu bringen. Ob diese Regelung mit der Verfassung vereinbar ist, muss noch geklärt werden.

---

<sup>1</sup> Siehe 14.

Nachdem der nichtständige Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“, errichtet mit Beschluss vom 18. Oktober 2007, zwei Aufträge von sieben mit dem am 27. August 2009 beschlossenen „Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheids“ erarbeitet hatte, blieben noch die Aufträge 1 bis 5 entsprechend des Einsetzungsbeschlusses. Bei den Anpassungen im Landeswahlrecht – Beschluss Nr. 1 – sind noch Fragen in Bezug auf die Stimmengewichtung, das bereits genannte Sitzverteilungsverfahren und bei der Berufung von Listennachfolgern zu klären. Bei der Nr. 2, der Absenkung des Wahlrechts auf 16- und 17-Jährige für die Wahlen zur Stadtbürgerschaft Bremen und zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven sowie für die Landtagswahlen, wurden entsprechende Vorschläge von den Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke unterstützt, von den Fraktionen der CDU und FDP hingegen abgelehnt

Das Bemühen, ein Wahlrecht für EU-Ausländer zur Bürgerschaft (Landtag) – so Einsetzungsbeschluss Nr. 3 – einzuführen, war bereits im Jahre 1996 Verfahrensgegenstand, als eine spezielle „Bremer Klausel“ im Grundgesetz beantragt worden war. Gegen den Widerstand der CDU wurde nun der Senat aufgefordert, auf die Einführung dieses Wahlrechts im Rahmen einer Bundesratsinitiative hinzuwirken.

Das „kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer“ war Thema von Einsetzungsbeschluss Nr. 4. In diesem Bereich empfiehlt der Ausschuss gegen die Stimmen der CDU ebenfalls, den Senat zu einer Bundesratsinitiative zur Einführung dieses Wahlrechts aufzufordern.

Einsetzungsbeschluss Nr. 5 hatte das „Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer zu den Beiräten“ zum Gegenstand. Auch hier empfiehlt der Ausschuss eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Einführung eines Ausländerwahlrechts im Grundgesetz.

In der Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 1. Oktober 2009 wurden diese Beschlussempfehlungen zur „Weiterentwicklung des Wahlrechts“ in erster Lesung mit den Stimmen der rot-grünen Regierungskoalition als Auftrag an den Senat verabschiedet. Damit übernahm Bremen bundesweit beim aktiven Wahlrecht ab 16 Jahre eine Vorreiterrolle – gegen das Votum der CDU. Das Wahlrecht für Bürger mit ausländischem Pass soll vom Senat über zwei Bundesratsinitiativen auf den Weg gebracht werden, allerdings wohl mit wenig Aussicht auf Erfolg.

Am 29. Oktober 2009 beschloss die Bürgerschaft mit großer Mehrheit in zweiter Lesung ohne Debatte das neue Wahlrecht und stellte damit sicher, dass bei der nächsten Bürgerschaftswahl im Mai 2011 auch 16- und 17-Jährige ihre Stimme abgeben dürfen. Die CDU-Abgeordneten blieben bei ihrer Ablehnung unter Hinweis auf das Jugendstrafrecht oder auch die eingeschränkte Geschäftsfähigkeit der jungen Menschen dieser Altersgruppe.

In der öffentlichen Debatte und auch in der Presse fanden die Neuerungen der rot-grünen Regierung zögernde Unterstützung, wobei auch in Zusammenhang mit den anderen Wahlrechtsänderungen durch Kumulieren und Panaschieren darauf verwiesen wurde, dass diese Reformen eine intensive Information der wahlberechtigten Be-

völkerung jeden Alters notwendig machten, wolle man nicht riskieren, dass die schon besorgniserregende Wahlbeteiligung noch weiter sinke.

## 14 Volknähe durch mehr Bürgerbeteiligung

Die eher restriktiven Vorschriften der Bremer Landesverfassung über den Volkstentcheid mit recht hohen Beteiligungsvorschriften beim vorgeschalteten Volksbegehren wurden im Herbst 1994 durch die Einführung eines Bürgerantrags ergänzt, doch konnte dies nur ein Anfang sein. Mit dem Bürgerantrag war es möglich, das Landesparlament zur Beschäftigung mit einem Thema zu zwingen. Eine Entscheidungsfunktion enthielt dieser Antrag nicht.

Am 13. Mai 2007 fand als einzige Landtagswahl des Jahres die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft statt. Bei einer mit 57,58 Prozent historisch niedrigsten Wahlbeteiligung verloren die Koalitionäre von SPD und CDU zwar erheblich, dennoch blieb die SPD mit 36,72 Prozent die stärkste Kraft in Bremen. Die Grünen erreichten bundesweit mit 14 Prozent ein Rekordergebnis. Die Partei „Die Linke“ zog mit 8,44 Prozent erstmals in ein Landesparlament der westdeutschen Bundesländer ein. Die FDP, die drei Legislaturperioden nicht mehr in Fraktionsstärke auftreten konnte, erreichte mit 5,98 Prozent fünf Mandate. Die Besonderheit der zwei getrennten Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven sorgte dafür, dass erneut auch die DVU mit einem Mandat im Bremer Landesparlament vertreten war.<sup>2</sup>

Im Zusammenhang mit dem Wahlbereich Bremerhaven und der Bürgerschaftswahl von 2007 gab es noch eine weitere Besonderheit neben der unterschiedlichen Zusammensetzung des Bremen-Bereichs von Landtag und Stadtbürgerschaft.

Die rechtspopulistische Wählervereinigung „Bürger in Wut“ (BiW) trat mit ihrem Vorsitzenden Jan Timke zur Bürgerschaftswahl an und gewann 2.216 Wählerstimmen für sich, was 4,998 Prozent der Stimmen entsprach. Damit fehlte eine Wählerstimme zur Überwindung der Fünf-Prozent-Hürde. Die Vereinigung BiW legte Einspruch gegen die Wahl ein; das Wahlprüfungsgericht ordnete eine Neuauszählung der Stimmen im Wahlbereich Bremerhaven an. Sowohl BiW als auch der Landeswahlleiter riefen darauf den Staatsgerichtshof an, der eine Nachzählung in zwei Bremerhavener Wahlbezirken für den 21. April 2008 anordnete.

Da in einem Stimmbezirk erhebliche Unregelmäßigkeiten im Umgang mit den Stimmzetteln festgestellt worden waren, musste eine Wiederholungswahl durchgeführt werden. Bei dieser Wahl am 6. Juli 2008 – mehr als ein Jahr nach der regulären Bürgerschaftswahl – kam die Vereinigung BiW im Wahlbereich Bremerhaven auf 5,29 Prozent

---

<sup>2</sup> Der gewählte Abgeordnete Siegfried Tittmann verlies im Juli 2007 ohne Begründung die DVU und nahm fortan als Parteiloser das Mandat wahr. Es wurde gemunkelt, die Partei habe erwogen, zur Wahl 2011 einen anderen Spitzenkandidaten aufzubauen.

und damit zu einem Sitz im Bremer Landtag. Damit verlor die Sozialdemokratie ein Mandat in der Bürgerschaft.

Nach der Bürgerschaftswahl am 13. Mai 2007 und den ersten Sondierungsgesprächen sprach sich der SPD-Spitzenkandidat für eine rot-grüne Koalition aus, nachdem bereits zuvor die Bremer CDU den Gang in die Opposition angekündigt hatte.

Nachdem Anfang Juni 2007 SPD und Grüne sich auf einen gemeinsamen Koalitionsvertrag verständigt hatten, konstituierte sich der neue Landtag am 28. Juni 2007 und wählte einen Tag später den neuen Senat einer rot-grünen Koalition. In dieser parteipolitischen Konstellation wurde das Thema der direkten Demokratie wieder aufgegriffen.

„Wir unterstützen das wachsende Interesse der Bürgerinnen und Bürger an bürgerschaftlichem Engagement und politischer Teilhabe“ – so hieß es im Koalitionsvertrag der beiden Partner. Die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung auf die Staatsgeschäfte sollten ausgebaut und auch die Beteiligung an Entscheidungen über die Verwendung öffentlicher Mittel verbessert werden, bestimmte Themen wie Dienstbezüge, Steuern und Gebühren sowie der Haushaltsplan aber ausgeschlossen bleiben. Die Zugangsvoraussetzungen, Volksbegehren und Volksentscheid als Instrumente der direkten Demokratie anzuwenden, sollten laut Koalitionsvertrag erleichtert werden. Zu diesem Zwecke – so die Absicht – war an eine Absenkung der bisher geltenden Quoren gedacht.

Um diese Zielsetzungen in praktische Politik umzusetzen, wurde im Oktober 2007 ein nichtständiger Landtagsausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ installiert. Die Erarbeitung eines neuen Wahlrechts war bereits weit gediehen.<sup>3</sup> Im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen und SPD wurde die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen „als Chance für die Weiterentwicklung des demokratischen Prozesses und als identitätsstiftend für das demokratische Gemeinwesen“ bezeichnet und die Beseitigung bestehender Partizipationshindernisse als Aufgabe definiert. Zur direkten Demokratie wurde ausgeführt: „Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid haben gerade in den letzten Jahren das politische Leben im Land bereichert. Um dieses Teilhabeinstrument auszubauen, sind die Zugangshürden noch einmal zu senken.“

Konkret sollte der am 18. Oktober 2007 beschlossene Ausschuss das Landeswahlrecht weiter anpassen, das Wahlrecht auf 16- und 17-Jährige für die Wahlen zu den Kommunalvertretungen erarbeiten und für den Landtag prüfen, das Landtagswahlrecht für EU-Bürgerinnen und –Bürger prüfen sowie das kommunale Ausländerwahlrecht bearbeiten. Ferner war ein Wahlrecht für Ausländer für die Beiräte zu entwickeln, die Volksgesetzgebung zu erleichtern und – so der letzte Auftrag des Einsetzungsantrags – die Erweiterung der Volksgesetzgebung auch auf finanzielle Auswirkungen zu bearbeiten

Zunächst einmal aber stand das Projekt „Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheides“ im Mittelpunkt der Arbeit des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung

---

<sup>3</sup> Siehe 13.

der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“. In den Beratungen der Aufträge 6 und 7 ging es vor allem um Vorschläge zur „Erleichterung der Voraussetzungen der Volksgesetzgebung insbesondere durch Erleichterungen bei den Eingangsvoraussetzungen und durch Absenkung der Zustimmungsquoren“ mitsamt den entsprechenden rechtlichen Änderungen sowie – so Punkt 7 – um „Vorschläge zur Erweiterung der Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen“. Hier war die zentrale Frage des Haushaltsvorbehaltes zur Diskussion gestellt.

Nach intensiven Beratungen kam der Ausschuss nicht in allen Punkten zu einer einheitlichen Auffassung, legte allerdings im November 2008 einen Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheids“ vor, das aus drei Artikeln bestand, der notwendigen Änderung der Landesverfassung, der Änderung des bisherigen Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid und schließlich noch der Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag.

Mit diesen Vorlagen wurden die Quoren gesenkt und damit die Voraussetzungen für Volksentscheide erleichtert. Für das Volksbegehren als Vorstufe des Volksentscheids war nur noch ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten nötig – bisher ein Zehntel. Und ebenfalls gesenkt wurde das Beteiligungsquorum von vorher ein Viertel auf nun ein Fünftel der Stimmberechtigten. Die Quoren für die Zustimmung zur Änderung der Landesverfassung wurden nicht gesenkt. Verändert wurde jedoch, dass die Vertrauenspersonen eines Volksbegehrens einen Antrag auf Durchführung eines Volksentscheids stellen müssen, womit der bisherige Automatismus aufgehoben wurde. Zusätzlich wurde nun auch eingeführt, dass es nach einem erfolgreichen Volksbegehren möglich sein wird, zwischen den Vertrauenspersonen und der Bürgerschaft eine den Entwurf zwar verändernde, aber im Konsens erfolgte Lösung zu finden, wodurch das aufwendige Verfahren eines Volksentscheids vermieden werden kann. Eine weitere Veränderung der bisherigen Vorschriften war die inhaltliche Erweiterung zulässiger Volksentscheide mit finanzwirksamem Inhalt, wenn bestimmte restriktive und verfassungsrechtlich bindende Bedingungen eingehalten werden.

In der Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) am 19. Februar 2009 wurden diese Änderungen, beantragt vom nichtständigen Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“, in erster Lesung mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, der FDP und Die Linke sowie des Vertreters von „Bürger in Wut“ beschlossen.

Da der Gesetzentwurf vom 4. November 2008 auch Änderungen der Landesverfassung enthielt, musste nach den Vorschriften der Verfassung ein nichtständiger Ausschuss zwingend eingesetzt werden. Dieser Ausschuss mit dem Titel „Neuregelung des Volksentscheids“ wurde ebenfalls am 19. Februar 2009 zur Beratung und Berichterstattung beschlossen. In der Sitzung am 19. April 2009 übernahm der nichtständige Ausschuss, gebildet nach Art. 125 der Bremer Landesverfassung, mit dem Namen „Neuregelung des Volksentscheids“ die Vorschläge des anderen nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahl-

rechts“ vom 4. November 2008 und empfahl mehrheitlich und gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und Die Linke die Übernahme der Verfassungsänderungen. Mit Antrag vom 8. Mai 2009 wurde das „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“ mit dem Bezug „Erleichterung der Volksgesetzgebung“ in die Bürgerschaft (Landtag) eingebracht.

Noch einmal gab es weitere – auch öffentlich ausgetragene – Debatten um Einzelheiten des Wahlrechts, speziell um die Frage, unter welchen Bedingungen die Landesverfassung per Volksentscheid geändert werden kann. Die SPD war nicht bereit, in dieser Frage die Hürden zu senken. In der abschließenden Bürgerschaftssitzung am 27. August 2009 stimmten 57 Abgeordnete von SPD, Grünen, FDP und „Die Linke“ für die Verfassungsänderung ohne Absenkung des Quorums; 56 Abgeordnete sind für die „Zwei-Drittel-Mehrheit“ nötig.

## **15 Kommunalpolitik – Politik vor Ort: Mehr Rechte für die Beiräte**

Die nach der Bürgerschaftswahl vom 13. Mai 2007 im Herbst gebildete rot-grüne Koalition unternahm neue Anstrengungen, die Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung der Politik zu beteiligen.

„Ein wichtiger Baustein für die Stärkung der lokalen Demokratie ist die Erweiterung der Rechte der Beiräte“ – so steht es im Koalitionsvertrag von 2007, der die Novellierung des Beirätegesetzes mit dem Ziel, mehr Bürgernähe zu erreichen, ankündigte. Als Einzelmaßnahme wurden beispielsweise benannt: Die Ortsamtsleiter werden durch die Beiräte gewählt und vom Senat ernannt, bestimmte Verantwortlichkeiten werden den Beiräten zugewiesen, die Entscheidungskompetenzen der Beiräte im lokalen Bereich sollen ausgeweitet werden, die Beiräte dürfen über bestimmte Budgets verfügen. Im Stadtteil sollten Schlichtungsverfahren in Streitfällen durchgeführt werden, jährliche gemeinsame Planungskonferenzen von Beiräten und Senatsressorts sollten der besseren Abstimmung dienen und bei Konflikten zwischen Beirat und Deputation, also dem zuständigen Parlamentsausschuss, sollte sogar die Stadtbürgerschaft selbst befasst werden. Über die Einzelheiten dieser Veränderungen sollte letztlich ein besonderer Ausschuss bestimmen.

Weiter wurden die Beiräte im Koalitionsvertrag als „Akteure lokaler Demokratie“ bezeichnet, deren Auftrag darin bestehe, „konkrete Beteiligungsprojekte zusammen mit den Menschen in den Stadtteilen zu entwickeln und umzusetzen.“

Die Koalitionäre hoben die Beiräte besonders hervor und formulierten in ihrem Vertrag: „Die Beiräte sind als Ort der kommunalen Demokratie nicht einem Fachressort zuzuordnen. Dem Stellenwert der Beiräte und ihrer Querschnittsaufgabe entsprechend wird die Zuständigkeit für Bürgerbeteiligung, Ortsämter und Beiräte vom Senator für Inneres auf die Senatskanzlei übertragen.“

Die Beiräte erhielten den Auftrag, sich über Möglichkeiten zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen Gedanken zu machen. Außerdem wurde beschlossen, in der Stadtbürgerschaft als Ersatz für den bisher vorhandenen Gesamtbeirat einen ständigen Ausschuss für Bürgerbeteiligung und Beiratsangelegenheiten zu installieren.

Die Einsetzung dieses Ausschusses fand im Juli 2007 statt. Als Aufgaben wurden definiert:

- „1. die Angelegenheiten der Beiräte, insbesondere deren Unterstützung und Förderung als Instrumente der lokalen Demokratie sowie die Koordinierung und die Vertretung ihrer Interessen,
2. die Angelegenheiten der Ortsämter als Stadtteilmanagement,
3. die Förderung der Bürgerbeteiligung in Bremen als Aktive Bürgerstadt.“

Eine zentrale Aufgabe des neuen Ausschusses aber war es, die Überarbeitung des Beirätegesetzes durch den Senat mit dem Ziel, mehr Bürgernähe für stadtteilbezogene Entscheidungen zu sichern, zu begleiten.

Im Frühsommer 2008 gab es nach einem umfassenden Beratungsprozess einen ersten Referentenentwurf, der in den Beiräten und den Ortsamtsleitungen sowie auch im Internet zur Diskussion gestellt wurde. Aus den Beiräten kam eine Vielzahl von Anregungen, die ab November 2008 in den Entwurf eingearbeitet wurden. In dieser Fassung wurde der Entwurf zur weiteren rechtlichen und fachlichen Prüfung in die senatorischen Dienststellen geräuschlos und ohne besonders auffälliges öffentliches Interesse geleitet. In dieser Phase gab es im Frühjahr 2009 in der allgemeinen Öffentlichkeit lediglich einige Berichte über noch strittige Punkte, so die Frage, wie bei Meinungsverschiedenheiten und bei Streitfällen zwischen Beirat und Verwaltung eine Einigung hergestellt werden kann und welches Organ letztlich gesetzlich verantwortlich zuständig ist.

Hier wurde einerseits juristisch argumentiert, andererseits aber befürchtet, Konflikte auf Beiratsebene würden in die Stadtbürgerschaft verlagert und dort zu einer Blockade führen.

Im Sommer 2009 beschäftigte sich der Senat der Freien Hansestadt Bremen mit dem Entwurf eines neues Beirätegesetzes. Am 18. August 2009 wurde das neue Gesetz vom Senat beschlossen, um es der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorzulegen. Mit dem neuen Beirätegesetz sollten aus reinen Verwaltungsausschüssen mit beschränkten Befugnissen kommunalpolitische Stadtteilparlamente mit konkreten Rechten werden. Eines war jedoch nie beabsichtigt: Die Einheitlichkeit der Stadtgemeinde, ihrer Verwaltung durch den Senat und ihrer Vertretung durch die Stadtbürgerschaft sollte nicht durch Einführung einer zweiten Ebene durchbrochen werden. Die Beiräte haben daher zwar weitgehende Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte bekommen, haben aber weiterhin nur wenige eigene Entscheidungsrechte. Sie sind weiterhin in die einheitliche Verwaltung der Gemeinde eingebunden und sind keine zweite politische

Ebene mit eigener Verwaltungsstruktur und weitgehenden eigenen sachlichen Zuständigkeitsbereichen oder eigenem Haushalt.

Die Umstrukturierung der politischen Entscheidungsprozesse betraf drei zentrale Komplexe. Vor allem die Beteiligungs- und Informationsrechte der Stadtteilparlamente sollten erstens gestärkt werden, zweitens sollten die Beiräte über die Verwendung eigener Stadtteilbudgets mitreden können und drittens können sie Streitfragen vor der Bürgerschaft austragen. In einem abgestuften Verfahren werden die Informations-, Beteiligungs-, Planungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte gestärkt, um durch mehr Beteiligung und durch mehr Rechte die Demokratie vor Ort zu stärken. Erweiterte Informationsrechte ergaben sich auch durch die Stärkung von Minderheitenrechten bei Auskunftsbeglehen oder auch die Verpflichtung der Ressorts, Einladungen zu Sitzungen folgen zu müssen. Jährliche gemeinsame Planungskonferenzen sollen der Verbesserung der Koordination von Beiräten, Ortsämtern und zentralen Dienststellen dienen. Mit dem Haushalt 2010/2011 sind nun auch die Stadtteilbudgets beschlossen worden, wodurch bestimmte Mittel im Haushalt unter Zustimmungsvorbehalt der Beiräte stehen. Diese Regelung betrifft vor allem Bereiche wie Kinderspielplätze, Jugendeinrichtungen, Unterhaltung von Wegen, Plätzen und Grünflächen. Das neue Beirätegesetz wies auch den Ortsamtsleitungen neue Kompetenzen zu, stärkte diese in ihrer Funktion als Stadtteilmanagement, betonte deren Planungs- und Koordinierungsfunktionen und auch deren Möglichkeiten, im Stadtteil selbst Lösungen zu entwickeln durch Moderations- und Schlichtungsverfahren. Insgesamt soll durch das neue Beirätegesetz die Demokratie vor Ort gestärkt und mehr Transparenz in das Handeln von Politik und Verwaltung gebracht werden, aber auch das Interesse an der Beiratsarbeit wieder gestärkt und das bürgerschaftliche Engagement der Bevölkerung in diesem untersten Politikbereich gefördert werden.

## 16 Grundlegende Reformen

Einmal in Bewegung gesetzt, fanden die Reformschritte im Bereich des Wahlrechts und der Volksgesetzgebung immer wieder neue Themen, Aspekte, Teilziele und Ziele. Zum Teil aber wurden auch Anregungen in die öffentliche Diskussion eingebracht, um lediglich parteipolitische Profilierungen zu erreichen. So schlug der CDU-Fraktions- und Landesvorsitzende Thomas Röwekamp, in der Großen Koalition immerhin Innensenator und stellvertretender Bürgermeister, als Teil eines umfassenderen Sparvorschlages unter anderem eine weitere Verkleinerung des Landesparlamentes vor.

Andere Entwicklungen wurden ernster genommen. Es folgte nämlich ein neues Petitionsgesetz, mit dem Bremen zum „Petitions-Vorreiter“ werden sollte, wie die CDU-Abgeordnete Elisabeth Motschmann, Vorsitzende des Petitionsausschusses der Bremischen Bürgerschaft, formulierte. Mit dem neuen Gesetz, gültig ab 1. Januar 2010, wurde die öffentliche Petition eingeführt, also die Veröffentlichung von Eingaben mit

einem Anliegen von allgemeinem Interesse, von Bitten und Beschwerden auf der Internetseite des Landtages. Damit sollte jeder Bürger die Möglichkeit haben, sich der Petition anzuschließen und sich mit Diskussionsbeiträgen im Forum an der Auseinandersetzung zu beteiligen.

Im Frühherbst 2009 führten führende Abgeordnete der Landtagsfraktionen der Bremischen Bürgerschaft öffentlich Klage über die mangelnde Präsenz der Mitglieder der Landesregierung bei den Sitzungen des Parlaments. Die Rede war von einer Missachtung der Legislative, was der Senat nicht auf sich sitzen lassen wollte. Fortan sollten die Termine besser abgestimmt und auswärtige Verpflichtungen der Senatoren möglichst vermieden werden, wenn sie mit Landtagssitzungen zeitlich kollidieren sollten.

Mit einem „Paukenschlag“ setzte der ehemalige Präsident des Bremer Staatsgerichtshofs Günther Pottschmidt einen fundamentalen Veränderungsprozess in Gang, der an Bedeutung und Tiefe im Verlauf der Diskussion weiter zunahm. Anfang Dezember 2009 hatte Pottschmidt es in einem Gutachten als verfassungswidrig bezeichnet, dass Abgeordnete des Bremer Halbtagsparlaments, die aus dem öffentlichen Dienst kommen und ihren Beruf während des Mandats aus Gründen der Inkompatibilität nicht ausüben dürfen, weiter ein halbes Gehalt ohne Arbeit erhalten, also eine Ausgleichszahlung. Die Unvereinbarkeit von Mandat und Anstellung als Staatsbedienstete ergibt sich aus der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber den Behörden und Verwaltungsinstanzen. Abgeordnete aus anderen Berufsfeldern können weiter ihrer erwerbsmäßigen Tätigkeit neben der Mandatsausübung im Bremer Teilzeitparlament nachgehen.

Das Gutachten löste nicht nur bei den Parlamentariern eine heftige Diskussion aus, sondern fand auch im öffentlichen Raum Resonanz, denn einige Punkte der bestehenden Parlamentsorganisation wurden schon seit Jahren immer wieder kritisiert. Von CDU, Grünen und der FDP wurde nun eine umfangreiche Parlamentsreform gefordert, die auch die Bezahlung und die Frage der Inkompatibilität neu klären sollte. Bei den Sozialdemokraten wurde erst einmal abwartend reagiert, aber dann nach der Sitzung des rot-grünen Koalitionsausschusses der Weg in Richtung Reform eingeschlagen. Zur Debatte stehen Fragen wie die Wandlung vom Teilzeit- in ein Vollzeitparlament oder gar in ein reines Feierabendparlament. Auch das Problem der Unvereinbarkeit von Mandat und Anstellung im öffentlichen Dienst – die Inkompatibilität – musste zügig geregelt werden. Der Staatsgerichtshof sollte angerufen werden, um zur gutachterlichen Äußerung auch eine schnelle richterliche Entscheidung zu erwirken. Denn es müssen alle Schritte rasch vollzogen werden, da im Frühjahr 2010 bereits in den Parteien die Kandidatenaufstellungen für die nächste Bürgerschaftswahl im Mai 2011 beginnen werden.

Innerhalb weniger Tage war aber auch diese Position überholt, denn die SPD verzichtete auf die Anrufung des Staatsgerichtshofes. Stattdessen einigten sich die Fraktionen auf ein gemeinsames Vorgehen zur Lösung des Vorhabens auf politischem Wege. Bürgerschaftspräsident Christian Weber nannte die grundlegende Reform der Abgeordnetenbezahlung „die umfassendste Reform der letzten Jahrzehnte“ und die Presse

kommentierte, man könne „für die politische Kultur in Bremen von einer zeitgeschichtlichen Zäsur sprechen“.<sup>4</sup>

Unter den Grundzügen von Klarheit und Eigenverantwortlichkeit soll ein einheitliches zu versteuerndes Bruttogehalt für alle Abgeordneten festgelegt und alle Nebenzahlungen von der steuerfreien Aufwandspauschale über das Sitzungsgeld bis zur Fahrkostenerstattung abgeschafft werden. Die Inkompatibilität soll ebenfalls weitgehend abgeschafft werden und nur noch in wenigen Ausnahmefällen gelten. Die bisher über das Mandat geregelte Altersversorgung müssen die Abgeordneten nach den Reformplanungen selbst organisieren. In kürzester Zeit formulierten die Experten ein Reformpapier, das dann am 17. Dezember 2009 die Fraktionsvorsitzenden von SPD, Grünen, CDU und FDP unterzeichneten. Die Fraktion der Partei Die Linke beteiligte sich nicht.

Wie sich nun die Wahlrechtsänderungen bei den Landtagswahlen 2011 niederschlagen werden, wie sich Volkswahlen zukünftig darstellen werden, wie sich die Wahlbeteiligung entwickeln wird – all das lässt sich nicht ermessen oder erahnen. Die Veränderungen bis hinein in die Ebene der Stadtteile enthalten viele Angebote an die Bevölkerung, sich zu beteiligen und einzumischen in die Entscheidungsprozesse vor Ort. Ob es gelingt, über die kommunalpolitische Ebene wieder mehr qualifiziertes Personal für eine Kandidatur für den Landtag und für andere politische Ebenen zu erreichen und zu bewegen, muss ebenfalls offenbleiben. Angesichts der Krise der vergangenen Jahre waren Karrieren innerhalb der klassischen Parteiwege allzu leicht zu bewerkstelligen, was sich in allen Parlamenten, in allen Gremien und in allen Parteien mehr als deutlich zeigte.

Der Mitgliederschwund bei allen klassischen Parteien – wie auch der Verlust der Bindungsfähigkeit gesellschaftlicher Organisationen wie beispielsweise der Kirchen oder der Gewerkschaften – wird sicherlich nicht durch veränderte Wahlrechtsbestimmungen oder neue Beteiligungsformen bei der Volksgesetzgebung gestoppt werden können. Zu lange haben die Parteien sich von Sachzwängen leiten lassen, ohne ihre Politik ausreichend zu vermitteln und zu erklären. Der so entstandene Verlust an Glaubwürdigkeit schlug sich nachhaltig nieder in der Weigerung, sich parteipolitisch zu engagieren, oder in der Entscheidung, in einer Protestbewegung wie „Attac“ mitzumachen, denen in der Regel ein konkretes positives Konzept fehlt. Wenn die Wahlbeteiligung der Gradmesser für die Legitimation des demokratischen Systems ist, dann sind die Wahlergebnisse der letzten Jahre eine eindrucksvolle Misstrauenserklärung der Bevölkerung gegen das parteipolitische Establishment, das diese Botschaft allerdings nicht hören oder verstehen wollte.

Die andere Seite ist der Ton der Auseinandersetzung um die richtige Politik, gestaltet auch von Medien, Handelskammern und anderen Interessenverbänden, die so tun, als seien sie nur dem allgemeinen Besten verpflichtet, aber nicht ihren besonderen Klientelen. Für die Öffentlichkeit, unabdingbares Element des demokratischen Prin-

---

<sup>4</sup> Bremer Nachrichten, Mittwoch, 16. Dezember 2009, Kommentar Wigbert Gerling, S. 2

zips, sind die Formen geprägt durch Anklagen, Unterstellungen, Häme und Abgrenzungen. Das gemeinsame Bemühen um eine positive Lösung von Problemen im Interesse des Gemeinwesens erscheint als die Ausnahme.

Wenn es der Kommunalpolitik gelingt, das Prinzip der Problemlösung möglichst nahe am Problem umzusetzen, also dem Subsidiaritätsprinzip zu entsprechen, dann kann Politik ein neues Profil gewinnen. Dann kann es auch möglich sein, die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf niedrigere Ebenen zu akzeptieren, ohne darauf mit der eifersüchtigen Besorgnis von Bedeutungsverlust zu reagieren.

Es bleibt eine zentrale Aufgabe, möglichst frühzeitig schon Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vertraut zu machen und zu vermitteln, dass das demokratische System von Teilhabe und Engagement, von eigener Meinungsbildung und einmischender Beteiligung lebt. Diese Vermittlungsarbeit muss stetig und dauerhaft sein.

### **Literaturhinweise**

Facklam, Rolf-Gerhard/Sakuth, Peter: Ortsamtsbeiräte in Bremen. Ein Modell für Bürgerbeteiligung, 2. Auflage, Bremen 1984

Freie Hansestadt Bremen, Handbuch für die Beiratsarbeit, herausgegeben vom Senator für Inneres, Kultur und Sport, Bremen 1999

Schwarzwälder, Herbert: Bremer Geschichte, Bremen 1993

Statistisches Landesamt Bremen: Bremen in Zahlen 2001, Bremen 2001