

Benjamin Ewert

**Chancen  
direkter Demokratie**  
Wege für mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland

Philipps-Universität Marburg  
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und  
Direkte Demokratie

im Auftrag von Heinz-Joachim Pethke  
(Direktdemokraten Deutschland)

2005

Redaktionelle Mitarbeit: Klaus Auls

ISBN 3-8185-0417-2

[www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)



# Inhaltsverzeichnis

VORWORT .....	9
1. EINLEITUNG.....	10
2 DIREKTE DEMOKRATIE ALS ZWEITE SÄULE DER DEMOKRATIE....	12
2.1 Merkmale der direkten Demokratie im Spiegel grundlegender Anforderungen und Ansprüche an Demokratie.....	12
2.3 Qualität direktdemokratischer Kulturen: Umfeldbedingungen und Struktur der politischen Öffentlichkeit .....	19
2.4 Praxis der direkten Demokratie: Meinungsbildung, Kommunikation und politisches Lernen .....	21
2.5 „Unmittelbare Bürgerbeteiligung,, als Ergänzung des Parlamentarismus: Stärkung der Demokratie durch Öffnung der Machtstruktur .....	25
3. DIREKTE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND: HISTORISCHE GRÜNDE EINER UNTERENTWICKLUNG.....	27
4. EINFÜHRUNGSPROZESSE VON DIREKTER DEMOKRATIE .....	31
4.1 Allgemeine Voraussetzungen für einen institutionellen Wandel .....	31
4.2 Beispiele bisheriger Einführungsprozesse.....	32
4.2.1 Schweiz.....	32
4.2.2 Italien .....	35
4.2.3 Niederlande.....	37
4.2.4 US-Bundesstaaten.....	40
4.3 Bedingungen der Einführung direkter Demokratie : Ein Fazit .....	42
5. ENTWICKLUNGEN UND ERFAHRUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH.....	44
5.1 Direkte Demokratie als feste Institution: Das Schweizer Modell .....	44
5.2 Die ostdeutschen Bundesländer als Vorreiter: Bescheidener Ausbau der Volksrechte .....	49
5.3 Die Schweiz bleibt unerreicht: Direktdemokratische Elemente in den Staaten der Europäischen Union .....	53
5.4 Akuter Nachholbedarf: Zur Notwendigkeit der Einführung Direkter Demokratie auf Bundesebene .....	57
6 HANDLUNGSPERSPEKTIVEN, EMPFEHLUNGEN UND POTENTIAL DER DIREKTEN DEMOKRATIE AUF BUNDESEBENE.....	60
6. 1 Änderung des Grundgesetzes: Wege und Möglichkeiten .....	60
6.1.1 Verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in Bundestag und -rat.....	60
6.1.2 Massenpetition.....	63
6.1.3 Parteigründung.....	65
6.2 Transparente Entscheidungsprozesse: Öffentlichkeit und Medien als direktdemokratische Handlungsfelder .....	68

6.3 Praxiserfahrungen aus Deutschland: Beispiele aus Bayern, Hamburg und Thüringen .....	72
6.4 Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene: Mögliche Themen für Abstimmungsdebatten.....	76
7. SCHLUSSBETRACHTUNGEN .....	81
8. LITERATURVERZEICHNIS .....	85

## VORWORT

Die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland wollen, ebenso wie andernorts, mehr Demokratie. Umfragen zeigen seit den 70er Jahren kontinuierlich steigende Unterstützung für die Möglichkeit, auch auf Bundesebene die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen in Form von Volksentscheiden zu eröffnen - etwa 70 Prozent wünschen sich heute diese Chance für direkte Demokratie. Vielfältige andere Formen der Bürgerbeteiligung werden vor allem auf kommunaler Ebene mit Erfolg und großem Engagement vieler Teilnehmer praktiziert. Auch die direkte Demokratie hat seit 1990 einen großen Sprung gemacht, da in vielen Bundesländern (zumal den neuen) Volksbegehren und Volksentscheid neu eingeführt oder erleichtert wurden und nunmehr auf kommunaler Ebene fast überall Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglich sind und auch kräftig genutzt werden. Nur auf Bundesebene geht nichts voran, weil eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit nicht erreichbar ist. Auf der anderen Seite lässt sich an der kontinuierlich ansteigenden Wahlenthaltung ablesen, dass Parteienverdrossenheit und Distanz zwischen politischen Eliten und Bürgern zunehmen. Es wird höchste Zeit, sich an die simple Wahrheit zu erinnern, dass Demokratie auf Volkssouveränität beruht: "alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art. 20 Grundgesetz). Offenbar fehlt jedoch die Einsicht, dass die Forderung der Bürger nach direktdemokratischer Beteiligung auch als Angebot zur aktiven Mitwirkung als Stimmbürger verstanden werden kann. Dafür müssten freilich die Parteien die Bürgerinnen und Bürgern weniger als lästige und manipulierbare Störenfriede und Stimmenlieferanten auffassen, sondern sie als lebenskluge und verantwortungsbewusste Menschen respektieren, die die Zusammenhänge zwischen ihren eigenen Interessen und dem Gemeinwohl sehr wohl erkennen können.

Direkte Demokratie in vielfältigen Formen kann in Ergänzung der repräsentativen Demokratie einen Rahmen bieten, um die Teilnahmefähigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern zur Entfaltung zu bringen und die bürgerschaftlichen Mitwirkungsansprüche ernst zu nehmen. Die Hindernisse sind allerdings groß, weil Machtpositionen in Frage gestellt werden. Umso wichtiger ist es, Wege zu erkunden, wie Entwicklungen zu mehr direkter Demokratie aussehen können, welche Erfahrungen hierzu vorliegen und welche Strategien dafür in Frage kommen. Dazu kann die vorliegende Studie sicher wichtige Anregungen beitragen.

Prof. Dr. Theo Schiller

Leiter der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie,  
Institut für Politikwissenschaft,  
Philipps-Universität Marburg

## 1. EINLEITUNG

Deutschland im Jahr 2005: In der Republik wird wieder einmal intensiv über Reformen gestritten, denn „nun,, darin sind sich alle einig, müsse sich ernsthaft was ändern. Das Land müsse sich bewegen, denn dass es bei über fünf Millionen Arbeitslosen, einer lahmen Wirtschaft, einer horrenden Staatsverschuldung und einer bestenfalls mittelmäßigen Bildungspolitik nicht so weiter gehen kann wie zuvor, scheint allen klar zu sein. „Eine nationale Kraftanstrengung,, oder der „Wille zu Mut und Entschlossenheit,, seien jetzt gefragt, ist von den politischen Führungskräften zu hören. Die Zeit für Ausreden sei ein für allemal vorbei. Der politisch interessierte Bürger, so fern er sich noch nicht verdrossen und desillusioniert ins Private zurückgezogen hat, ist durch derartige theatralische Inszenierungen nicht mehr zu täuschen. Allzu oft wurde in der Vergangenheit eine Endzeitstimmung beschworen, doch dem kurzfristigen „Jetzt oder nie,, folgte nicht ein mutiger politischer Kurswechsel, sondern allenfalls ein Austausch des politischen Personals, der geringfügige Programmänderungen nach sich zog. „Mehr Substanz,, im Sinne einer umfassenden politischen Vision, ist von den Spitzenpolitikern der bundesdeutschen Demokratie nicht zu erwarten, so die ernüchternde Erkenntnis zahlreicher Bundesbürger. Am „Großen und Ganzen,, ändert sich nichts. Stattdessen prägen Parteiengezänk, die (zuweilen vorsätzliche) Täuschung der Wähler und eine pragmatische Machtpolitik konstant den politischen Alltag. Hinzu kommt ein Symptom, das in Krisenzeiten nur allzu typisch für Deutschland ist: Wenn die Nation im politischen Stillstand verharret und im wahrsten Sinne des Wortes „nichts mehr geht,, erschallen aus jedem politischen Lager, aber auch aus Teilen der Bevölkerung verzweifelte Rufe nach einer starken politischen Führung.<sup>1</sup> Dahinter steckt der naive, aber tief verwurzelte Glaube, dass nur die Durchsetzungskraft eines „Herrn und Heilands,, die Erlösung bringe. Kreative Ideen zur Lösung der Probleme, Kompromiss- und vor allem wirkliche Reformbereitschaft zeigen, trotz eng begrenzter Handlungsmöglichkeiten, manche mündige Bürger, jedoch nicht die politische Elite der Republik.

Leitende Erkenntnis dieser Untersuchung ist es, dass die parlamentarisch-repräsentative Demokratie in Deutschland an einem Punkt angelangt ist, an dem ein „weiter so,, nicht mehr möglich ist. Schlimmer noch: Wenn es in absehbarer Zukunft zu keinem grundlegenden institutionellen Wandel kommt, ist sogar der Status quo in Gefahr. Zu befürchten ist ein wieder erstarkender autoritärer Staat, der auf seine Unfähigkeit, die gegenwärtigen Probleme zu lösen, mit einer Beschneidung der Beteiligungs- und Freiheitsrechte der Bürger reagiert. Geradezu fatal ist dabei, dass der politischen Öffentlichkeit bewusst eingeredet wird, es gebe keine Alternative zum schlechten Funktionieren der repräsentativen Demokratie. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es deshalb, den Gegenbeweis anzutreten, anhand eines Plädoyers für die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene. Die grundlegende Überzeugung dabei ist, dass nur eine gezielte Stärkung der Volkssouveränität der Entfremdung des Bürgers von der Politik entgegenwirkt sowie zu besseren Politikergebnissen führen kann. Deutschland braucht „mehr,, statt weniger Demokratie, die es selbstbewussten Bürgern erlaubt, unabhängig von Wahlen Einfluss auf politische Prozesse zu

---

<sup>1</sup> Beinahe obligatorisch ist beispielsweise in akuten Krisen von Seiten der Bundesregierung zu hören, dass es „nun auf den Kanzler ankomme,, der beweisen müsse, dass er das Land führen könne.

nehmen.

Die Auseinandersetzung mit der Institution der direkten Demokratie und ihrem Potential soll dabei systematisch, das heißt in aufeinander aufbauenden Schritten erfolgen:

- Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels steht eine theoretische Auseinandersetzung mit der direkten Demokratie als ergänzende „zweite Säule der Demokratie,. Dieser Teil der Untersuchung bildet das Fundament beziehungsweise den Orientierungsrahmen für alle weiteren Kapitel. Erläutert und diskutiert werden die Vorzüge und Varianten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, die Bedingungen für ihre bestmögliche Entfaltung sowie ihr Verhältnis zur rein parlamentarisch-repräsentativen Demokratie.
- Aufschluss über die Frage, weshalb direktdemokratische Verfahrenselemente in der Geschichte der Bundesrepublik auf nationaler Ebene bis dato chancenlos waren, gibt das dritte Kapitel, in dem es die so genannten „Weimarer Erfahrungen,, sowie die Entstehung des Grundgesetzes rekapituliert.
- Kapitel vier zeigt, anhand eines internationalen Vergleichs, wie und unter welchen Bedingungen die Einführung der direkten Demokratie auf Staatsebene gelingen oder auch scheitern kann.
- Das fünfte Kapitel wendet sich der konkreten Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im europäischen Vergleich zu und unterstreicht (so viel darf bereits vorweg genommen werden) den akuten Nachholbedarf an direkter Bürgerbeteiligung auf der deutschen Bundesebene.

Während Kapitel zwei bis fünf generell als Annäherung an die direkte Demokratie, unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Kontextes, zu verstehen sind,

- erhebt das sechste Kapitel den Anspruch, Empfehlungen zu geben und Perspektiven aufzuzeigen, wie es auf Bundesebene zu einem institutionellen Wandel kommen könnte. Praxiserfahrungen der Einführungsprozesse direkter Demokratie in ausgewählten Bundesländern spielen dabei ebenso eine Rolle, wie eine realistische Einschätzung darüber, was sich durch Volksbegehren und Volksentscheide politisch bewegen ließe.
- Das abschließende siebte Kapitel resümiert die zentralen Erkenntnisse und hebt noch einmal die Forderung nach einer direktdemokratischen Reform der Demokratie hervor.

Dem verehrten Leser und der verehrten Leserin soll, bevor sie ihre Lektüre beginnen, noch eine einfache, aber bezogen auf den Zustand der bundesdeutschen Demokratie umso zutreffendere Weisheit mit auf den Weg gegeben werden:

*„Das Wichtigste des Spiels sind die Regeln.*

*Sind die Regeln falsch, lässt sich nichts verändern.,,*

## 2 DIREKTE DEMOKRATIE ALS ZWEITE SÄULE DER DEMOKRATIE

### *2.1 Merkmale der direkten Demokratie im Spiegel grundlegender Anforderungen und Ansprüche an Demokratie*

Zur Beantwortung der Frage, was die besonderen Merkmale von direkter Demokratie sind und der noch interessanteren Folgefrage, wie und ob direktdemokratische Verfahren in eine parlamentarische Demokratie integriert werden können, bedarf es einer vorherigen Auseinandersetzung mit verschiedensten Demokratietheorien. Erst mit dem Wissen allgemeiner Anforderungen und Ansprüche von Demokratie lassen sich Überlegungen zur Verbesserung demokratischer Kernelemente anstellen. Und nur unter dieser Zielsetzung ist die Einführung der direkten Demokratie gerechtfertigt. Theoretischer Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist ein Konzept von *Theo Schiller*. Demnach sind

- (1) Grundlegende Menschenrechte,
- (2) Offenheit der Machtstruktur,
- (3) Politische Gleichheit,
- (4) Transparenz und Rationalität und
- (5) Politische Effektivität sowie Handlungs- und Steuerungsfähigkeit

unverzichtbare Grundsätze der Demokratie, wobei politische Gleichheit eine herausgehobene Position innerhalb dieses „magischen Fünfecks“, einnimmt. Alle fünf Grundsätze des magischen Fünfecks müssen automatisch mitgedacht werden, wenn im Folgenden von Demokratie gesprochen wird. Die Bildung einzelner Demokratietypen, wie parlamentarische, präsidentielle oder repräsentative Demokratie, leiten sich aus der jeweiligen Ausprägung der Grundsätze ab und beziehen sich sowohl auf den einzelnen Staatsbürger, soziale und politische Gruppen als auch auf Regierungen und Institutionen. Eine offensichtliche Eigenschaft von Schillers Konzept ist dessen Wertanspruch: Demokratietypen basieren nicht alleine auf Erfahrungen und Beobachtungen aus ihrem Umfeld, sondern entstehen vielmehr auf der jeweiligen Gewichtung der fünf Grundsätze. Die wichtigste Erkenntnis ist in diesem Zusammenhang, dass keine Demokratie ohne die Gewährleistung grundlegender Menschenrechte<sup>2</sup>, wie Schutz von Würde und Freiheit der Person, Recht auf freie Meinungsäußerung oder Gewissensfreiheit, sowie der Wahrung der politischen Gleichheit auskommt. Der hier zu untersuchende Fall, Deutschlands parlamentarische Demokratie, ist den repräsentativen Demokratien westlich-liberalen Typs zuzuordnen. Direktdemokratische Verfahrenselemente würden somit nur dann zu einer tatsächlich Weiterentwicklung der deutschen repräsentativen Demokratie führen, wenn durch sie Schwachpunkte, bezogen auf allgemeine demokratische Grundsätze, ausgeglichen, zumindest jedoch reduziert werden würden. Erste Aufgabe ist es daher, Grenzen und Schwächen innerhalb der repräsentativen Demokratie dingfest zu machen.

---

<sup>2</sup> Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland ist diesbezüglich eine abermalige Lektüre des dem Grundgesetz vorangestellten Grundrechtskatalogs (Artikel 1-19) lohnenswert.

Während die Gewährleistung der grundlegenden Menschenrechte in Deutschland weitestgehend als gesichert gilt – trotz nicht unerheblichen Einschränkungen, wie etwa den „Anti-Terror-Paketen“, nach den Anschlägen des 11. Septembers – müssen sich die übrigen Grundsätze stets auf ein Neues behaupten.

So ist etwa die „Offenheit der Machtstruktur“, dauerhaft gefährdet: Einerseits durch eine verminderte Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern (Bezug zur Wählerschaft) aufgrund begrenzter Handlungsspielräume (Kürzungen des Haushalts, Vorgaben höherer Institutionen oder gesetzlichen Richtlinien) in politischen Entscheidungsprozessen, andererseits durch eine allmähliche Verselbständigung der repräsentativen Verbände- und Parteiendemokratie, die aufgrund ihres Aufbaus und ihrer Organisation die Beteiligung von Minderheiten und deren Interessen erschwert.

Eine zusätzliche Verstärkung erfährt der Mangel an politischer Bürgerbeteiligung im dritten Grundsatz: der politischen Gleichheit. Die Schieflage des Verhältnisses zwischen den im Grundgesetz formal garantierten Rechten auf politische Teilhabe (Artikel 5, Abs.1, Artikel 20, Abs. 2 und Artikel 38, Abs.2) und der tatsächlichen Chance, sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen, ist offensichtlich. Faktisch beschränken sich die Teilnahmerechte für die große Mehrheit der Staatsbürger auf die Stimmabgabe bei Wahlen. Eine Gleichheit an Einfluss bei Wahl- und Entscheidungsverfahren (Zugang und Einfluss auf Ämter, Medien, Parteien, Organisationen und Institutionen) wird zudem durch extrem unterschiedliche Soziallagen eingeschränkt.

Kritikwürdig ist ebenfalls die Umsetzung des „Transparenz- und Rationalitätsgrundsatzes“, insbesondere auf der Ebene von Regierungssystem und Institutionen. Gemessen an einer Definition von *Winfried Steffani*, nach der Transparenz „den Grad an Nachvollziehbarkeit durch Offenlegung und Durchschaubarkeit bezeichnet und eine entscheidende Voraussetzung für Kontrolle bildet“, ist der deutsche Bundestag als „halböffentliches Parlament“, einzustufen. Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse vollziehen sich weitaus öfter „nicht-öffentlich“, in Ausschusssitzungen, als dass sie „öffentlich“, in Plenarsitzungen ausgetragen werden.<sup>3</sup> Eine vernünftige Austragung gesellschaftlicher Konflikte im Sinne eines für möglichst viele Teilnehmer und deren Interessen zugänglichen Verfahrens, das sachliches Wissen mit gemeinsamen sozial-moralischen Werten vereint, ist demzufolge kaum möglich.

Wenn der tatsächliche Bürgerwille (in Abweichung zur eigentlichen Politik von Regierungen und Parteien) nur schwer zu ermitteln ist, leidet erwartungsgemäß auch der fünfte Demokratiegrundsatz, die „politischen Effektivität“, (Handlungs- und Steuerungsfähigkeit). Wiederum stehen Leistungsvermögen und Mittel zur Bündelung von Interessen, sowie die Mobilisierung politischer Unterstützung Bürgern, Organisationen und Institutionen nicht im gleichen Maße zur Verfügung. Darüber hinaus sind Erfolg und Umsetzung von politischen Entscheidungen zweifelhaft, die nur unzureichend von der Bevölkerung getragen werden.

Inwieweit führt nun die Ausweitung direktdemokratischer Elemente zu einer Verbesserung der Demokratie? Eignen sich ihre „Wesensmerkmale“, zur Weiterentwicklung der eigentlichen Demokratiegrundsätze?

---

<sup>3</sup> Im Sommersemester 2003 stellten sich 15 junge Politikwissenschaftler/innen der Philipps-Universität Marburg die Frage „Was leisten Parlament und Abgeordnete?“. Eine abschließende Studie des gleichnamigen Seminars belegt, dass zwischen der elften und zwölften Wahlperiode des Bundestages das Verhältnis von öffentlich zu nicht-öffentlichen Sitzungen bei 1:9 lag.

In Beiträgen zur Parlamentarismus – Präsidentialismus - Debatte war es lange Zeit Konsens, dass zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ein prinzipieller Gegensatz existiere.<sup>4</sup> Allerdings muss erklärend hinzugefügt werden, dass (fast) alle Gegenüberstellungen von einem verkürzten Begriff der direkten Demokratie ausgingen, der sich auf so genannte „plebiszitäre Elemente“, oder „von oben“, ausgelöste Referenden beschränkt (siehe 2.2). Eine gegenteilige Position vertritt wiederum Schiller. Zwar sei die direkte Demokratie aus der Konfrontation zur repräsentativen Demokratie entstanden, jedoch mit ihr vereinbar. Beispielsweise argumentiert Schiller, dass „unmittelbare Sachentscheidungen“, der Bürger einen „Ergänzungsstatus“, innerhalb der repräsentativen Demokratie einnehmen können. Dies gilt ebenso für den deutschen Parlamentarismus als „extreme Form der repräsentativen Demokratie“, (**Erwin K. Scheuch**). Prägende Wesensmerkmale der direkten Demokratie als „politische Institution“, sind nach Schiller: die Verlagerung der demokratischen Entscheidungsbefugnis in die so genannte Stimmbürgerarena als „modifizierten Handlungsraum“, die Versachlichung von Politik durch die Zentrierung auf einzelne Themen sowie der bereits erwähnte Ergänzungsstatus im politischen System.

Angewandt auf die unverzichtbaren Grundsätze der Demokratie bieten diese Merkmale direktdemokratischer Verfahren gleich mehrere Anknüpfungspunkte. Folgende Unterstützungsleistungen zur Stabilisierung des politischen Systems sind zu erwarten:

Direktdemokratische Verfahren stellen für außerparlamentarische Gruppen neue Rechte zur politischen Einflussnahme bereit. Damit stärken sie, bezogen auf den Grundsatz „grundlegender Menschenrechte“, den Schutz von Minderheiten sowie die Organisationsfreiheit.

Weiteres Potential zur Verbesserung der Demokratie an sich besitzt direkte Demokratie gegenüber der „Offenheit der Machtstruktur“,: Auf einer allgemeinen Ebene fördert die Ausweitung der politischen Einflussnahme seitens der Bürger die Öffnung von Parlament und Regierung. Zusätzliche Kontrollrechte bestehen durch Einspruchsmöglichkeiten gegenüber Gesetzen (per Referendum) sowie durch Initiativvorlagen der Bürger zur Einschränkung politischer Macht (per Volksbegehren). In jedem Fall hat bereits die bloße Auslösung direktdemokratischer Verfahren indirekte Konsequenzen: So dürfte beispielsweise innerhalb der Führungsschicht der repräsentativen Parteiendemokratie die Bereitschaft zur Kommunikation mit der Wählerschaft steigen.

Die Erweiterung der politischen Beteiligungs- und Entscheidungsrechte festigt zudem den Grundsatz der „politischen Gleichheit“,. Allerdings muss die Gleichheit des Wahl- und Abstimmungsrechts für Bürger einhergehen mit einer Chancengleichheit bei Wahl- und Entscheidungsverfahren auf der Ebene von Regierungssystem und Institutionen. Dieser Logik folgend nimmt die politische Gleichheit Schaden, wenn direktdemokratische Verfahrenselemente mit starken Einschränkungen versehen sind, das heißt etwa Beteiligungs-, Abstimmungs- und/oder Zustimmungsquoren ihren jeweiligen Erfolgswert bestimmen (siehe 2.2). Aber auch durch zusätzliche informelle Rechte, wie zum Beispiel die

---

<sup>4</sup> Beispielsweise konstatierte der Staatsrechtler **Ernst Fraenkel**, eine „Strukturwidrigkeit zwischen Direktgesetzgebung und parlamentarischen Regierungssystem,“. Ähnliches ist bei **Peter Graf Kielmansegg** zu finden, der von einer „unzulässigen Verknüpfung zweier Formen von Demokratie“, spricht, die den „Verlust von Eindeutigkeit“, und die „Verwischung von Verantwortlichkeit“, mit sich bringe.

Einbeziehung von Wissen, Meinungen und Werten von Bürgern in öffentliche Abstimmungsdebatten, wird der dritte Demokratiegrundsatz gestärkt.

Bezüglich „Transparenz und Rationalität,, (Grundsatz 4) lassen sich in einer um direktdemokratische Elemente bereicherten repräsentativen Demokratie folgende Aussagen treffen: Gerade durch die auf ein einzelnes Sachthema begrenzte Abstimmungsdebatte, an der potentiell alle stimmberechtigten Bürger teilnehmen können, erfährt das Transparenzprinzip eine erhebliche Stärkung. „Um was es geht,, ist für jeden interessierten Bürger klar ersichtlich, zudem kann er sich mit in die Debatte einschalten, das heißt Gründe für oder wider eine bestimmte Entscheidung anführen. Gleiches gilt für den Rationalitätsanspruch: Einerseits sind Verfahren der direkten Demokratie schon von ihrer Natur her vernünftig (sofern sie fair und optimal ausgestaltet sind; siehe 2.2), andererseits sind Werte und Interessen der Bürger (sozial-moralische Kompetenzen) und deren sparsameres Verhältnis zur Verwendung von öffentlichen Finanzmitteln Indizien für eine „ergebnisbezogene Sachrationalität,, (Schiller).

Schließlich profitiert die „politische Effektivität,, (Grundsatz 5) durch direktdemokratisch herbeigeführte Entscheidungen. Ausdrücklicher Bürgerwille ist leichter umzusetzen als Parlamentsentscheidungen, die im Stimmvolk keine oder nur eine unzureichende Billigung finden. Ein Zuwachs an positiver Legitimität, verstanden als von Bürgern unterstützte Existenzberechtigung, ist zudem für die Akzeptanz des politischen Gesamtsystems, der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu erwarten.

Abschließend ist auf eine zwingende Voraussetzung hinzuweisen: Alle dargestellten Qualitäten von direkter Demokratie tragen nur dann zu der erwünschten „substanziellen Weiterentwicklung,, der Demokratie bei, wenn ihre Verfahrenstypen optimal ausgestaltet sind (siehe 2.2) und ihr Wirkungsumfeld Unterstützungsleistungen, zumindest aber die nötige Offenheit bereitstellt (siehe 2.3).

## 2.2 Direktdemokratische Elemente: Verfahrenstypen und deren optimale Ausgestaltung

Zentrales Merkmal repräsentativer Demokratie ist, dass Bürger durch Wahlen indirekt politische Herrschaft ausüben. Die politische Willensbildung im Sinne des gesamtgesellschaftlichen Interesses funktioniert über Parteien und Abgeordnete, die im Namen des Volkes agieren, jedoch, wie Staatsrechtler **Ernst Fraenkel** bemerkte, „ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates sind,,. Im Gegensatz zu Wahlen, in denen der Bürger seine Entscheidung aus einer Gemengelage von „Programmprofilen, Kompetenzansprüchen und Entscheidungsabsichten,, (Theo Schiller) treffen muss, sieht die direkte Demokratie die Übertragung unmittelbarer Entscheidungsmacht in Sachthemen auf den Bürger vor. Anstatt politische Macht zu delegieren, rückt das Volk in direktdemokratischen Verfahren selbst in eine verantwortungsvolle Entscheidungsposition. Je nach angewandtem Verfahrenstyp steht entweder die Kontrolle oder die Erneuerung des dominierenden politischen Systems im Vordergrund, zwei Probleme, die „das Repräsentativsystem von Anfang an aufwarf,, (**Otmar Jung**).

Jede Analyse direktdemokratischer Verfahrenstypen sollte von einer grundsätzlichen Entscheidungskategorie ausgehen: der Frage, wer ein Verfahren mit welcher Absicht auslöst. Generell kann zwischen „von unten,, das heißt mittels des Volks, initiierten Verfahren der direkten Demokratie, und „von oben,, das heißt von Staatsoberhäuptern, Regierungen und/oder Parlamenten oder verfassungsrechtlich initiierten Verfahren differenziert werden.

## **„Von unten,, ausgelöste Verfahren:**

### **Volksbegehren (international: Initiative) und Volksentscheid:**

Wenn eine bestimmte Anzahl stimmberechtigter Bürger (Quorum) aus dem Volk heraus einen Antrag an das Parlament richten kann, ist im deutschen Sprachgebrauch von Volksbegehren die Rede, das eventuell zum Volksentscheid und bei dessen Annahme zur Volksgesetzgebung führen kann. Dabei formulieren Bürger einen Verfassungs- oder Gesetzentwurf, der, sofern er vom Parlament abgelehnt wird, Grundlage eines Volksentscheids werden kann. Bezeichnend für den Verfahrenstyp des Volksbegehrens ist, dass er am Anfang eines politischen Prozesses steht. Mögliche Themen eines Volksbegehrens wählen die Initiatoren selbst, wodurch sie nicht selten das Repräsentativsystem mit Problemen konfrontieren, die bei Parlament und Parteien wenig oder keine Beachtung finden. In der politischen Praxis besitzen selbst gescheiterte Volksbegehren und Volksentscheide „Indikatorfunktionen,, (*Roland Erne*), da sie die politische Öffentlichkeit und das Parlament zumindest für bestimmte Themen sensibilisieren.

### **Fakultatives Referendum:**

Dieses Verfahren ermächtigt ein bestimmtes Quorum an Bürgern, Beschlüsse des Parlaments zur Abstimmung zu stellen. Fakultative Referenden, das heißt „freie,, nach dem Belieben der Bürger ausgelöste Verfahren, dienen vor allem der Kontrolle der politischen Mandatsträger und werden daher auch „Volksveto,, (*Erne*) genannt. Im Gegensatz zum Volksbegehren steht dieses direktdemokratische Verfahren am Ende eines politischen Prozesses. Die inhaltliche Vorlage liefert nicht das Volk, sondern der Gesetzgeber selbst, dessen Entscheidungen fakultative Referenden revidieren können, bevor sie Eingang in die Verfassung finden.

## **„Von oben,, ausgelöste Verfahren:**

### **Plebiszit:**

Volksabstimmungen, die aufgrund eines Beschlusses des Staatspräsidenten, der Regierung und/oder des Parlaments initiiert werden, fallen unter die Kategorie Plebiszit. Sie sind, um terminologische Schief lagen zu vermeiden, in ihrem Charakter klar von den oben genannten Verfahren abzugrenzen. Plebiszite werden von politischen Machthabern abgehalten, wenn die Überwindung einer (verfassungspolitischen) Blockade oder das Ende einer politischen Diskussion herbeigeführt werden soll. Als eindeutiges Urteil soll ein Plebiszit eine schnelle politische Entscheidung bringen, die der herrschenden politischen Führung zudem als Machtabsicherung in Krisensituationen dient. Im Unterschied zu Volksbegehren und fakultativem Referendum ist das Plebiszit ausdrücklich kein herrschaftsbeschränkendes Verfahren der direkten Demokratie. Vielmehr kann durch Plebiszite gegen „zentrale Sicherungen einer pluralistischen Demokratie,, (*Erne*) verstoßen werden, insbesondere wenn die Regierung Plebiszite verkündet, um Verfassungsänderungen am Parlament vorbei zu ermöglichen.

### **Verfassungsrechtlich ausgelöste Verfahren:**

## Obligatorisches Referendum:

Verlangen grundsätzliche Entscheidungen eines Staates, wie etwa die Verabschiedung einer neuen Verfassung, die partielle Änderung der bestehenden Verfassung, die Übertragung von Kompetenzen an überstaatliche Organisation (z.B.: Europäische Union) oder die Neugliederung des Staatsgebiets (z.B. in Deutschland) verfassungsrechtlich zwingend die Zustimmung einer Mehrheit des Volkes, trifft die Bezeichnung „obligatorisches Referendum,, zu. In seinem verpflichtenden Charakter bildet es das Gegenstück zum fakultativen Referendum. Zuweilen schwierig ist die genaue Differenzierung zwischen obligatorischen Referendum und Plebiszit. So können erstere durchaus mit plebiszitären Motiven versehen sein, gerade dann, wenn die zu treffende Grundsatzentscheidung durch das Volk gekoppelt wird mit personellen Fragen. Eine problematische Überschneidung beider Verfahrensarten liegt etwa dann vor, wenn ein Staatspräsident seine persönliche Zukunft von der Annahme oder Änderung einer Verfassung abhängig macht.

Neben der allgemeinen Einteilung direktdemokratischer Verfahren hinsichtlich der Instanz ihrer Auslösung sind die jeweiligen Verfahrensordnungen zu unterscheiden. Anwendung, Erfolgswert und gesellschaftliche Akzeptanz von direkter Demokratie hängen stark von ihrem „Design,, das heißt ihrer offenen oder einschränkenden Ausgestaltung ab, beziehungsweise inwieweit ihre Verfahren in parlamentarische Entscheidungsprozesse integriert werden können. Die angestrebte Weiterentwicklung der Demokratie durch die Ausweitung von Volksbegehren und fakultativen Referenden ist selbstverständlich nur dann erreichbar, wenn die Verfahren möglichst „bürgerfreundlich,, ausgestaltet sind. Jedes Verfahren, dessen Praxis bereits an nur schwer überwindbare formale Anforderungen und Hürden geknüpft ist, ist letztendlich nicht mehr als eine folgenlose Verfassungsdekoration. Positive politische Erfahrungen durch die persönliche Teilnahme an direktdemokratischen Gesetzgebungs- und Abstimmungsprozessen ergeben sich für den Bürger nur dann, wenn eine relative Häufigkeit ihrer Anwendung gewährleistet ist. Direkte Demokratie lässt sich eben nicht theoretisch lernen, sondern ist vor allem ein „learning-by-doing,,-Prozess (siehe 2.4). Auch treten institutionelle Stärken und Schwächen der einzelnen Verfahrensmodelle erst in der Praxis zum Vorschein.

Nach einem Konzept von **Andreas Gross**, selbst ein leidenschaftlicher Direktdemokrat sowie Abgeordneter des Schweizer Nationalrats, fußt die „Güte der direkten Demokratie,, im Wesentlichen auf fünf Elementen:

1. Gibt es einen Themenausschluss?
2. Gibt es Einstiegshürden zur Initiierung von direktdemokratischen Verfahren?
3. Wie viel Zeit ist vorhanden um Unterschriften zu sammeln?
4. Wie kann ich diese Unterschriften sammeln?
5. Entscheidet im Volksentscheid die einfache Mehrheit oder müssen bestimmte Quoren erfüllt werden?

Ob direkte Demokratie in einem politischen System eine „starke,, oder „schwache,, Funktion einnimmt, entscheidet sich bereits am Spektrum der Themen, über die Bürger mitentscheiden dürfen (Element 1). Maßgebliches Kriterium zur Unterscheidung ist, ob sich die Beteiligungsrechte auch auf Verfassungs- und Finanzfragen ausdehnen, also die Frage, ob Bürger

eigenmächtig und eigenverantwortlich über ihre Steuergelder entscheiden dürfen. Ein hohes Zulassungsquorum (Element 2) erschwert die Praxis der direkten Demokratie<sup>5</sup>; Beteiligungs- und Zustimmungsquoren (Element 5) begrenzen die Erfolgschancen der jeweiligen Verfahren. Während Zustimmungsquoren Referenden und Volksentscheide scheitern lassen, an denen nicht der erforderliche Prozentsatz an Bürgern für das Anliegen der Initianten stimmt<sup>6</sup>, verhindern Beteiligungsquoren allzu oft, dass das Ergebnis einer direkt-demokratischen Abstimmung Gültigkeit erlangt, da zu wenige Bürger abstimmen. Insbesondere für Gegner direktdemokratischer Abstimmungen ist das Beteiligungsquorum von großem Nutzen: Ohne sich aktiv und kontrovers mit den Argumenten der Gegenseite auseinandersetzen zu müssen, können sie bequem zum Boykott der Volksabstimmung aufrufen<sup>7</sup>.

Zur hinreichenden Verwirklichung des dritten Elements bedarf es eines ausreichenden Maßes an Zeit. Diskussion, Begegnung und das wechselseitige aufeinander Reagieren zwischen Menschen sowie das Nachdenken über kontroverse Themen hängen von diesem Faktor ab. Auch ist eine Integration der Interessen von weniger etablierten und (finanz-)schwachen Gruppierungen in direktdemokratische Verständigungs- und Entscheidungsprozesse praktisch unmöglich, wenn die Frist zur Sammlung der nötigen Unterschriften auf einen kurzen Zeitraum beschränkt bleibt. Und gerade der Schutz und die Einbeziehung der Kleinsten und Schwächsten gehören zu den wichtigsten Aufgaben der direkten Demokratie.

Um einer Begünstigung etablierter Interessen per institutionellem Design vorzuwirken, empfehlen sich Fristen, etwa bei der Auslösung eines Volksbegehrens oder der Durchführung eines Volksentscheids, von mindestens sechs Monaten. Gross argumentiert weitergehend, dass ebenso Institutionen, wie Parlament und Parteien, genügend Zeit zugestanden werden muss, um sich gewissenhaft mit den Anliegen der Initianten auseinanderzusetzen. Nur auf diesem Wege sei eine Steigerung der „Systems- und Verfahrensrationalität“, das heißt möglichst vernünftige Verfahren sowie tatsächliche Kompromissfindungen, möglich.

Ein zusätzlicher Hebel zur Einschränkung von direkter Demokratie ist die Art und Weise, wie und wo die Unterschriften gesammelt werden können (Element 4). Ist die Sammlung von Unterschriften nur in Ämtern, eventuell sogar mit notarieller Aufsicht möglich, erweist sich eine ausreichende Mobilmachung von Bürgern als schwierig. Fairer ist hingegen die „freie Sammlung“, durch Bürger

---

<sup>5</sup> In den deutschen Bundesländern variiert die Höhe des Zulassungsquorums bei Volksbegehren zwischen vier Prozent in Brandenburg und 20 Prozent in Hessen.

<sup>6</sup> In Deutschland schwanken die Zustimmungsquoren je nach Bundesland bei einfachen Gesetzen zwischen null Prozent in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie 25 bzw. 33 Prozent in den übrigen Bundesländern. Bei Verfassungsänderungen ist lediglich in Bayern ein niedriges Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Bürger vorgesehen. In den übrigen Ländern ist eine Verfassungsänderungen per Volksabstimmungen entweder unmöglich oder die erforderliche Zustimmung beträgt 40 Prozent (Thüringen) bzw. 50 Prozent der Abstimmenden (evtl. zusätzlich einer 2/3 Mehrheit des Parlaments).

<sup>7</sup> Fast tragisch ist in diesem Zusammenhang ein schon viel zitiertes Beispiel aus Italien: Dort scheiterte 1999 ein Referendum zum Wahlrecht, in dem zwar 91 Prozent der Bürger mit „Ja“, stimmten, sich aber „nur“, 49,6 Prozent der Bürger beteiligten. Nötig wäre gemäß Quorum eine Beteiligung von 50 Prozent der stimmberechtigten Italiener gewesen. Regelrecht absurd ist die Tatsache, dass das Referendum ein Erfolg im Sinne der Initiatoren gewesen wäre, wenn auch nur wenige Tausend Bürger mehr mit „Nein“, votiert hätten.

(Initianten) mit anschließender offizieller Beglaubigung.<sup>8</sup>

Kompletieren ließe sich eine „qualitativ gut ausgestaltete direkte Demokratie,, (Gross) durch die Einführung einer verpflichtenden Kostenrückerstattung bei Abstimmungskampagnen. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens und entsprechend zu Wahlkämpfen sollten die Initianten pro gesammelte Stimme einen bestimmten Betrag vom Staat zurückerhalten.

Bevor im nächsten Abschnitt das Augenmerk auf Qualitäten sowie notwendige Voraussetzungen einer direktdemokratischen Kultur gerichtet ist, sollen die Eckpunkte optimal ausgestalteter Verfahrenstypen noch einmal zusammengefasst werden: Erneuernder „Motor,, der direkten Demokratie ist das „von unten,, ausgelöste Volksbegehren (das idealer Weise zum Volksentscheid führt). Es bietet Bürgern die Chance zur Mitgestaltung der politischen Agenda bzw. zur Volksgesetzgebung. Ihm gegenüber steht als Kontrollinstrument das fakultative Referendum, das einer bestimmten Zahl an Bürger erlaubt, Abstimmungen über strittige Parlamentsbeschlüsse durchzuführen. Beide Verfahren sind Plebisziten oder obligatorischen Referenden vorzuziehen, da sie resistenter gegenüber Manipulierungen sind sowie „eigenständig zu Wege gebrachten,, Volkswillen ausdrücken. Des Weiteren erschweren so genannte Abstimmungsquoten die (erfolgreiche) Praxis der direkten Demokratie erheblich. Fragwürdig sind vor allem hohe Zulassungsquoten, die die Chancen unmittelbarer Bürgerbeteiligung im Keim ersticken. Ein besonders abschreckendes Beispiel hierfür ist Hessen. Dort sind für die Auslösung eines Volksbegehrens Unterschriften von 20 Prozent der Bürger nötig. Aber auch Beteiligungsquoten beschränken den Wert direktdemokratischer Abstimmungen erheblich, da sie passives Verhalten von Bürgern, wie Nicht-Wählen und kommunikative Enthaltensamkeiten in Debatten vor Abstimmungen, belohnt, also genau das Gegenteil von dem bewirkt, was direkte Demokratie eigentlich erreichen will: mehr aktive Bürgerbeteiligung in der Politik. Abzulehnen sind ebenfalls Zustimmungsquoten, die einen Volksentscheid an die Bedingung koppeln, dass 25 oder sogar 50 Prozent aller Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen. Wiederum werden die Gegner einer Abstimmung bevorteilt, da Stimmenthaltungen wie Nein-Stimmen zählen. Sowohl Beteiligungs- als auch Zustimmungsquoten verletzen den Grundsatz der politischen Gleichheit bei Abstimmungen. Darüber hinaus stehen sie in einem nur schwer zu rechtfertigen Widerspruch zu Wahlen: Dort entscheiden nur die Bürger, die sich beteiligen.

### *2.3 Qualität direktdemokratischer Kulturen: Umfeldbedingungen und Struktur der politischen Öffentlichkeit*

Neben der Notwendigkeit einer fairen und den Vorzügen der direkten Demokratie nicht von vornherein einschränkend gegenüberstehenden Gestaltung von Volksbegehren, Volksentscheiden und Referenden ist für die tatsächliche Weiterentwicklung der rein parlamentarischen Demokratie ein zweite Voraussetzung von großer Bedeutung: die Entstehung einer direktdemokratischen Kultur.

Ohne ein Umfeld beziehungsweise eine politische Öffentlichkeit ist eine kommunikativere und legitimere Politik nicht umsetzbar. Die Einbettung der

---

<sup>8</sup> Freie Unterschriftensammlungen sind in Deutschland nur in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen und Thüringen erlaubt. In den restlichen Bundesländern müssen Bürger, die ein Volksbegehren unterstützen, ihre Unterschrift in Amtsräumen leisten.

direkten Demokratie in parlamentarische Entscheidungsprozesse fördert grundsätzlich, durch die breitere Beteiligung von Bürgern, die Verteilung von politischer Macht auf mehrere Schultern. Ein Zuwachs an öffentlicher Diskussion und Beratschlagung, die intensivere Auseinandersetzung mit Argumenten sowie eine verstärkte „gemeinsame Nachdenklichkeit,“<sup>9</sup>, wie sie etwa Andreas Gross fordert, entstehen keineswegs automatisch durch die bloße formale Einführung der direkten Demokratie. Hier liegt ja gerade der Trugschluss führender Politiker der repräsentativen Demokratie: Indem sie die punktuelle Ausweitung direktdemokratischer Verfahren unterstützen, meinen sie, sei ihrem Anspruch bereits Genüge geleistet. Dass Verfahren der direkten Demokratie sich jedoch grundsätzlich von Wahlen unterscheiden, ihr „institutionelles Design,“ für eine erfolgreiche Anwendung entscheidend ist und sie vor allem einen Wandel der politischen Kultur verlangen, gerät (ob absichtlich oder nicht) in Vergessenheit. Welche Anforderungen werden nun an eine direktdemokratische Kultur gestellt? Welche Eigenschaften sollte ihr Umfeld besitzen, damit die unmittelbare Bürgerbeteiligung den bisherigen politischen Entscheidungsprozess verändert und bereichert?

Erklärungsbedürftig ist zunächst der Begriff der „direktdemokratischen Kultur,“. Er setzt sich aus den jeweils geltenden Verfahren der direkten Demokratie, ihrer jeweiligen Ausprägung sowie verschiedener „Umfeldbedingungen,“ zusammen. Gross zufolge kann die „Güte,“ einer direktdemokratischen Kultur an sieben Bedingungen gemessen werden:

1. Struktur des Fernsehens: Dominiert das private Fernsehen oder gibt es öffentliche Sender?
2. Struktur der Öffentlichkeit: Beschränkt sich Öffentlichkeit auf das Fernsehen oder gibt es zusätzliche einflussreiche Printmedien (Zeitungen, Zeitschriften und Magazine)?
3. Existiert eine Versammlungskultur?
4. Politische Kultur: Wie lautet das vorherrschende Politikverständnis?
5. Demokratische Kultur: In welchem Verhältnis stehen repräsentative und direkte Demokratie zueinander?
6. Welche Bedeutung kommt der Verfassungsgerichtsbarkeit zu?
7. Parteienlandschaft: Welcher Charakter prägt die Parteien? Welche Bedeutung kommt ihnen zu?

In einer Vergleichsstudie legte Gross die Unterschiede zwischen den direktdemokratischen Kulturen in den US-Bundesstaaten, der Schweiz und den deutschen Bundesländern dar.<sup>10</sup> Trotz erheblicher kultureller Abweichungen und großer Spannweiten bezüglich der die direkte Demokratie begünstigenden Bedingungen, gilt eine Erkenntnis gleichsam für alle drei Fälle: Die Kernvoraussetzung für eine leistungsstarke direkte Demokratie ist Kommunikation, das heißt ein lebendiger Meinungs-austausch zwischen Bürgern, Organisationen, Politikern und Institutionen. Direktdemokratische Kulturen sind daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie Kommunikation von ihrer Struktur her

---

<sup>9</sup> Hierunter ist ein Prozess des kollektiven „In-sich-Gehens,“ vor der eigentlichen Abstimmung zu verstehen.

<sup>10</sup> Gross stufte die direktdemokratische Kultur der US-Bundesstaaten als „kolonialisiert, neooligarchisch,“, die der Schweiz als „relativ zugänglich,“ mit „oligarchischen Tendenzen,“ und die der deutschen Bundesländer als „autoritär,“ bzw. „obrigkeitlich dominiert,“ ein.

fördern und begünstigen oder behindern.

Genauso gilt es den Begriff der „politischen Öffentlichkeit“, näher zu beleuchten. Obwohl er von allen Seiten selbstverständlich verwendet wird, bleiben seine Wesensmerkmale weitestgehend unklar. Zumindest werden sie nicht zwangsläufig „mit gedacht“, wenn von politischer Öffentlichkeit gesprochen wird. Als Austragungsort des Austauschs von Informationen beziehungsweise der Verlautbarung von Wissenswertem steht die Öffentlichkeit all denjenigen zur Verfügung, die sich zu bestimmten Themen äußern wollen. Eine grundsätzliche Unterscheidung ist erst einmal zwischen „öffentlicher Meinung“, und „Bevölkerungsmeinung“, zu machen.<sup>11</sup> Während erstere das Ergebnis einer öffentlich ausgetragenen Diskussion ist, bezieht sich die Bevölkerungsmeinung allgemein auf die Einstellungen der Bürger.

„Politische Öffentlichkeit“, gehört nach einer Definition von **Friedhelm Neidhardt** zu den verfassungsrechtlich gesicherten Grundsätzen einer Demokratie und verlangt daher allgemein-verbindliche Erfordernisse und Regeln. Neidhardt unterscheidet drei Aufgaben von politischer Öffentlichkeit:

- die Sammlung von Themen und Meinungen,
- deren Verarbeitung sowie
- deren Weitergabe.

Zusätzlich muss politische Öffentlichkeit drei grundsätzlichen Ansprüchen Rechnung tragen:

1. Alle Bürger und Gruppen sollen Zugang zu ihr haben, um alle gesellschaftlich bedeutenden Themen und Meinungen zu veröffentlichen (Transparenzfunktion).
2. Es soll ein „kontroverses Diskussionsklima“, entstehen, indem so genannte Sprecher (Bürger, Politiker, Experten, Intellektuelle und Kommentatoren) bereit sind, unter dem Druck gewichtiger Argumente gegebenenfalls ihre Meinung zu ändern. Das Resultat der Diskussion soll anschließend Gültigkeit besitzen (Validierungsfunktion).
3. Die so entstandene „öffentliche Meinung“, soll das Publikum (potentiell die Gesamtheit der Bürger) überzeugen und von ihm akzeptiert werden (Orientierungsfunktion).

Insbesondere dem Diskursmodell politischer Öffentlichkeit, das auf der anspruchsvollen Annahme beruht, gemeinsam erstrittene öffentliche Meinungen entfalten „argumentativen Druck nach außen“, (Neidhardt), kommt in direktdemokratischen Kulturen eine Schlüsselrolle zu. Entscheidend ist letztlich die Überzeugung, dass die Wahrscheinlichkeit, einen vernünftigen und von einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit getragenen Konsens zu finden, deutlich wächst, wenn möglichst viele Bürger aktiv am Entscheidungsprozess mitwirken.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Erst wenn sich beide Meinungstypen decken (was durch die verstärkte direktdemokratische Einbindung von Bürgern wahrscheinlicher wird) entsteht Handlungsdruck für Parlament und Regierung. Außerparlamentarische soziale Bewegungen, wie beispielsweise *attac*, erhalten Zulauf, wenn bestimmte Meinungen fortdauernd überhört werden.

<sup>12</sup> Interessant ist diesbezüglich eine Arbeit von **Hanspeter Kriesi** (1994). Der Schweizer Politikwissenschaftler untersuchte, inwiefern die Medien die Qualität der politischen Beratschlagung der Bürger im Vorfeld von Volksabstimmungen beeinflussen. Kriesi fand zweierlei heraus: einerseits, dass Bürger nicht mit feststehenden Meinungen in öffentliche Debatten eintreten. Andererseits, dass der vorhandene Spielraum im Meinungsbildungsprozess nur schwer durch gezielte Manipulationen zu missbrauchen ist.

Wie zentral eine direktdemokratische Kultur sowie eine funktionierende politische Öffentlichkeit für die Praxis der direkten Demokratie sind, wird in Kapitel 2.4 erläutert. Ein Hinweis bereits vorweg: Beide Faktoren werden durch die Einführung und kontinuierliche Ausübung direkter Demokratie maßgeblich verändert, das heißt idealerweise gestaltet der Bürger als Souverän die Umfeldbedingungen direktdemokratischer Entscheidungsprozesse selbst.

## ***2.4 Praxis der direkten Demokratie: Meinungsbildung, Kommunikation und politisches Lernen***

Wer sich an direktdemokratischen Verfahren beteiligt, steht grundsätzlich anderen Ansprüchen bezogen auf das eigene Handeln und Verhalten gegenüber, als es bei gewöhnlichen Wahlen der Fall ist. Die so genannten „Stimmbürger“, (Schiller), gestärkt durch die Ausstattung mit wirklicher Entscheidungsmacht über klar definierte Sachthemen<sup>13</sup>, werden zu einer neuen bedeutsamen Größe innerhalb der repräsentativen Demokratie. Dies führt zunächst zu einer räumlichen Verlagerung des Ortes, an dem über Entscheidungsalternativen verhandelt beziehungsweise letztlich entschieden wird. Parallel zu Parlament und Abgeordneten entsteht die „Stimmbürgerarena“, in der Bürger im Vorfeld direktdemokratischer Abstimmungen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse austragen.

Schiller sieht in seinem Konzept Bürger, die sich aktiv an der direkten Demokratie beteiligen, in die Stimmbürgerarena, eintreten. Dort nehmen sie die verantwortungsvolle Position ein, die in parlamentarisch-repräsentativen Demokratien ausschließlich Abgeordneten vorbehalten ist. Sie sind „die, handelnden Personen der direktdemokratischen Politik. Dabei ist die Rolle des Bürgers im öffentlichen Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eine potenziell dreifache: er ist Teilnehmer (und in so fern Mitgestalter) der argumentativen politischen Auseinandersetzung, Empfänger von Beeinflussungsversuchen sowie „Entscheider,“ der sich am Abstimmungstag an der Urne für oder gegen eine politische Maßnahme ausspricht.

In der Stimmbürgerarena durchläuft „ein Verfahren der unmittelbaren Bürgerbeteiligung,“ drei voneinander abzugrenzende Phasen. Als erstes muss ein Volksbegehren seitens der Bürger – bei Einhaltung der notwendigen formellen Anforderungen, wie etwa dem bereits erwähnten Unterschriftenquorum – ausgelöst und in die politische Tagesordnung integriert werden (Vorbereitungsphase). In der zweiten Phase, der öffentlichen Abstimmungsdebatte mit anschließender Abstimmung, soll die letztendliche Entscheidung „vorbereitet werden,“. Der Willensbildungsprozess der Stimmbürger ist eingebettet in eine längere Zeitspanne des intensiven und vor allem ergebnisoffenen Austauschs an Argumenten und Meinungen sowie einer Phase des „gemeinsamen Nachdenkens,“. Um die Chancen einer möglichst guten Entscheidung zu erhöhen, kann das Parlament mit in den Prozess einbezogen werden. Die Abgeordneten der Volksvertretung können entweder dem Anliegen des Volksbegehrens zustimmen oder selbst eine alternative Gesetzesvorlage mit zur Abstimmung stellen. Auf diesem Wege wäre zudem der gängige Vorwurf

---

<sup>13</sup> Eine Auswahl (fiktiver) Abstimmungsbeispiele bezogen auf das politische System der Bundesrepublik: „Bürgerentscheid für Renaturierung des Flusses xy,“ (Kommunalebene), „Volksabstimmung über die Abschaffung des Schulfaches Religion,“ (Länderebene) oder „Volksentscheid für die Einführung einer Berufssarmee,“ (Bundesebene).

entkräftet, direkte Demokratie beschränke sich nur auf „Ja/Nein,-Lösungen. Die dritte und letzte Phase bezieht sich auf die Umsetzung von getroffenen Entscheidungen, deren Akzeptanz umso höher ist, je mehr Bürger bei ihrem Zustandekommen beteiligt waren beziehungsweise aktiv mitwirkten.

Eine besondere Betrachtung verdient als zentrales Merkmal der Stimmbürgerarena die öffentliche Abstimmungsdebatte. Schiller beschreibt ihren Ausgangszustand als „pluralistisch,, bezogen auf das Angebot an politischen Meinungen und Orientierungen, sowie als „grundsätzlich offen,, in ihrem Ergebnis. Direktdemokratische Abstimmungsdebatten unterscheiden sich demnach deutlich von jeglichen Formen der Demagogie oder der Propaganda sowie von unechten, weil „nachgeahmten,, Debatten, in denen die Positionen der Teilnehmer von vornherein feststehen. Dies bedeutet im Umkehrschluss allerdings nicht, dass die Stimmbürger in ihrer Meinungsbildung grenzenlos beeinflussbar sind. Der Unterschied zwischen Abstimmungsdebatten innerhalb der Stimmbürgerarena und parlamentarischen „Schlagabtauschen,, liegt vielmehr darin, dass erstere immerhin genügend Spielraum für (größere) Meinungsveränderungen bereitstellen. Auch sind Stimmbürger im Gegensatz zu Parlamentariern, die allzu oft einem Fraktionszwang unterliegen, tatsächlich einzig ihrem Gewissen gegenüber verantwortlich.

Allgemein treffen in Abstimmungsdebatten vorbestimmte, schwach vorbestimmte und nicht vorbestimmte Meinungen aufeinander. In der Regel werden Abstimmungsdebatten nicht von nur einem Meinungstyp geprägt, da gerade auf einzelne Sachthemen zugespitzte Auseinandersetzungen das Bedürfnis der Bürger an zusätzlicher Information erhöhen<sup>14</sup>. Persönliche Parteiorientierungen, die zudem seit geraumer Zeit stark abnehmen, spielen für die Vorbestimmung von Meinungen nur noch eine Nebenrolle. Insbesondere die Meinungsbildung in Themen, die grundsätzliche Wertfragen aufrufen (z.B. Gentechnik, gleichgeschlechtliche Partnerschaften), ist der Einfluss von Parteien rückläufig. Somit ist ein großer Bedarf an Information und Orientierung in öffentlichen Abstimmungsdebatten gegeben.

Trotz der einzelnen Verfahrensabläufe in der Stimmbürgerarena kann und darf die direkte Demokratie nicht als unabhängiges, von der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie völlig abgesondertes politisches System verstanden werden. Vielmehr erfolgt und wirkt sie innerhalb der Strukturen der ursprünglichen Demokratie: Art und Inhalt der Verfassung, die Bandbreite an Institutionen und der vorhandenen politischen Kräfte, wie Regierungs- und Parteiensystem, Föderalismus oder Verfassungsgericht, sowie die in einer politischen Kultur dominierenden gesellschaftlichen Werte begünstigen oder behindern den Ablauf direktdemokratischer Entscheidungsverfahren.

Neben dem Ort („Stimmbürgerarena,,) der politischen Auseinandersetzung kennzeichnet die direkte Demokratie auch eine eigene Form der Kommunikation. In Anspruch genommen werden die „interpersonale,, Kommunikation zwischen Bürgern, die „interaktive,, Kommunikation, das heißt die wechselseitige Beeinflussung von Bürgern auf politischen Versammlungen, in Netzwerktreffen zwischen Organisationen oder zunehmend auch im Internet sowie die

---

<sup>14</sup> Begründete Meinungen seitens der Stimmbürger, die zu eigenmächtigen und souveränen Entscheidungen führen sollen, setzen sich aus großen Mengen an Wissen zusammen. So sind etwa in einer direktdemokratischen Abstimmungsdebatte, in der das Für und Wider von Gentechnik zur Diskussion steht, in „Bürgersprache,, übersetztes Expertenwissen sowie Stellungnahmen von moralischen Instanzen wie der Kirche nötig, um zu einer wohlüberlegten Entscheidung zu gelangen.

Massenkommunikation über Presse, Funk und Fernsehen. Maßgeblich gelenkt werden Abstimmungsdebatten zweifellos durch ihre „Auslöser,, (Initiatoren), deren Anliegen es ist ihr politisches Ziel möglichst wirksam zu vertreten. Ihnen ebenso einflussstark gegenüber stehen die jeweils herausgeforderten Personengruppen, zum Beispiel Regierungs- oder Wirtschaftsvertreter, die wiederum versuchen Bürger von ihren Ansichten zu überzeugen. Darüber hinaus treten in der Abstimmungsdebatte alle „handelnden Personen,, (Akteure) auf, die auch rein repräsentative Demokratien prägen: Auf institutioneller Seite sind das etwa Regierungen, Parlamentsfraktionen, Parteien oder Abgeordnete, wohingegen seitens der Zivilgesellschaft Interessenverbände, Bürgerinitiativen, (soziale) Bewegungen und einzelne Bürger mit in die Debatte einsteigen. Permanente Begleitung erfährt der direktdemokratische Diskussionsprozess durch die Medien, die wiederum selbst zum jeweiligen Thema Stellung beziehen.

Von großer Bedeutung ist ein fairer und für jeden Bürger einsichtiger Verlauf der Abstimmungsdebatte. Da dem zur Entscheidung stehenden Thema inhaltlich nicht ausgewichen werden kann, ist jeder Akteur grundsätzlich gezwungen, dessen Vergegenständlichung durch Beiträge und Positionen, die eventuell sogar zu einer Übereinstimmung der Meinungen führen, zu beschleunigen. Dabei entsteht ein „kommunikativer Wettbewerb,, der selbstverständlich nicht wirtschaftlich unabhängig verläuft, jedoch weitestgehend bedenkenlos ist, so lange die Finanzstärke zwischen den Initiatoren des direktdemokratischen Verfahrens und deren Gegnern sich die Waage hält. Mehr oder minder unausweichlich sind hingegen eine Kommerzialisierung sowie „propagandistische Auswüchse,, (Schiller) der Abstimmungsdebatte.<sup>15</sup>

Ungeachtet der jeweiligen Entscheidung am Ende des Meinungsbildungsprozess erhoffen sich Befürworter der direkten Demokratie von ihrer bloßen Anwendungen so genannte positive „indirekte Wirkungen,,. Hierunter fallen eine höhere Anzahl an Bürgern, die sich in direktdemokratischen Abstimmungsdebatten zu Wort meldet, aber auch eine zielgerichtete Diskussion, mit einem stärkeren Austausch an Pro und Contra Argumenten. **Volker Mittendorf** zufolge umfasst der Begriff des Weiteren die tatsächlichen Auswirkungen auf das Verhalten der Bürger, organisierter Akteure und Institutionen. Zum anderen geben „indirekte Wirkungen,, auf einer zweiten Ebene Auskünfte darüber, wie vernünftig oder wie deutlich erkennbar und verstehbar die Entstehung einer Entscheidung beziehungsweise die Entscheidung selbst sind.

Grundsätzlich hält es Mittendorf für nicht erwiesen, dass die „handelnden Personen,, der repräsentativen Demokratie, Parlamentarier, die in Fraktions- und Ausschusssitzungen sowie Plenarsaaldebatten politische Entscheidungen treffen, über einen höheren Informationsstand verfügen als Bürger, die ihr Wissen öffentlich zugänglicher Massenmedien entnehmen, wie Presse, Funk und Fernsehen. Von Interesse sind vielmehr Möglichkeiten und Ansprüche, die Bürger hinsichtlich der persönlichen Willensbildung bei Wahlen beziehungsweise Abstimmungen besitzen. Beide „demokratischen Urakte,, (Mittendorf) eint zwar die Aufgabe der Herstellung gemeingültiger Entscheidungen, unterscheiden sich jedoch stark in der Einbeziehung von Bürgermeinungen als zusätzlicher Entscheidungsgrundlage.

---

<sup>15</sup> Das trifft insbesondere für die Ausübung von direkter Demokratie auf Staatsebene zu.

In einer auf das Wesentliche zugespitzten Darstellung werden in Wahlen Bürger „nicht vollständig, informiert, da die Auswahl von Politikern (Repräsentanten) eine abwägende und an gesichertem Wissen orientierte Diskussion über verbindliche Politikinhalt nicht verlangt. Im Gegensatz dazu werden in der direkten Demokratie verbindliche Entscheidungen zu einzelnen Sachthemen getroffen. Im Zentrum dieses Prozesses steht die Einbindung des Wissens und sozial-moralischer Grundwerte der „Stimmbürger,“. Volksabstimmungen zum Beispiel verlangen zwar dem (stimmberechtigten) Volk ein Mindestmaß an eigener Wissensaufbereitung und Nachdenken ab, ihre Ergebnisse sind jedoch rechtsverbindlich. Die Umsetzung von Wahlprogrammen hingegen bleibt rechtsunverbindlich.

Jegliche Einbeziehung der Bürger geht einher mit schrittweisen Lernprozessen aller Beteiligten. „Politisches Lernen,“ ist daher automatisch ein positiver Nebeneffekt der direktdemokratischen Praxis. Um ein möglichst umfassendes Urteilsvermögen bezüglich strittiger Sachthemen zu erlangen, wird von Stimmbürgern die Aneignung mehrerer Fähigkeiten verlangt. Schiller zählt hierzu die Informationsbeschaffung in begrenzter Zeit, die Entwicklung eigener Beurteilungsmaßstäbe sowie das Vermögen über Für und Wider einer Abstimmungsfrage nachzudenken und abzuwägen. Diese „Kompetenzentwicklung,“ des öffentlichen politischen Lernens verdichtet sich durch eine regelmäßige Praxis von direkter Demokratie. Erst ein allmählicher „learning-by-doing,“-Effekt verschafft den Stimmbürgern das Selbstbewusstsein wirkungsmächtig zu sein und stärkt somit das (gemeinsame) politische Verantwortungsbewusstsein.<sup>16</sup>

In einem weiteren Schritt kann „politisches Lernen,“ die Ausweitung des Demokratiebegriffs bedeuten. **Gerhard Himmelmann** und anderen Autoren zufolge bezieht sich „Demokratie,“ auf drei Ebenen des menschlichen Lebens: als Lebensform, als Gesellschaftsform und als Herrschaftsform. Ausgehend von der Überzeugung, dass Demokratie ein „vergleichsweise humanes und eher menschengerechtes Ordnungsprinzip ist,“ plädiert Himmelmann für ein unermüdliches praktisches „Demokratie-Lernen,“ im Alltag. Dahinter verbirgt sich die Hoffnung, dass nur „Demokratie als Lebensform,“ zu einer intensiveren Annäherung und Verinnerlichung von demokratischen Grundsätzen führt. Nur unter einer solchen „demokratie-politischen Zielsetzung,“ sieht Himmelmann die Verwirklichung und Fortentwicklung der Demokratie als „außerordentlich anspruchsvolle politische Ordnung,“ gewährleistet. Diesbezüglich sei vor allem eine „demokratie-pädagogische Erziehung,“ von Kindern und Jugendlichen notwendig, einerseits als sozial-moralische Unterfütterung der Demokratie als Form der staatlichen Ordnung, andererseits für eine bessere Ausgangsbedingung hinsichtlich der Ausweitung der direkten Demokratie.

---

<sup>16</sup> Schiller schlussfolgert aus Erfahrungswerten der Schweiz sowie US-Bundesstaaten, dass das Urteilsvermögen von Stimmbürgern bei der Nutzung unterschiedlicher Informationsquellen wächst. In der Schweiz konnte zudem nachgewiesen werden, dass bei 60 Prozent der Stimmbürger ein „hoher,“ und „vollkommener,“ Grad der Informiertheit vorlag. Darüber hinaus gilt der Leitsatz: „Je höher das allgemeine Kompetenzniveau, desto besser ist die Qualität der getroffenen Abstimmungsentscheidungen,“

## 2.5 „Unmittelbare Bürgerbeteiligung,, als Ergänzung des Parlamentarismus: Stärkung der Demokratie durch Öffnung der Machtstruktur

Direkte Demokratie ist ein Ensemble von Instrumenten, das den Bürgern das Recht verleiht, die politische Tagesordnung mitzugestalten (per Volksbegehren) und in Entscheidungsprozesse einzugreifen (per Referendum). Klar zu unterscheiden ist ihre moderne Form der Urnenabstimmung von der antiken „Versammlungsdemokratie,, deren Abstimmungen nicht geheim waren. Direktwahlen von Personen gehören nicht zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung. Sie sind ein Element der repräsentativen Demokratie, da Volksvertreter (Repräsentanten) zur Wahl stehen, während es in direktdemokratischen Abstimmungsverfahren um rechtsverbindliche Entscheidungen zu einzelnen Sachthemen geht. Ebenso sind plebiszitäre Verfahren, die „von oben,, ausgelöst und kontrolliert werden und sich häufig durch einen Mangel an freier und fairer Meinungsäußerung auszeichnen, scharf von der „bürgerbestimmten,, direkten Demokratie abzugrenzen.<sup>18</sup>

Die wichtigsten Instrumente der direkten Demokratie sind daher folgende:

- Erstens*: das Volksbegehren, das Bürgern das Initiativrecht gibt, eigene Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen beziehungsweise auf direktem Wege eine Abstimmung herbeizuführen.
- Zweitens*: das fakultative Referendum als eine durch die Bürger ausgelöste Volksabstimmung über vom Parlament beschlossene Gesetzesvorhaben.
- Drittens*: der obligatorische, optionale oder konsultative Volksentscheid, der potentiell die Abstimmung über mehrere „Alternativvorschläge,, erlaubt.

Die optimale Wirkung direkter Demokratie ist stark bedingt durch die Ausgestaltung ihrer Verfahren und die politische Kultur ihres Umfeldes. Dabei entscheidet das jeweilige „Design,, über die Qualität der direktdemokratischen Praxis. Aspekte, wie

- a) etwaige Quoren als Hürden der Verfahrensauslösung beziehungsweise als Gültigkeitsvoraussetzung an eine Abstimmungsmehrheit,
- b) Frist und Art der Unterschriftensammlung,
- c) Bandbreite möglicher Abstimmungsthemen und
- d) die sprachliche Form eines Volksbegehrens oder einer Abstimmungsfrage,

können ihren Gebrauch in beträchtlicher Weise hemmen oder fördern. Gleiches gilt für die Beschaffenheit der politischen Kultur, wobei eine ausdrücklich direktdemokratische Kultur erst durch eine regelmäßige und selbstkritische Anwendung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung entstehen kann. Letztlich ist es die aktive Mitwirkung der Bürger im politischen Alltag, die eine allmähliche, der direkten Demokratie förderliche Veränderung von Faktoren, wie Medien und Öffentlichkeit, Rechtsstaat und Bürgerrechte, Parteienlandschaft, Transparenz von Politik und/oder politischer Bildung, ermöglicht.

---

<sup>18</sup>Das wohl offensichtlichste Beispiel zur Unterscheidung zwischen direkter Demokratie und Plebisziten in der Gegenwart bietet die autoritäre Republik Weißrussland: Per Plebiszit ließ Präsident Aleksander Lukaschenko im Oktober 2004 die Verfassung so ändern, dass für ihn keine Beschränkungen der Amtszeiten mehr gelten.

Wie ist die direkte Demokratie in das politische Gesamtsystem eines Staates einzuordnen? Überzogen und unrealistisch wäre die Erwartung einer automatischen Umwandlung oder gar einer Ersetzung der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie. Auch nach Einführung der direkten Demokratie bleibt sie die Ausnahme gegenüber dem repräsentativ-parlamentarischen System. Unmittelbar herbeigeführte Entscheidungen bilden eine Ergänzung des Parlamentarismus, die, je nach Häufigkeit der Praxis, schwach oder stark ist. Zu erwarten ist allerdings die langfristige Weiterentwicklung der Demokratie selbst (im Sinne der Verwirklichung ihrer fünf Grundsätze nach Schiller) durch eine ausgeglichene Verteilung von Macht, der institutionellen Rückkoppelung der politischen Klasse an die Interessen des Volkes und die Umsetzung von mehrheitsfähigem Bürgerwillen, der im parlamentarischen Entscheidungsprozess ungehört bleibt. Eine gemäß ihren theoretischen Erfordernissen ausgestaltete „Volksgesetzgebung“, ermöglicht somit die Flexibilisierung und Versachlichung der Politik, indem sie einerseits starre bestehende Machtverhältnisse (Parteiendemokratie) aufbricht und andererseits die argumentative und entscheidungszentrierte Auseinandersetzung mit strittigen Themen der zunehmend auf Personen ausgerichteten Wahlen gegenüberstellt.

### 3. DIREKTE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND: HISTORISCHE GRÜNDE EINER UNTERENTWICKLUNG

Hans Delbrück, freikonservativem Hochschullehrer im kaiserlichen Deutschland, ist, rückblickend betrachtet, das wohl absurdeste Zitat gegen die Einführung der Volksabstimmung in Deutschland zu verdanken. Delbrück hielt 1914 die Herstellung eines „wirklichen politischen Volkswillens,, durch das Referendum für eine Fiktion und befürchtete ferner, dass die

*„entscheidenden, fortschrittlichen Gesetze über den Komplex der Sozialpolitik, die Kolonialpolitik und schließlich die für unsere nationale Zukunft entscheidende Schaffung der deutschen Kriegsflotte’ bei einem Referendum abgelehnt würden,,<sup>18</sup>*

Polemisch überspitzt lässt sich auf Delbrück antworten: Hätte die Einführung des Referendums 1914 die Schaffung der deutschen Kriegsflotte und damit den ersten Weltkrieg verhindert? Hätte die „nationale Zukunft,, Deutschlands im 20. Jahrhundert durch die direktdemokratische Einbeziehung der Bürger gerettet werden können? Auch wenn sich Spekulationen über derartige Fragen verbieten, zeigt das Zitat anschaulich, welche Skepsis Deutschlands Funktionseliten seit jeher vor Volkesmeinung hatten. Darüber hinaus verdeutlicht es, welche falschen Gewissheiten, was die „beste und vernünftigste,, Politik sei, gebildete Menschen seit jeher vertreten. Die gleiche Geisteshaltung ist auch heute zu beobachten, wenn führende deutsche Politiker Referenden zur Europäischen Union (Einführung des Euro oder Europäische Verfassung) unter dem Vorwand ablehnen, ein so wichtiges Projekt, wie die Integration Europas, dürfe nicht populistischen Volksabstimmungen zum Opfer fallen.

Zur Frage, warum bei der Ausgestaltung des Grundgesetzes auf Instrumente der direkten Demokratie in Deutschland (fast)<sup>19</sup> gänzlich verzichtet wurde, ist indes ein Blick in die Weimarer Republik unumgänglich. Jedoch stellen sich direkt im Anschluss weitere Fragen: Inwieweit sind die gewonnenen Erkenntnisse in sich schlüssig? Und: Rechtfertigen sie den über lange Zeit uneingeschränkt geltenden Glaubenssatz des notwendigen Verzichts auf direktdemokratische Elemente im Grundgesetz? Ausgangspunkt der historischen Betrachtungen soll hier die Weimarer Reichsverfassung sein, in der es erstmals nach einzelnen direktdemokratischen Erfahrungen auf regionaler Ebene im Zuge der 1848er Revolution zu einer nennenswerten Fortentwicklung der direkten Demokratie in Deutschland kam: der Einführung auf Reichsebene.

Unter anderem war es Alt-Bundespräsident Theodor Heuss, der mit seinen Einschätzungen, „plebiszitäre Elemente,, würden mitunter „eine komplizierte Sache in vereinfachter Darstellung an das Volk herantragen,, und seien letztlich aufgrund negativer „Weimarer Erfahrungen,, eine „Prämie für Demagogen,, die direkte Demokratie in Deutschland nachhaltig diskreditierte. (Un)Wissentlich

---

<sup>18</sup> Vgl. Schaffner, Martin (1982): Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Basel / Frankfurt. 1982. S.30

<sup>19</sup>Die direkte Beteiligung der Stimmbürger sieht das Grundgesetz nur in Artikel 29 (Neugliederung des Bundesgebiets) vor. Indirekt impliziert Artikel 20(2) („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt.,) die Ausübung direkter Demokratie.

übersehen wurde dabei gerne der situative Kontext dieser Aussagen. Auf ihn wird später noch etwas ausführlicher einzugehen sein, doch vorher ist es wichtig, sich Rechtsgrundlagen und Praxis der direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik kurz zu vergegenwärtigen.

In der Weimarer Reichsverfassung waren Volksbegehren vorgesehen, die zehn Prozent der Stimmberechtigten auslösen konnten und Volksentscheide, die direkt von einem Drittel der Abgeordneten der Nationalversammlung und fünf Prozent der Stimmbürger initiiert werden konnten. Darüber hinaus hatte der Reichspräsident die Befugnis, ein Gesetz binnen eines Monats nach seinem Beschluss zum Volksentscheid zu bringen. Weitere plebiszitäre Verfahren der Weimarer Republik waren das „arbitratorische Referendum“, das ebenfalls durch den Reichspräsidenten einberufen werden konnte und die Stimmbürger als Schiedsinstanz zwischen Reichstag und Reichsrat vorsah, sowie der Volksentscheid über die Verfassung, veranlasst durch den Reichspräsidenten nach vorherigem Volksbegehren. In seinen Wirkungen erheblich eingeschränkt wurde das Instrument des Volksentscheids von vorneherein durch seine gesetzliche Ausgestaltung: Zum einen erlangte das Ergebnis der Abstimmung nur dann Gültigkeit, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten am Urnengang beteiligte, das heißt das Beteiligungsquorum von 50 Prozent überschritten wurde. Zum anderen existierte ein so genanntes „Finanztabu“, demzufolge der Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen verfassungsrechtlich von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen waren.

Tatsächlich war die Praxis der direkten Demokratie während der Weimarer Republik stark von ihrer unzulänglichen Verfahrensordnung geprägt. Insgesamt kam es lediglich zu acht Volksbegehren, wovon vier zugelassen wurden; drei von ihnen fanden statt, wobei nur in zwei Fällen, das für einen Volksentscheid vorgesehene zehnpromzentige Unterschriftenquorum überschritten wurde: 1926 zur „Fürstenenteignung“, und 1929 gegen den „Young-Plan“. Beide von Parteien initiierten Volksabstimmungen scheiterten am Beteiligungsquorum. 1926/27 scheiterten gleich drei nicht durch Parteien unterstützte Volksbegehren gegen das umstrittene „Aufwertungsgesetz von 1925“, zwei von ihnen aufgrund des „Verstoßes gegen den Finanzvorbehalt“. 1928 versuchte die KPD ein Volksbegehren für das „Verbot des Panzerkreuzerbaus“, zu initiieren, scheiterte jedoch deutlich an der Zehnpromzenthürde, vor allem weil die übrigen Parteien das Begehren erfolgreich als „kommunistisches Propagandamanöver“, (**Reinhard Schiffers**) isolierten. Dieser sehr geringe Erfahrungsschatz an sachunmittelbarer Demokratie belegt, dass die direkte Demokratie nicht einmal annähernd den Status eines „Kontroll- und Erneuerungsinstruments“, der repräsentativen Demokratie erlangte. Vielmehr wurde sie durch die „Fehlgestaltung des Volksentscheids“, (Schiffers) zu einem Verfahren zweiter Klasse herabgesetzt, das durch Aufruf zum Abstimmungsboykott von den jeweiligen Sachgegnern bequem verhindert werden konnte. Erwähnenswert ist insbesondere der Volksentscheid gegen den „Young-Plan“, der die deutschen Reparationszahlungen neu regeln sollte. Er entstand nicht aus einer Bewegung aus dem Volk heraus, sondern entpuppte sich als propagandistischer Protest der NSDAP, die an einer seriösen Auseinandersetzung mit dem eigentlichen Sachproblem nicht interessiert war. Heuss' Vorwurf, die Volksgesetzgebung sei der akuten Gefahr der Demagogie ausgesetzt, ist demnach einzig auf dem Hintergrund des Volksentscheids gegen den „Young-Plan“, zu verstehen. Wie jedoch Schiffers zutreffend feststellt, entkräftigte sich der „verallgemeinernde Vorwurf“, aufgrund der „unmittelbaren Folgenlosigkeit“, beziehungsweise dem

Scheitern des Verfahrens selbst. Dennoch verursachten die Volksbegehren „indirekte Auswirkungen,, in Form von politischen „mittelbaren Wirkungen,, auf Reichsebene. Oppositionelle Parteien und Gruppen besaßen somit die Möglichkeit, ihre Anliegen verfassungsgemäß in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Auf der anderen Seite stellte die Regierung ihre Legitimität selbst in Frage, indem sie „verfassungswidrige oder nicht zweifelsfrei verfassungsgemäße Abwehrstrategien,, gegen die Volksbegehren anwendete (Schiffers).

Die offensichtliche Begrenztheit der direktdemokratischen Erfahrungen während der Weimarer Republik ist bedeutsam bei der Einordnung der Entscheidungskriterien des Parlamentarischen Rates (1948/49). Dieser verzichtete, wie **Otmar Jung** anschaulich darlegt, völlig darauf, die Ablehnung der Aufnahme direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz durch etwaige „Weimarer Erfahrungen,, zu begründen. Stattdessen wurde auf ein vielgestaltiges Konglomerat an Gründen verwiesen, denen zufolge sowohl auf ein Referendum über das Grundgesetz, als auch auf Formen der Volksgesetzgebung zu verzichten sei. Die diversen Positionen gegen die Verankerung direkter Demokratie im Grundgesetz einte vor allem ihr „situativer Charakter,,. Als vorrangiges Argument wurde der beginnende Kalte Krieg verwandt: So erschien es den Architekten des Grundgesetzes als unangemessen und riskant, die „provisorische Verfassung,, des nicht vollständig souveränen „Staatsfragments,, (Carlo Schmidt, SPD) Westdeutschlands einem Referendum zu unterziehen, da dieses den Spaltungsprozess Gesamtdeutschlands nur beschleunigt hätte.<sup>20</sup>

Formen der Volksgesetzgebung standen bei führenden Politikern im Misskredit, seit die SED 1948 in einem Volksbegehren zur „Einheit Deutschlands,, auf höchst manipulative Weise versuchte, ein „außerparlamentarisches Feuerwerk,, (Jung) zu veranstalten. Die formale Ablehnung der „plebiszitären Elemente,, verband sich daher mit Ängsten, der zukünftige westdeutsche Teilstaat könne durch kommunistische und durch die UdSSR gelenkte Initiativen und Volksbegehren herausgefordert und angefochten werden. Als Maßnahme der Vorbeugung sollte eine „plebiszitäre Quarantäne,, die westdeutschen Bürger in der heiklen Übergangszeit bis zur Etablierung der Bundesrepublik schützen.

Eine etwas andere Gewichtung der Gründe, weshalb der Parlamentarische Rat, trotz – wie in der Literatur immer wieder betont wird – anfänglicher Offenheit, Volksbegehren, Volksentscheide und Referenden weitestgehend ablehnte, liefert **Karlheinz Niclaß**. Ausschlaggebend sei nicht allein der Kalte Krieg gewesen, sondern vielmehr eine generelle „antiplebiszitäre Wende,, eingeleitet durch die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder, die auch den Parlamentarischen Rat einberiefen. Unter den Ratsmitgliedern kristallisierten sich demnach im Wesentlichen zwei Denkrichtungen heraus, die beide die direkte Demokratie nicht berücksichtigten. Einerseits eine von CDU und FDP unterstützte Position, nach der das Volk durch die voranschreitende Auflösung gesellschaftlicher Bindungen in permanenter Gefahr stehe, zur „amorphen Masse,, zu werden und nur durch eine ausgewogene konstitutionelle Demokratie in die Politik eingebunden werden könne. Demgegenüber standen soziale und mehrheitsdemokratische Zielsetzungen der SPD, deren Priorität eine breite Handlungsfähigkeit des Parlaments war. Die Strategie der Sozialdemokraten war

---

<sup>20</sup>Diese Entscheidung fand immense Bekräftigung in der Zuspitzung des Ost-West-Konfliktes 1948/49, insbesondere durch die Blockade Berlins.

es, in absehbarer Zukunft eine parlamentarische Mehrheit zu erringen, die die volle Umsetzung der eigenen politischen Ziele erlaubt. Eine punktuelle Verwirklichung des SPD-Programms über direktdemokratische Verfahren erschien als nicht sonderlich reizvoll. Zentrales Kontrollinstrument dieses Konzepts war das konstruktive Misstrauensvotum; direktdemokratische Mitbestimmung erschien zweitrangig beziehungsweise als zu widersprüchlich zur Prämisse der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie. Niclauß kommt daher zu dem Schluss, dass ein „kompliziertes Geflecht von Beschränkungen und Rücksichtnahmen,, die Aufnahme der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz verhinderte. Diese sei jedoch weniger ideologisch dämonisiert, sondern eher als „Frage der Zweckmäßigkeit,, behandelt worden.

Abschließend ist bezogen auf die Ausgangsfragen der Schlüssigkeit und Berechtigung der Gründe, die zu einer rein repräsentativen Ausgestaltung des Grundgesetzes führten, folgendes festzustellen:

- Erstens*: Es ist ein Mythos, dass die Autoren des Grundgesetzes aufgrund negativer „Weimarer Erfahrungen,, auf „plebiszitäre Elemente,, verzichteten.
- Zweitens*: Der Parlamentarische Rat lieferte keine überzeugende Argumentation gegen eine direktdemokratische Komponente der vorläufigen Verfassung.

Diese hätte er sowieso nicht glaubwürdig vorbringen können, nachdem bereits in 13 Landesverfassungen die Möglichkeit unmittelbarer Bürgerbeteiligung mit aufgenommen wurde.

- Drittens* wurde aus keiner politischen Richtung die direkte Demokratie ideologisch oder gar dogmatisch dämonisiert.

Stattdessen dominierte eine zeitbedingte ablehnende Haltung, die für Volksbegehren und Volksentscheid im jungen Nachkriegsdeutschland sowohl wegen der Intensivierung des Ost-West-Konfliktes als auch wegen anderer demokratiethoretischer Gewichtungen zumindest übergangsweise keinen Platz übrig ließ. Diese situative Einschätzung erlangte in den Folgejahren eine erhebliche Eigendynamik, infolgedessen die repräsentativ-parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik in den Bereich der Unantastbarkeit gerückt wurde.

- Viertens* besteht der einzig aktuelle Gegenwartsbezug der direktdemokratischen Praxis der Weimarer Republik in der restriktiven Ausgestaltung ihrer Verfahren durch Quoren und Fristen sowie der inhaltlichen Beschränkung durch ein „Finanztabu,,.

Beides ist in Deutschland bis zum heutigen Tag in mehr oder weniger starker Form auf der Ebene der Bundesländer vorzufinden.

## 4. EINFÜHRUNGSPROZESSE VON DIREKTER DEMOKRATIE

### *4.1 Allgemeine Voraussetzungen für einen institutionellen Wandel*

Die Einführung direkter Demokratie in ein bereits existierendes politisches System bedeutet eine grundlegende Veränderung, die auf keinen Fall gering zu schätzen ist. Im Gegenteil: Mittels Referendum und Volksinitiative vollzieht sich nichts weniger, als ein Wandel des Verfahrens, durch das eine Gesellschaft allgemeingültige Entscheidungen trifft. Mit ihm einher geht eine Neuverteilung der Macht innerhalb eines Staates. Es ist eine Errungenschaft der Demokratie, dass die Verwirklichung von Wünschen und Bedürfnissen (politischen Zielen) durch Institutionen bestimmt ist. Als stabilstes Element der gesellschaftlichen Ordnung geben sie vor, was „politisch durchführbar,“ ist. Ein politischer Systemwandel jenseits etablierter Institutionen ist daher – abgesehen von blutigen Umstürzen – nicht möglich. Gravierende, weil institutionelle Wandel, sind hingegen zwingend auf günstige Voraussetzungen im Umfeld des Systems angewiesen. Nur wenn diese gegeben sind, ist die erfolgreiche Herausforderung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie als eingespieltes, scheinbar endlos andauerndes, Muster des politischen Handelns durch die „neue,“ Institution der direkten Bürgerbeteiligung möglich.

Doch unter welchen Umständen sind weite Teile eines politischen Gemeinwesens bereit, einen in seinem Ausgang ungewissen Systemwechsel zu unterstützen? Wie und unter welchen Bedingungen sind Menschen von der Abkehr einer etablierten Ordnung hin zum Erlernen neuer Verfahren zu überzeugen? Obwohl ein Königsweg für institutionelle Wandel nicht existiert, lassen sich bereits in theoretischer Hinsicht einige Aussagen treffen.

Der Ausgangspunkt sowie die Grundvoraussetzung eines möglichen Wandels ist immer eine **tiefe Krise des etablierten Systems**, aus der ein erheblicher Vertrauensverlust in der Bevölkerung resultiert. Die Ursachen der Krise sind dabei niemals nur auf einen Faktor, wie etwa eine Rezession der Wirtschaft, zurückzuführen. Die Bereitschaft der Menschen, grundlegende gesellschaftliche Veränderungen zu unterstützen, beruht auf dem **Zusammentreffen mehrerer paralleler Krisen**, für die der Staat in seiner jetzigen Form die Verantwortung trägt. Eine reine Diagnose der Missstände, auch wenn sie von der Mehrheit der Gesellschaft geteilt wird, reicht jedoch nicht aus, um Veränderungen im Institutionengefüge eines Staates zu bewirken. Entscheidend ist vielmehr, dass eine Mehrheit der Staatsbürger den institutionellen Wandel hin zu „mehr,“ direkter Demokratie für eine glaubwürdige Alternative und vor allem als „gerecht und angemessen,“ betrachtet. Die Unterstützung muss daher notwendigerweise um ein Vielfaches größer sein als bei „gewöhnlichen,“ sozialen Bewegungen, deren Mobilisierungspotential in der Regel auf in sich weitgehend homogene Minderheiten beschränkt bleibt. Insbesondere die Einführung der direkten Demokratie, deren Qualitäten unabhängig von Themen und Meinungen sind, verlangt, dass Menschen und Gruppierungen verschiedener politischer Richtungen zusammenarbeiten. Dies setzt allerdings voraus, dass innerhalb der neu formierten Mehrheit ein Mindestmaß an Übereinstimmung besteht. Zusätzlich erfordert die Mobilisierung breiter Bevölkerungsgruppen ein bescheidenes politisches Handeln, um die Identifikation möglichst Vieler zu erleichtern.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Zweifelsohne wäre die Einführung von

Volksbegehren, Volksinitiativen und Volksabstimmungen in Deutschland auf Bundesebene eine weit reichende institutionelle Veränderung, deren Auswirkungen durchaus „radikal„ sein können. Gelingen kann sie jedoch nur durch eine angemessene und moderate Vorgehensweise, da andernfalls das Erreichen einer notwendigen Zweidrittelmehrheit im Bundestag illusorisch bleibt.

Die Entstehung und Organisation beziehungsweise – noch wichtiger – die wirksame Mobilisierung von politischen Lagern überschreitenden Mehrheiten sind deswegen auf günstige „strukturelle Bedingungen„ angewiesen. Hierunter sind unterstützende „Umfeldvariablen„, wie etwa ein „föderaler Staatsaufbau„, „schwache Parteien„, und „gespaltene Eliten„, aber auch prägende „Schlüsselereignisse„, zum Beispiel politische Skandale, zu verstehen. Im Folgenden soll an vier Länderbeispielen gezeigt werden, wie es zur Öffnung bisheriger Machtstrukturen durch direktdemokratische Beteiligungsverfahren kam, sowie welche Konstellation an Faktoren den Ausschlag für den jeweiligen institutionellen Wandel gab.

## *4.2 Beispiele bisheriger Einführungsprozesse*

### *4.2.1 Schweiz*

Immer wieder wird die Schweiz als das Mutterland der direkten Demokratie herangezogen. Zu Recht! Nirgends anders dürfen die Stimmbürger über mehr Sachfragen unmittelbar an der Urne entscheiden, und das auf allen politischen Ebenen: in den Gemeinden<sup>21</sup>, den Kantonen und auf Bundesebene (siehe 5.1). Umso interessanter ist es sich anzuschauen, unter welchen Bedingungen die Schweizer Instrumente der Volksgesetzgebung in das politische System einführen. Ein besonders anschauliches und bedeutsames Beispiel ist der politische Kampf der demokratischen Volksbewegung des Kantons Zürich der 1860er Jahre<sup>22</sup>, dessen positiven Auswirkungen für die Ausweitung der Volksgesetzgebung weit über die Kantonsgrenzen hinausgingen. Der Begriff „Volksbewegung„ steht fortan für den Zusammenschluss eines breiten Spektrums an kulturellen und politischen Organisationen der Zeit, das heißt einer Vielzahl an (Lese-)Gesellschaften und Vereinen, die allesamt für sich beanspruchten „politisch„, tätig zu sein.

Die Idee der breiteren Bürgerteilhabe am politischen Geschehen durch Verfahren direkter Demokratie war dabei interessanterweise keine völlig neue. Vielmehr knüpfte das Bündnis von politischen Intellektuellen, Arbeitern, Handwerkern und Bauern an frühere Elemente direkter Demokratie an: das in einigen Kantonen seit 1830/31 praktizierte „Volksveto„, sowie das seit der erfolgreichen 1848er Revolution auf Bundesebene eingeführte „obligatorische Verfassungsreferendum„. Im kollektiven politisch-kulturellen Gedächtnis war zudem die aus dem späten 13. Jahrhundert bekannte Institution der

---

<sup>21</sup>Der Begriff der Gemeinde wird in der Schweiz weiter unterteilt: Es gibt die politische Gemeinde (teilweise mit eigenem Parlament, ansonsten mit der direktdemokratischen Gemeindeversammlung als Entscheidungsorgan), die Bürger-, Kirchen-, Schul- und Quartiergemeinde. Die Zahl der politischen Gemeinden nimmt wegen laufender Gemeindegemeinschaften stetig ab.

<sup>22</sup>Ähnliche Bewegungen gab es in den Kantonen Basel-Land, Aargau, Bern, Genf und Thurgau. Dennoch ist sowohl die Entstehungsgeschichte als auch die nationale Tragweite der „1860er-Bewegung„ des Kantons Zürich geradezu idealtypisch.

„Landsgemeinde,, ein wesentlicher Anknüpfungspunkt der 1860er Bewegung. Diese Art der kommunalen „Versammlungsdemokratie,, ist zwar nicht mit moderner direkter Demokratie, deren Entscheidungen in geheimer Abstimmung an der Urne getroffen werden, zu vergleichen, bot jedoch ein reiches gemeinsames Kulturerbe an Geschichte, Mythen und Volkssagen, auf das sich die Züricher Demokratiebewegung bezog. Im Blick auf die 1860er Bewegung lässt sich insofern durchaus von einer zweckmäßigen Modernisierung der (republikanischen) Tradition sprechen.

Der ungemeine Erfolg der Züricher Volksbewegung, gekrönt im April 1869 durch eine Volksabstimmung zur neuen Kantonsverfassung, in der sowohl das fakultative Referendum als auch die Gesetzesinitiative vorgesehen waren, lässt sich durch das Aufeinandertreffen paralleler Entwicklungen und Ereignisse erklären. Zentrale Bedeutung kommt dabei dem langfristigen Strukturwandel der züricherischen Bevölkerung zu, der erst um 1865 im Bewusstsein der Menschen und somit in der (politischen) Öffentlichkeit wahrgenommen wurde. **Martin Schaffner** belegt in einer Studie zur Entstehung der Volksbewegung, dass aus einer lang andauernden Phase des Wirtschaftswachstums seit Beginn der 1850er Jahre eine gravierende Schieflage der Einkommens- und Wohlstandsverteilung des Kantons resultierte. Vor allem die Expansion der Seide- und Baumwollindustrie als auch der Ausbau des Eisenbahnnetzes führten dazu, dass binnen weniger Jahre Kapitalbesitzer „unverdient,, hohe Gewinne machten und sich auf der anderen Seite ein „Industrieproletariat,, herausbildete. Zudem machten auch die Landbevölkerung und einfache Handwerker „unverschuldet,, große Verluste. Personifiziert und überdeutlich symbolisiert wurde die wachsende Ungerechtigkeit der Lebensverhältnisse durch das „System Escher,, – benannt nach Alfred Escher, einem wirtschaftsliberalen Bankier, der nicht nur alle führenden Wirtschaftsunternehmen kontrollierte, inklusive der Expansion der Eisenbahn, sondern darüber hinaus die einflussreichste Figur des kantonalen Parlaments und der Regierung war. Diese ungeheuerliche Konzentrierung von Macht im „System Escher,, einer vorher noch nie da gewesenen Koalition von Geld- und Kreditinteressen, provozierte den Unmut der großen Gruppe der „Wachstumsverlierer,, geradezu, fiel ihnen doch zunehmend nur noch die Rolle der „steuerzahlenden Wohlstandsbeschaffer,, zu. Schaffners Ansatz, der „destabilisierenden Wirkung von raschem wirtschaftlichem Wachstum,, auf das Gefüge einer Gesellschaft, bewahrheitete sich aber erst in der Konjunkturkrise zwischen 1865 bis 1867. Der gleichzeitige Rückgang von Löhnen und Nachfrage an Arbeit sowie steigende Lebenshaltungskosten ließen vorher latente soziale Spannungen offensichtlich werden und bereiteten den Nährboden für politische Konflikte.

Dennoch greift eine eindimensionale, einzig auf den Strukturwandel der Gesellschaft zurückgeführte Erklärung, zu kurz. Die überwältigende Bereitschaft der Bürger im Kanton Zürich, sich der Demokratiebewegung für eine revidierte, mit starken Volksrechten ausgestattete Verfassung anzuschließen<sup>23</sup>, hatte vielschichtigeren Ursachen. So verschärften sich die „objektiven Veränderungen,, in Wirtschaft und Gesellschaft erst durch zusätzliche Schlüsselereignisse zu negativen „subjektiven Wahrnehmungen,, im Bewusstsein der Bürger. Neben der

---

<sup>23</sup>Höhepunkt der „Revisionskampagne,, war der 15. Dezember 1867, an dem über 10.000 Männer (immerhin fast ein Viertel der damaligen Wahlbevölkerung des Kantons) in einberufenen Volksversammlungen in Zürich, Bülach, Uster und Winterthur ihrem Ziel einer Volksabstimmung über einer Verfassungsrevision zum Ausdruck verhalfen.

bereits erwähnten 1865 einsetzenden Konjunkturkrise waren es die verheerende Choleraepidemie von 1867 sowie die populären Pamphlete des Rechtsanwalts Friedrich Locher, die der demokratischen Volksbewegung die nötige Schubkraft verliehen. Während die Epidemie eindrücklich den Zusammenhang der materiellen Lage des Einzelnen mit seinen jeweiligen Lebenserwartungen offen legte, halfen Lochers mit „ätzendem Spott“, gespickten Agitationen gegen die „skrupellose Clique herrschsüchtiger und profitgieriger Männer“, die sich den republikanischen Staat zum Untertan machen, „komplexe Sachverhalte vereinfacht wahrzunehmen“, (Schaffner). Indem der Rechtsanwalt die politischen Auseinandersetzungen der Zeit geschickt auf allgemeinverständliche, teilweise derbe Schlagwörter herunterbrach, diente er hauptsächlich der politischen Aufklärung der Bürger des Kantons.<sup>24</sup>

Gemeinsam ist den prägenden „Ereignissen“, der 1860er Jahre, der Konjunkturkrise, der Choleraepidemie und der beißenden, von breiten Bevölkerungsschichten übernommenen „Systemkritik“, Lochers, dass sie die Mobilisierungs- und Engagierungsbereitschaft der Bürger enorm steigerten. Wie **Hanspeter Kriesi** und **Dominique Wisler** herausfanden, waren für die Mobilisierung der Volksbewegung weitere „äußere“, Faktoren von großem Einfluss. Das Machtvakuum, das sich der demokratischen Bewegung bot, resultierte vor allem aus schwachen, nicht-organisationsfähigen Parteien.<sup>25</sup>

Hinzu kam eine intern zutiefst gespaltene Herrschaftselite des Kantons. Die regierenden Liberalen und die oppositionellen Demokraten verband kein – noch so geringer – Minimalkonsens. Vielmehr erwies es sich für die Demokraten als intelligenter Schachzug, der rein repräsentativen Demokratie die Unterstützung zu untersagen und sich fortan als bereits „etablierte“, Gegenelite zu profilieren. Auf diese Weise gelang es führenden Demokraten, sich an die Spitze der Demokratiebewegung zu setzen, ihre Mobilisierungskraft zu nutzen und den institutionellen Wandel voranzutreiben. Entscheidend für das Hand-in-Hand-Arbeiten der parlamentarischen Opposition der Demokraten und der Volksbewegung war, dass auch die „Gegenelite“, sich versprach, von einer neuen Verfassung zu profitieren.

Überzeugend und auf das Züricher Beispiel zutreffend ist außerdem Kriesis und Wieslers Einwand, dass gerade das schweizerische föderale Kantonssystem der Verfassungsbewegung von 1860 und damit der Einführung direktdemokratischer Verfahren zu Gute kam. Der Föderalismus erleichtere – so die theoretische Grundannahme – die „strukturellen Ausgangsbedingungen“, des Einführungsprozesses gleich mehrfach: Startschwierigkeiten von sozialen Bewegungen, insbesondere bezüglich der Mobilisierung, würden in kleinen Territorien reduziert. Das „Beobachten und Testen“, der (Regierungs-)Behörden im Kleinen gebe zusätzlich Aufschlüsse, wie stark der staatliche Widerstand gegen ein neues institutionelles Modell ist. Ist der institutionelle Wandel in einem Teilstaat vollzogen, bestünden des Weiteren gute Chancen auf einen „Dominoeffekt“, das heißt auf eine Ausbreitung des Wandels auf andere

---

<sup>24</sup>Schaffner zufolge lag hierin der größte Beitrag des Agitatoren Lochers. Um eine möglichst große Leserschaft zu erreichen, geißelte er den „Despotismus“, und die „Günstlingwirtschaft“, der neuen Freiherren unter anderem durch gezielte Rückgriffe auf Heldensagen und Mythen der alten schweizerischen Geschichte.

<sup>25</sup>Die Beteiligung bei Parlamentswahlen betrug in den 1850er Jahren durchschnittlich nicht mehr als 30 Prozent. Im Vergleich dazu erreichte die Volksbewegung bei der Wahl der verfassungsgebenden Versammlung 1868 eine Beteiligung von 94 Prozent der Stimmen.

Teilstaaten oder sogar den Bundesstaat. Das Beispiel Zürich bietet eine geradezu optimale Erfüllung dieser theoretischen Annahmen. Das Zusammentreffen der agitatorischen und parlamentarisch-oppositionellen Anfeindungen, der Konjunkturkrise und der Choleraepidemie führten zu einer Überforderung des föderalen Repräsentativsystems. Mit der liberalen Regierung konnten die „Schuldigen,, des Kantons zudem direkt verantwortlich und durch die erfolgreiche Verfassungsrevision entmachtet werden. Dieses beispiellose Aufbegehren einer Volksbewegung führte nicht nur zu ähnlichen Prozessen in anderen Kantonen, sondern ermutigte Anfang der 1870er Jahre ebenso eine „breite Bewegung bürgerlicher Mittelschichten,, (Schiller), das fakultative Gesetzesreferendum auf Bundesebene<sup>26</sup> einzufordern.

Bleibt die Frage, welche Vorteile – bezogen auf die eigenen Lebensumstände – sich die Bürger von der Einführung der Volksgesetzgebung versprochen. Folgt man den Beschreibungen Schaffners, ging es der demokratischen Bewegung zuvorderst darum, das blutleere „Postulat der Volkssouveränität,, wieder mit Leben zu füllen. Dazu bedurfte es einer neuen Verfassung, die sowohl die Beschränkung der Macht von Regierung und Parlament als auch die Teilhabe der Bürger sicherstellte. Mit Hilfe des fakultativen Referendums und der Gesetzesinitiative (als „kontrollierendes,, und „erneuerndes,, Instrument der direkten Demokratie) sollten die „Auswüchse und Fehler,, des Repräsentativsystems gezügelt werden. Insbesondere die Einhaltung von Korruption und die enorme Durchlässigkeit beziehungsweise Hörigkeit gegenüber den wirtschaftlichen Interessen einzelner Weniger („System Escher,,) sah die Volksbewegung nur durch die Volksgesetzgebung gewährleistet. Zwar konnten als weitere Inhalte des Forderungskatalogs ebenso eine gerechtere Finanzierung der kantonalen Ausgaben, die Errichtung einer Kantonalbank, einer Volksschule und eines besseren Straßennetzes verwirklicht werden. Dennoch besaßen sie aber bei weitem nicht die **vereinende Kraft** des gesellschaftliche Schichten übergreifenden Wunsches nach direkter und damit gerechterer Gesetzgebung durch die Bürger für die Bürger.

#### 4.2.2 *Italien*

In den vergangenen 30 Jahren erfuhr das politische System Italiens eine maßgebliche Veränderung, hervorgerufen durch den Gebrauch der direkten Demokratie, insbesondere des Referendums. Wenngleich bis zum heutigen Tag sowohl die Häufigkeit der Anwendung als auch die Ausgestaltung der Verfahren nicht einmal annähernd mit der Schweiz zu vergleichen sind, erfüllte die unmittelbare Bürgerbeteiligung dennoch äußerst bedeutende Funktionen: sie verbesserte den generellen Zugang zur Macht, öffnete verkrustete Machtstrukturen und wirkte als „Frischzellenkur,, des politischen Ideenwettbewerbs (**Anna Capretti**). Im Folgenden ist der Blick wiederum auf die Einführungsgeschichte der direktdemokratischen Verfahren gerichtet – ein auch in Italien mit handfesten machtpolitischen Interessen verknüpfter Prozess.

Eine direktdemokratische Einbindung der italienischen Stimmbürgerschaft erfolgte bereits nach dem Zusammenbruch des faschistischen Mussolini-

---

<sup>26</sup>Auch diese Volksbewegung hatte Erfolg: das fakultative Gesetzesreferendum wurde 1874 in der Schweiz eingeführt.

Regimes: Am 2. Juni 1946 entschieden sich in einer historischen Volksabstimmung 54,27 Prozent der Italiener für die „Republik,, als zukünftige Staatsform an Stelle der „Monarchie,, für die immerhin 10,7 Millionen Italiener (45,73 Prozent) stimmten. Diese richtungweisende Entscheidung des Volkes bedeutete jedoch keineswegs das Einläuten einer direktdemokratischen Epoche in der italienischen Geschichte. Noch am gleichen Tag wählten Italiens Bürger eine verfassungsgebende Versammlung, die in der Folgezeit die politischen Spielregeln der „ersten Republik,, ausarbeitete. Ähnlich wie bei der Entstehung des deutschen Grundgesetzes war die Diskussion hinsichtlich der generellen Ausweitung von direkter Demokratie zwischen den Verfassungsvätern und Verfassungsmüttern anfänglich sehr offen. Weitreichende Vorschläge, bis hin zu einer „halbdirekten Demokratie,, fielen jedoch bei fortschreitender Verhandlungsdauer verfassungspolitischen Ängsten, Vorurteilen und Skepsis zum Opfer (Capretti). Das einhellige Fazit lautete demnach: Eine Vernachlässigung der repräsentativen Komponente zu Gunsten der direkten schade der Demokratie im Ganzen. Dementsprechend konsequent entwarf die Versammlung ein repräsentatives Regierungssystem mit starker Stellung des Parlaments (Abgeordnetenversammlung und Senat), das erheblichen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess besitzt und daher die Rolle der politischen Parteien von vornherein aufwertete (**Günter Trautmann**).

Auf Mitsprache- und Beteiligungsrechte der Bürger verzichtete die verfassungsgebende Versammlung dennoch nicht vollkommen. Die 1948 verabschiedete Verfassung sieht die Gesetzesinitiative des Volkes, Volksbegehren und Volksentscheid (referendum popolare) mit aufhebender (referendum abrogativo) oder aufschiebender (referendum sospensivo) Wirkung vor (Trautmann). Die Aufnahme an „Volksrechten,, in die italienische Verfassung bedeutete jedoch nicht den Beginn einer direktdemokratischen Praxis.<sup>27</sup> Der „tatsächliche,, Einführungsprozess des Referendums vollzog sich erst im Mai 1970, „22 Monate und 5 Legislaturperioden,, (Capretti) nach dem Inkrafttreten der Verfassung. Ausschlaggebend für die „plötzliche,, Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 75 der Verfassung war nicht die Absicht, dem italienischen Volk demokratische Zugeständnisse zu machen, sondern ein riskanter „politischer Kuhhandel,, seitens der christdemokratischen Partei (DC) Italiens.

Die außergewöhnliche Situation, in der das Parlament das Ausführungsgesetz beschloss, veranschaulicht die Bedeutung der „institutionellen Veränderung,, bestens: Erst der moralisch bis auf das Äußerte aufgeladenen Konflikt über die Liberalisierung der Ehescheidung von 1970, in der sich Katholiken und Laizisten diametral gegenüber standen, veranlasste die Regierung (auf Druck des Partito Popolare), das so genannte „abrogative Referendum,, gesetzlich auszugestalten. Marco Pannella, Vertreter des liberal-demokratischen Partito popolare, gilt als

---

<sup>27</sup>Als unbedeutend erwies sich vor allem die Gesetzesinitiative, da unter anderem durch eine ungewöhnliche Verlagerung der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse die Möglichkeit zur Verabschiedung so genannter „Minigesetze,, besteht.

der Vorkämpfer des Referendums in Italien. Er erwirkte durch einen öffentlichkeitswirksamen Hungerstreik die endgültige Verabschiedung des Ehescheidungsgesetzes. Im Gegensatz dazu wollte der DC weder das Ehescheidungsgesetz noch das Referendum. Allerdings sah die Partei in der gesetzlichen Ausgestaltung des Referendums das „kleinere Übel“, da sie die Liberalisierung der Ehescheidung vollständig ablehnte und bereit war einen hohen Preis zur Verhinderung des Gesetzes zu zahlen. Aus diesem machstrategischen Kalkül heraus versuchten die Christdemokraten (DC), das Gesetz zur Ehescheidung, deren parlamentarische Annahme sie nicht behinderten, per aufhebendem Referendum nachträglich zu stoppen beziehungsweise durch eine deutliche Mehrheit im Volksentscheid längerfristig von der politischen Agenda zu nehmen. Zumindest der erste Teil des verwegenen Plans war erfolgreich: Die laizistische Parlamentsmehrheit nahm das von der DC forcierte „politische Tauschgeschäft“, der Verabschiedung des Ehescheidungsgesetz gegen die Erlassung des Ausführungsgesetzes zum Referendum an. In Eile und stark vom „Ausnahmecharakter“, des Ehescheidungsgesetzes bestimmt, entwarfen die Parlamentarier die gesetzlichen Rahmenbedingungen des auf einmal so unabkömmlichen direktdemokratischen Verfahrens. Im Ergebnis entstand ein tendenziell „bürgerunfreundliches“, Design, das nicht nur die Anwendung bei einigen wichtigen Themen ausschließt, komplizierte zeitliche Fristen zur Sammlung der vorausgesetzten 500.000 Unterschriften sowie begrenzte Zeiträume, in denen das Referendum stattfinden kann, vorsieht, sondern vor allem Abstimmungsmehrheiten an ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent koppelt. Insbesondere letztere Bestimmung zeigt den Zwiespalt, in dem sich die Parteien befanden: einerseits benötigten sie das Referendum in der augenblicklichen politischen Situation, andererseits fürchteten sie, es könnte ihre Macht schmälern. Insofern hatte die Einführung des „abrogativen Referendums“, 1970 in Italien in erster Linie einen zweckdienlichen Charakter.

Gleichwohl ging die Rechnung der DC, die das Referendum zur Aufhebung des Ehescheidungsgesetzes förmlich erzwang, nicht auf: Nach mehreren taktischen Verschiebungen des Abstimmungstermins und provozierten Regierungswechseln kam es erst im April 1974 zur Volksabstimmung. Trotz einer einem „Kreuzzug“, (Capretti) ähnelnden Kampagne seitens der Gegner des Ehescheidungsgesetzes stimmte eine klare Mehrheit (59,3 Prozent) der Italiener mit „Nein“, das heißt gegen die Aufhebung der Ehescheidung.<sup>28</sup> Die Christdemokraten scheiterten folglich mit ihrem Anliegen deutlich, die Ehescheidung mit dem Votum einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit zu verbieten. Capretti bezeichnet das Referendum rückblickend als „Meilenstein in der Entwicklung der politischen Kultur Italiens“, da es sowohl den gesellschaftlichen Säkularisierungsprozess als auch die Erosion der Macht der katholischen Kirche vorantrieb.

Dass die machtverliebte christdemokratische Partei (DC) – wenn auch ungewollt

---

<sup>28</sup>Mit 87,7 Prozent lag die Beteiligung weit über dem erforderlichen Quorum von 50 Prozent. Zurückzuführen ist der hohe Wert auf die Konfliktintensität und die starke Betroffenheit des einzelnen Bürgers.

– die Entwicklung eines Instruments der „Machtkontrolle gegen die Parteienherrschaft,, sowie zur „wirksamen Reform außerhalb des politischen Systems,, (Capretti) auslöste, bereichert die Ironie der italienischen Geschichte. Bis zum heutigen Tag verhalf das abrogative Referendum der italienischen Zivilgesellschaft in vielen Fällen zur Emanzipation von Staat und Kirche und trug zudem mit den Wahlrechtsreferenden der Jahre 1991 (Einführung des Mehrheitswahlsystems) und 1993 (u.a. Abschaffung des Verhältniswahlrechtes zum Senat) zur Selbstumwandlung der italienischen Demokratie bei. Trotzdem ist der Einführungsprozess des Referendums in Italien kritisch zu bewerten, da er zum einen nach Jahrzehnten des direktdemokratischen Stillstands einzig aus machtpolitischen Gründen „von oben,, ausgelöst wurde und zum anderen, weil die Ausgestaltung des Verfahrens (Beteiligungsquorum von 50 Prozent!) halbherzig blieb. Abgesehen davon ist das hochgradig ethisch-moralische „Auslösungsthema,, der Ehescheidung interessant: Es bedurfte den Zündstoff eines fundamentalen Konfliktes, um die parlamentarischen Eliten dazu zu veranlassen, die Mitentscheidungsrechte der Bürger auszubauen.

#### *4.2.3 Niederlande*

Das Beispiel Niederlande ist insofern geeignet, als es anschaulich verdeutlicht, wie und weshalb ein Einführungsprozess von direkter Demokratie misslingen, wenn nicht sogar vollends scheitern kann. Die Situation scheint paradox: Es gibt kaum ein anderes Land, in dem seit gut 100 Jahren immer wieder ausführlich über die Ausweitung von mehr Bürgerbeteiligung durch direktdemokratische Verfahren diskutiert wurde. Eine Volksabstimmung auf nationaler Ebene gab es jedoch noch nie. Stattdessen gehen die Niederlande als schlechtes Vorbild voran: Das zum 1. Januar 2002 eingeführte befristete „konsultative Referendum,, lief am 31. Dezember 2004 wieder aus, da die neue Mitte-Rechts-Regierung kein Interesse an der Fortführung des „Experiments eines Referendumsgesetzes,, mehr hatte. Dennoch werden die Bürger der Niederlande 2005 erstmals über nationale Politik mitentscheiden dürfen. Die Regierung kündigte ein „konsultatives Referendum,, zur Verabschiedung der Verfassung der Europäischen Union an: Ein Zugeständnis der repräsentativen Elite, bei dem es auf absehbare Zeit bleiben dürfte.

Eine Analyse der in den Niederlanden geführten Debatten um die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Referenden und Volksinitiativen<sup>29</sup> zeigt vor allem zweierlei: Zum einen stand und steht die direkte Demokratie permanent unter dem Generalverdacht, die Stabilität des Repräsentativsystems zu untergraben. Zum anderen gab es zu keinem Zeitpunkt der niederländischen Geschichte eine starke Bürgerbewegung, die sich für das Anliegen unmittelbarer Demokratie einsetzte, und das, obwohl Umfragen zum Thema seit den 1970er Jahren kontinuierliche Zustimmungswerte von bis zu 80 Prozent ermittelten. Prägend war hingegen das Verhalten der Eliten: Sie kontrollierten und steuerten die Diskussion, in der zwar Verfassungsänderungen vorgeschlagen, jedoch kaum realistische Chancen der Umsetzung besaßen. Es ist bezeichnend, dass es im 20. Jahrhundert allein sieben Parlamentsdebatten und fünf Kommissionen gab, die

---

<sup>29</sup>Tatsächlich konzentrierten sich alle bisherigen Debatten stark auf das Referendum; der Volksinitiative kam bestenfalls eine Außenseiterrolle zu.

sich mit der Einführung direkter Demokratie beschäftigten. **Joop van Holsteyn** beschreibt die politische Kultur der Niederlande in diesem Zusammenhang als durch Elitenkompromisse und gezielte proportionale die Landbevölkerung und einfache Handwerker Einbindung von Minderheiten geprägt. Die Politik der Einigung habe allerdings zum Aufbau von Parallelgesellschaften geführt, in der die Beteiligung von Bürgern nicht vorgesehen wurde.

Dabei brachte bereits 1903 die damalige sozialistische Partei (SDAP) den Vorschlag eines fakultativen Referendums, initiiert durch die Unterschriften von 500.000 Bürgern, ins Parlament ein und scheiterte aufgrund mangelnder Unterstützung der anderen Parteien. Auch bei der Revision der Verfassung 1922 fanden Referendum und Initiative keine Berücksichtigung: als nicht „einheimische Pflanzen“, schienen sie der niederländischen Verfassungsstruktur nicht zuträglich. Der Geist des „prinzipiellen Widerstands“, (**Arjen Nijeboer**) gegen die direkte Demokratie prägte auch den Umgang mit den Ergebnissen der eingesetzten Kommissionen. So empfahl beispielsweise die 1982 eingesetzte „Biesheuvel-Kommission“, die Einführung von fakultativem Referendum und Volkinitiative (vorgeschlagene Unterschriftenzahl zur Einleitung der Verfahren: jeweils 300.000). Abgelehnt wurde der Entwurf durch eine parlamentarische Mehrheit der christdemokratischen Partei (CDA) und der Liberalen (VVD) mit dem Argument, die direkte Demokratie „widerspreche der niederländischen Tradition“. Abermals aktuell wurde das Thema Anfang der 1990er Jahre, nachdem der Vorsitzende der liberal-demokratischen Partei D66, Hans van Mierlo, eine „wachsende Kluft zwischen Bürgern und Politik“, anprangerte. Eine auf das Verhältnis von Wählern und Regierung beziehungsweise Abgeordnete ausgerichtete Kommission empfahl der Regierung, die Möglichkeit Referenden einzuführen, erneut zu überprüfen; eine Option, die keine Mehrheit im Parlament fand, jedoch zur Bildung der „DeKoning-Kommission“, führte. Letzterer fiel es schwer, die ideologisch geführte Diskussion mit neuen Argumenten anzureichern. Ihr Vorschlag, die Einführung eines „korrektiven Referendums“, wurde von den Regierungsparteien unter Heranziehung der bekannten Vorbehalte abgelehnt.

Eine bedeutende Rolle für den weiteren Verlauf der nationalen Debatte besaß die D66; eine Partei, die seit ihrer Gründung 1966 beharrlich das Image einer „Referendumpartei“, (Nijeboer) pflegte, dessen Einführung sie aber erst ab 1989 offiziell (per Parteiprogramm) forderte.<sup>30</sup> Regierungsverantwortung übernahm die Partei erstmals 1994. Zuvor hatte sie den Gegnern der direkten Demokratie als willkommenes, wenn auch populistisches, Argument („Wenn das niederländische Volk das Referendum tatsächlich will, warum stimmt es dann nicht mehrheitlich für die D66?“,) gedient. In einer Koalition mit den Sozialdemokraten (PvdA) und der VVD war die Einführung des Referendums Bestandteil der Vereinbarungen.<sup>39</sup> Aufgegriffen wurde die Empfehlung der „Biesheuvel-Kommission“, die ein fakultatives Referendum als Ergänzung der repräsentativen Demokratie vorsah, allerdings unter einem verschärften „Design“: Der überarbeitete Entwurf sah 600.000 Unterschriften zur Auslösung eines Referendums und ein Beteiligungsquorum von 30 Prozent vor. Die entscheidende Abstimmung 1999 endete allerdings in einem Eklat: Da ein Senator der VVD gegen das Referendumsgesetz stimmte, wurde die erforderliche

---

<sup>30</sup>Die so genannte „lila Koalition“, war die erste seit 1917 ohne Beteiligung der christdemokratischen Partei (CDA).

Zweidrittelmehrheit in der zweiten Kammer des Parlaments um eine Stimme verfehlt. Die Einführung des Referendums auf nationaler Ebene war somit abermals gescheitert.

Wie problematisch ein von einer Partei allein vorangetriebener Einführungsprozess im Allgemeinen ist, zeigte das politische Taktieren der Parteien in der anschließenden Regierungskrise: Zunächst verließ die D66 die Koalition, um als selbst erkorene „Referendumpartei,“ ihr Gesicht zu wahren, ließ sich jedoch unter dem Versprechen der Einführung eines rechtlich unverbindlichen „konsultativen Referendums,“ (für das eine einfache Parlamentsmehrheit genügte) wieder zurück in die Koalition holen. Die weitere Teilhabe an der Regierungsmacht erschien der Partei wichtiger als die Erfüllung eines ihrer maßgeblichen politischen Ziele.

Zum 1. Januar 2002 trat in den Niederlanden das äußerst restriktive „befristete Referendumsgesetz,“ in Kraft<sup>31</sup>, dessen Zukunft jedoch mit dem Wahlsieg der Mitte-Rechts-Regierung am 15. Mai 2002 bereits wieder besiegelt war. Insbesondere die Partei des Populisten Pim Fortuyn, die im Wahlkampf noch mit dem Slogan „Lasst uns das Land den Bürgern zurückgeben!“, (Nijeboer) warb, entschied sich nach ihrer Regierungsbeteiligung für die baldige Abschaffung des Referendumsgesetzes. Die ursprüngliche Idee, das Gesetz auf Grundlage des befristeten Referendumsexperiments auszubauen, war im neu zusammengesetzten Parlament chancenlos. Ohne dass es in einem einzigen Fall zur Volksabstimmung kam, lief das konsultative Referendum zum Ende des Jahres 2004 aus.

Dennoch gab es auch in den Niederlanden einige wenige positive Veränderungen: 1995 wurde in Amsterdam auf regionaler Ebene ein dreistufiges Referendums- und Initiativverfahren eingeführt, des Weiteren gibt es eine relative Verbreitung des lokalen Referendumsrechts. Am hartnäckigen Widerstand der repräsentativen Eliten gegen das Prinzip der direkten Volkssouveränität ändern diese Entwicklungen indes wenig.

Zusammenfassend sind vier Aspekte zu nennen, die in den Niederlanden auf nationaler Ebene eine „institutionelle Veränderung,“ hin zu mehr direkter Demokratie verhindern:

- *Erstens* ein „institutioneller Konservatismus,“ (van Holsteyn), in dem die repräsentative Demokratie einen beinahe „unantastbaren,“ Status genießt beziehungsweise Elemente direkter Demokratie – so schreibt es die Verfassung vor – rechtsunverbindlich sind und sich daher nur schwer entwickeln können.
- *Zweitens* die übergeordnete Rolle der Eliten in den Niederlanden, die es für ihre moralische Pflicht erachten politische Entscheidungen für das Land zu treffen.
- *Drittens* das Fehlen einer übergreifenden Bürgerbewegung für „mehr,“ direkte Demokratie sowie
- *Viertens* der gescheiterte, weil halbherzige Versuch, unmittelbarer

---

<sup>31</sup> Neben einem umfangreichen „Negativkatalog,“ der Referenden zu vielen Themen ausschloss, sah eine erste Eingangshürde die Einreichung von 40.000 Unterschriften binnen drei Wochen vor. Anschließend wurde den Initiatoren weitere sechs Wochen Zeit gegeben, um weitere 600.000 Unterschriften zu sammeln. Zudem war die Mehrheit einer sowieso unwahrscheinlichen Volksabstimmung an ein Beteiligungsquorum von 30 Prozent gekoppelt.

Bürgerbeteiligung allein über eine Partei (D66) einzuführen.

#### 4.2.4 US-Bundesstaaten

Die Entstehungsgeschichte der direktdemokratischen Mitbestimmung in den US-Bundesstaaten ähnelt in vielen Aspekten den schweizerischen Entwicklungen in den 1860er Jahren (siehe 4.2.1). Auch in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten erhielt die direkte Demokratie ihren „beispielhaften Schub“, durch eine breite soziale Bewegung. Die durch vielschichtige Problemlagen sowie der festen Überzeugung, dass im Repräsentativsystem der Ursprung der Krise liegt, entstandenen Bewegungen („progressive und popular movement,“) konnten von 1890 bis 1920 in 22 Bundesstaaten die Volksgesetzgebung („popular legislation,“) einführen. Beschleunigt und unterstützt wurde der institutionelle Wandel durch historische Anknüpfungspunkte, wie beispielsweise dem Grundsatz der Volkszustimmung und Selbstverwaltung der „Pilgrim-Fathers,“ („Mayflower-Agreement,“ von 1620) oder so genannten „town meetings,“, von denen ein nostalgischer direktdemokratischer Geist ausging.<sup>32</sup> Bis zum heutigen Tag sind die US-Bundesstaaten neben der Schweiz Vorreiter einer umfangreichen direktdemokratischen Praxis.

Gerade die Frühformen und Ursprünge der direkten Demokratie in den Staaten der USA sind bedeutsam, um die Einführung von Volksinitiative und fakultativem Referendum nach schweizerischem Vorbild nachvollziehen zu können. Schließlich waren es die bereits angesprochenen Formen der Selbstregierung der Kolonialzeit, aus denen eine politische Kultur der Mitbestimmung erwuchs. Dementsprechend folgerichtig wurde mit dem Beginn der Unabhängigkeit 1776 in vielen Staaten die Ratifizierung der Verfassung durch die Bürger als „natürliches Recht,“ eingefordert. Nicht zuletzt durch die Beeinflussung von Gedanken der Aufklärung und Jean Jacques Rousseaus „Gesellschaftsvertrag,“ galten andere Verfahren als „illegal und tyrannisch,“ (**Hermann K. Heußner**). Folglich entwickelte sich ein in den Neuenglandstaaten beginnender Prozess, der ein Verfassungsreferendum in den meisten Bundesstaaten nach und nach „obligatorisch,“ werden ließ.<sup>33</sup> Im 19. Jahrhundert gewannen aber auch einfache Gesetzesreferenden an Bedeutung. So sahen 19 der damals 32 US-Staaten Referenden für finanzpolitische Entscheidungen in der Verfassung vor; Rhode Island führte zudem 1842 als erster Bundesstaat das „obligatorische Finanzreferendum,“ ein, um eine per Verfassung festgesetzte „Verschuldungsgrenze,“ nicht zu überschreiten. Weitere Praxiserfahrungen bezogen sich unter anderem auf Änderungen im Wahlrecht und „Prohibitions Gesetzen,“ (Einführung bzw. Verbot von Alkohol), wobei manche Staaten rechtswidriger Weise dazu übergingen, landesweit gültige Gesetze dem

---

<sup>32</sup>In diesem Zusammenhang entwickelten sich erste Formen der Initiative und des Referendums. Beispielsweise konnten mindestens zehn Bürger ein Thema auf die Agenda eines „town meetings,“ setzen. Siedler in Massachusetts beschlossen 1637/38, Gesetzesvorschläge aus dem Volk zu sammeln beziehungsweise Gesetze dem Volk zur Begutachtung vorzulegen.

<sup>33</sup>So gab es zum Beispiel 1780 das erste Verfassungsreferendum in Massachusetts. Außerhalb der Neuenglandstaaten stimmten die Bürger des Staates New York (1821) als erste über die Verfassung ab; Virginia (1829) folgte als erster Südstaat.

Volk zur Abstimmung vorzulegen, obwohl dies die Verfassung nicht vorsah. Zur Einführung der eigentlichen Volksgesetzgebung kam es erstmals 1898 in South Dakota.<sup>34</sup> Ähnlich wie in der Schweiz war es die Summe einer Reihe einzelner Faktoren, die den Ausschlag zur institutionellen Veränderung gab. Treibende Kraft des Einführungsprozesses war, ebenso wie im Kanton Zürich, eine lang andauernde ökonomische Krise. Vor allem Farmer und Arbeiter sahen sich als dauerhafte Verlierer der sich abwechselnden Zyklen von wirtschaftlichem Aufschwung und Niedergang. Die negativen Auswirkungen der industriellen Revolution, zum Beispiel Monopolbildungen in der Landwirtschaft, gingen einher mit einer Periode schlechter klimatischer Bedingungen und dementsprechend schlechten Ernten. Der zusehends schlechter werdenden Situation der arbeitenden Bevölkerung entsprang aber nicht nur eine enorme Wut gegen die „ökonomische Sklaverei“, sondern auch ein „populist spirit“,<sup>35</sup> getragen von der Hoffnung darauf, die vorindustriellen Zustände wiederherstellen zu können. Aus diesem „nostalgischen Geist“, entstand bereits um 1880 das „populism movement“. Inspiriert durch die Entwicklungen in der Schweiz forderte die Bewegung die Einführung von „Initiative“, und „fakultativem Referendum“, bezog sich dabei aber ebenso auf die eigenen direktdemokratischen Wurzeln: Erklärtes Ziel war eine Restauration der erprobten Formen der Selbstregierung, in der kapitalistische Auswüchse, wie Ausbeutung, Kommerzialisierung der Landwirtschaft und Massenarmut, nicht existierten.

Wirksame Hilfe von den Instrumenten der Volksgesetzgebung versprach sich ebenfalls das „progressive movement“, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine zweite Welle an direktdemokratischen Verfassungsänderungen auslöste. Neben Farmern und Bauern vereinigte die Bewegung auch Bildungsbürger, die zwar auch soziale Missstände anprangerten, jedoch vor allem die skandalöse Politik der Staatsoligarchien angriffen, deren offensichtlichste Merkmale Korruption und Patronage waren. Die nur äußert schwach institutionalisierte repräsentative Demokratie wurde von den Wirtschafts- und Machtinteressen einer kleinen, aber einflussreichen „Geldelite“, schonungslos missbraucht und verlor daher jegliches Vertrauen in der allgemeinen Bevölkerung (Wiesler/Kriesi).

Der Bundesstaat Kalifornien ist ein Paradebeispiel für eine seitens des „progressive movement“, forcierten Verfassungsänderung. Die Entwicklung der direkten Demokratie vollzog sich im Westküstenstaat geradezu idealtypisch: 1902 erreichte die „Direct Legislation League of California“, die Einführung von kommunalen Volksbegehren und Referenden. Auf staatlicher Ebene galt es jedoch erst den immensen Einfluss der „Southern Pacific Railroad Company“, zu brechen. Die oligarchische Eisenbahngesellschaft dominierte nicht nur die staatliche Wirtschaft, sondern bestimmte mittels des eigens gegründetem „Politbüros“, auch die Politik. Schwache und unprofessionalisierte Parteien sowie eine unzureichend konstitutionalisierte Staatsbürokratie erlaubten es der Gesellschaft, sowohl Parteiprogramme als auch die Auswahl der Kandidaten für Staatsämter zu bestimmen. Erst als 1907 die Mehrheitspartei der Republikaner durch die dem „progressive movement“, entspringende „Lincoln-Roosevelt-League“, reformiert werden konnte, ebnete sich allmählich der Weg für einen

---

<sup>34</sup>South Dakota folgten Utah (1900) und Oregon (1902).

<sup>35</sup>Die Bezeichnung „populistisch“, ist im US-amerikanischen Sprachgebrauch, anders als im Deutschen, nicht abwertend, sondern positiv konnotiert.

institutionellen Wandel. Dieser bezog sich zunächst auf die republikanische Partei selbst: von einer Institution, die den Oligarchen als „Maschine“, zur Umsetzung ihrer Interessen gedient hatte, hin zu einer Organisation, die sich mehr und mehr den Anliegen der Bürger verpflichtet fühlte. 1911, nachdem Kalifornien bereits auf kommunaler und lokaler Ebene Erfahrungen mit Verfahren der direkten Demokratie gesammelt hatte, wurde die Volksgesetzgebung eingeführt. Vorausgegangen war eine Verschiebung des Machtgleichgewichts innerhalb der republikanischen Partei zu Gunsten der „Lincoln-Roosevelt-League“, die sich als neue politische Elite ebenfalls Verbesserungen durch die Verfassungsveränderung versprach.

#### *4.3 Bedingungen der Einführung direkter Demokratie : Ein Fazit*

Warum findet in manchen Ländern zu bestimmten Zeitpunkten ein institutioneller Wandel statt und in anderen nicht? Wieso kam es in der Schweiz zur Einführung der direkten Demokratie, jedoch nicht in den Niederlanden? Nach der Analyse der vier Einführungsprozesse von direkter Demokratie gilt es nun, die Eingangsfragen des Kapitels in einem Fazit zu beantworten.

Offensichtlich ist dabei, dass sich die Entwicklung der Volksgesetzgebung in der Schweiz der 1860er Jahre zwar gut mit der Einführung der „popular legislation“, in den US-Bundesstaaten zwischen 1898 und 1918 vergleichen lässt, nicht jedoch mit den Prozessen in Italien und den Niederlanden im 20. Jahrhundert. Sowohl in der Schweiz als auch in den Staaten der USA ist die Entwicklung als idealtypisch zu bezeichnen, da die direkte Demokratie als Instrument der Politik „von unten“, auch tatsächlich „von unten“, das heißt durch eine breite Bürgerbewegung erkämpft wurde. In beiden Fällen sah die Mehrheit der Bürger im ausschließlich repräsentativen Mehrheitssystem den Ursprung ihrer misslichen persönlichen Lage. Gleichzeitig versprach man sich durch die Einführung von Volksinitiative und fakultativem Referendum gerechtere gesellschaftliche Verhältnisse und war bereit, die Unsicherheit des Systemwandels in Kauf zu nehmen. Eine besondere Konstellation an Haupt- und Nebenfaktoren wirkte dabei unterstützend. Der bedeutendste Faktor sowohl im Kanton Zürich als auch in den USA war eine tiefe ökonomische Krise, die die Ungerechtigkeit der Lebensverhältnisse in zugespitzter Form zu Tage brachte. Hinzu kamen die Situation verschärfende Aspekte, wie die Cholera-Epidemie in Zürich sowie in beiden Fällen korrupte und durch Oligarchen missbrauchte Parlamente und Parteien. Die Politik diente einzig dem Ausbau und der Legitimation der durch die industrielle Revolution reich gewordenen „Geld-Aristokratie“. Entscheidend für den Erfolg der schweizerischen und US-amerikanischen Bewegungen war zudem, dass sich große Teile des Bildungsbürgertums mit Arbeitern und Bauern solidarisierten, das heißt sich auch ein Teil der Elite für eine Veränderung des politischen System einsetzte.

Eine ganz andere Situation kennzeichnet die Einführungsprozesse von direkter Demokratie in Italien und den Niederlanden. In beiden Ländern kam es nicht durch die Mobilisierung breiter Bevölkerungsgruppen zu einer Änderung der Verfassung. Ein Grund hierfür liegt darin, dass sich in beiden Staaten die repräsentativen Systeme nicht mehr in der Institutionalisierungsphase befanden, sondern sie trotz offensichtlicher Schwächen eine gewisse Robustheit nach außen entwickelten. Ausschlaggebend für die Installierung direktdemokratischer Verfahren waren taktische und strategische Überlegungen der repräsentativen Eliten, die sich von der institutionellen Veränderung Lösungen für aktuelle

politische Konflikte versprochen. So wurde etwa in Italien nur deswegen ein Ausführungsgesetz zum „abrogativen Referendum“, verabschiedet, weil sich Teile der Christdemokraten (DC) auf diesem Wege erhofften, mit Hilfe eines günstigen Votums des Volkes ein Gesetz bezüglich der Liberalisierung der Ehescheidung auf Jahre zu verhindern, dem sie zuvor allein aus machttaktischen Gründen zugestimmt hatten. Dass das Vorhaben scheiterte und stattdessen das „abrogative Referendum“, die Öffnung verkrusteter Machtstrukturen vorantrieb, unterstreicht eindrucksvoll, dass Veränderungen im Institutionengefüge nicht kalkulierbar sind.

Der niederländische Fall verhält sich wiederum etwas anders: Das „konsultative Referendum“, wurde von vornherein nicht mit dem Anspruch der „Praxistauglichkeit“, entworfen, sondern galt – ebenso wie in Italien – nur dem Zweck, die Regierungskoalition zu erhalten. Der entscheidende Unterschied zur Verabschiedung des italienischen Ausführungsgesetzes besteht aber darin, dass es in den Niederlanden kein akutes zu lösendes Thema gab, wie die Liberalisierung der Ehescheidung. Somit fehlte den niederländischen Regierungsparteien der „motivierende Anreiz“, ein praktikables Referendumsgesetz zu entwerfen. Dennoch erscheinen die Umfeldbedingungen für die Entwicklung einer direktdemokratischen Kultur in den Niederlanden günstig: Ebenso wie in der Schweiz entwickelte sich eine „Konkordanzdemokratie“, die alle relevanten Kräfte des konfessionell stark gespaltenen Landes mit einbezieht. Die Dominanz der Eliten führte allerdings nicht zu einer starken Volksbewegung für mehr direkte Bürgerbeteiligung. Im Gegenteil: Es waren die repräsentativen Eliten selbst, die das Thema direkte Demokratie auf die Agenda brachten, ohne aber an einer tatsächlichen Reform interessiert zu sein. Was in den Niederlanden zweifelsfrei für die Einführung der direkten Demokratie fehlte, ist ein gesellschaftlicher Konflikt, der die Sprengkraft besitzt, die Bevölkerung zu mobilisieren beziehungsweise parlamentarische Eliten davon überzeugt, die Demokratie um direktdemokratische Elemente zu ergänzen und sei es auch nur, wie in Italien, zur Lösung eines kurzfristigen Problems.

Welche Rückschlüsse lassen sich nun für den in dieser Untersuchung zugrunde liegenden Fall, die deutsche Bundesebene, ziehen? Zwar soll an dieser Stelle noch kein abschließendes Fazit gezogen werden (dies geschieht im siebten Kapitel), dennoch lassen sich bereits einige allgemeine Aussagen treffen: Die Wahrscheinlichkeit, dass sich in Deutschland ein Einführungsprozess der direkten Demokratie ähnlich dem in der Schweiz und dem in den US-Bundesstaaten entwickelt, ist äußerst gering. Dafür scheint das repräsentative System als zu etabliert sowie von der Mehrheit der Bürger nicht grundsätzlich genug in Frage gestellt. Zudem besteht in Deutschland ein Dilemma, welches die Anzweiflung des repräsentativen Systems erschwert: Eine Kritik an der „deutschen Demokratie“, mit positiver Legitimation der Demokratie, in Form einer Besinnung oder Anknüpfung an vergangene „demokratischere“, Zeiten, ist nicht möglich. Ein Rückgriff in die kollektive Geschichte, der in der Schweiz sowie in den US-Bundesstaaten die Wiederherstellung nach demokratischeren und gerechteren Verhältnissen beflügelte, lässt die deutsche Geschichte nicht zu. Vielmehr verbieten zwei angefangene Weltkriege sowie ein totalitärer „Führerstaat“, der unter anderem die Verantwortung der Ermordung von sechs Millionen Juden trägt, jegliche Anwandlungen historischer Nostalgie.

Und das, obwohl starker wirtschaftlicher Einfluss auf Parteien und Parlament, Korruptionsskandale und ein zunehmender Vertrauensverlust der Bürger in die Politik, Phänomene sind, die den bundesdeutschen Alltag des 21. Jahrhunderts

prägen. Dennoch: Trotz verschiedenster Protestbewegungen gibt es keine Anzeichen für eine, politische Lager übergreifende, außerparlamentarische Vereinigung, deren übergeordnetes Ziel es ist, einen institutionellen Wandel herbeizuführen. Gleichzeitig sind die Erfolge der direkten Demokratie auf kommunaler und bundesstaatlicher Ebene seit den 1990er Jahren (siehe 5.2 und 6.3) unbestreitbar. Bester Beweis ist nicht zuletzt die hohe Zustimmung der Bürger zu den Verfahren. Dies könnte den repräsentativen Eliten einen Anreiz bieten, zumindest ansatzweise Reformbereitschaft zu signalisieren – bei gleichzeitigem politischem Druck einer mehr Beteiligung fordernden Zivilgesellschaft.

## 5. ENTWICKLUNGEN UND ERFAHRUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

### 5.1 Direkte Demokratie als feste Institution: Das Schweizer Modell

Die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz gehören ohne Zweifel zu den „demokratieerfahrensten“, Menschen der Welt. Allein in einem Jahr nehmen sie an mehr Urnengängen teil, als die meisten Europäer in ihrem ganzen politischen Leben. So waren etwa die Stimmbürger des Kantons Zürich 2003 aufgerufen, sich an sechs Wahlen sowie 30 kantonalen und nationalen Referenden zu beteiligen. Nachdem in Kapitel 4.2.1 die Entstehungsgeschichte der direkten Demokratie in der Schweiz unter die Lupe genommen wurde, sollen nun

- die „Volksrechte“, der Eidgenossen im Einzelnen vorgestellt,
- ihre Auswirkungen auf das Verhalten der Bürger und
- ihre Einbettung in das politische Gesamtsystem der Schweiz erläutert werden.

Im Fokus stehen dabei die direktdemokratischen Verfahren auf der Bundesebene mit Ausnahme der Darstellung der Gesetzesinitiative und des Finanzreferendums in den Kantonen. Am weitestgehenden ist die direktdemokratische Mitbestimmung der Bürger im System des Schweizer Föderalismus allerdings auf unterster politischer Ebene, in den Gemeinden, und dort vor allem im deutschsprachigen Teil des Landes.

Anders als seine europäischen Nachbarn besitzt die Schweiz weder ein herausragendes Staatsoberhaupt noch starke Parteien, die die schweizerische Politik prägen oder gar dominieren. Vielmehr hat die Schweizer Republik ein Regierungssystem, in dem vereinfacht ausgedrückt „das Volk das letzte Wort über die wichtigsten politischen Fragen, das Parlament über die wichtigen, und die Regierung über Fragen geringerer Wichtigkeit entscheidet,“ (*Wolf Linder*). Grundsätzliche Verfassungsfragen, wie zum Beispiel die Nutzung von Kernenergie, die Abschaffung der Armee oder der Beitritt zu internationalen Organisationen, werden nicht durch das Schweizer Parlament getroffen, sondern bedürfen der Zustimmung der Stimmbürger. Zusätzlich ist es den Schweizern ermöglicht, einfache Gesetze einem fakultativen Referendum zu unterziehen und durch Verfassungsinitiativen eigene Themen auf die politische Agenda zu bringen. Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren, die für das Zustandekommen einer Mehrheit in Abstimmungen zusätzliche Anforderungen verlangen, gibt es in der Schweiz nicht.

Prinzipiell können drei Verfahrensarten voneinander unterschieden werden, die allerdings seit ihrer Einführung um zusätzliche Varianten ergänzt wurden:

Das **obligatorische Verfassungsreferendum** ist das älteste direktdemokratische Instrument der heutigen Schweiz. Seit Gründung des ersten Schweizer Bundesstaates von 1848 müssen alle Gesetze, die die Kompetenzen des Bundes erweitern oder einschränken, einer Volksabstimmung unterzogen werden. Erweitert wurde das obligatorische Verfassungsreferendum 1922 auf Staatsverträge über den Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit und 1977 hinsichtlich Beitritten zu supranationalen Organisationen. Eine Zustimmung kommt nur dann zustande, wenn sowohl die einfache Mehrheit der Bürger als auch eine Mehrzahl der 26 Kantone sich für die jeweilige Vorlage aussprechen. Mit der Notwendigkeit der „doppelten Annahme“, soll eine mögliche „Tyrannei

der Mehrheit,, verhindert werden, das heißt, jede Beschlussfassung wird gleich zwei Entscheidungsgrundsätzen unterstellt: Der Regel „eine Person, eine Stimme,, (Mehrheit der Bürger) und der „Gleichheit der Gliedstaaten,, (Mehrheit der Kantone).

Seit 1874 ist das **fakultative Gesetzesreferendum** Teil der Schweizer Verfassung. 50.000 Stimmbürger oder acht Kantone besitzen das Recht, einen Parlamentsbeschluss binnen drei Monaten einer Volksabstimmung zu unterstellen. In Kraft tritt ein Gesetz nur, wenn die Mehrheit der Abstimmenden die Vorlage annimmt.

Ebenfalls durch obligatorische und fakultative Referenden bestätigt werden müssen so genannte Dringlichkeitsgesetze (vergleichbar mit den deutschen „Notstandsgesetzen,,). Dringende verfassungskonforme Beschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum. Werden sie im Falle eines Referendums von der Mehrheit der Bürger abgelehnt, beträgt die Geltungsdauer der jeweiligen Verordnung ein Jahr ohne die Möglichkeit der Verlängerung oder Erneuerung. Unaufschiebbare Beschlüsse des Bundes, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen nach einem Jahr den Bürgern und den Kantonen obligatorisch zur Abstimmung vorgelegt werden, andernfalls treten sie automatisch außer Kraft. Eingeführt wurde dieses „**auflösende Referendum**,, 1949 durch die Annahme einer entsprechenden Volksinitiative. Bereits 1939 konnte per Initiative die Befristung dringlicher Bundesbeschlüsse erlangt werden. Akuten Bedarf für ein solches Referendum sahen die Schweizer, nachdem in der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre ein exzessiver Gebrauch der Dringlichkeitsgesetze gemacht wurde.

Das zentrale Instrument der Schweizer direkten Demokratie ist die **Verfassungsinitiative**, die zum einen eine totale Revision und zum anderen eine Änderung der Verfassung erlaubt. Während die erste Möglichkeit bereits seit 1848 besteht, wurde die „Initiative für eine Verfassungsänderung,, erst 1891 eingeführt. Beide Varianten verlangen als Einstiegsstufe die Unterschriften von 100.000 Stimmbürgern innerhalb von 18 Monaten. Für die partielle Verfassungsänderung (der Versuch einer Totalrevision wurde bis dato erst einmal unternommen) bedarf es darüber hinaus der Formulierung eines präzisen Gesetzestextes oder eines allgemeinen Vorschlags. Detaillierter eingegangen werden soll in diesem Zusammenhang auf die erste Variante, die in der Praxis überwiegt. Mindestens sieben Urheber können einen ausgearbeiteten Gesetzestext einreichen, wobei jeweils nur ein Thema Inhalt der Initiative sein darf. Lehnt die Schweizer Bundesversammlung (gemeinsame Sitzung von Nationalrat und Ständerat) die Initiative ab (was gewöhnlich der Fall ist), kommt es automatisch zur Volksabstimmung. Angenommen ist die Verfassungsänderung nur, wenn sich sowohl die Mehrheit der Stimmbürger als auch die Mehrheit der Kantone für die Initiative aussprechen.

Zwei weitere Eigenarten kennzeichnen die Verfassungsinitiative der Schweiz:

- *Erstens* besitzt das Parlament das Recht, zur Abstimmung einen eigenen, mit dem Initiativvorschlag konkurrierenden **Gegenvorschlag** vorzulegen.<sup>36</sup>
- *Zweitens* zieht sich das Verfahren zuweilen erheblich in die Länge: vom Start

---

<sup>36</sup>Seit 1987 haben die Schweizer die Möglichkeit beiden Vorschlägen zuzustimmen. Das „doppelte Ja,, soll verhindern, dass das Parlament mit moderaten Gegenvorschlägen die Gruppe der Befürworter eines Initiativtextes spaltet, in der Hoffnung, keiner der Vorschläge erreiche die nötige Mehrheit. Zudem wird vorsorglich in einer Entscheidungsfrage ermittelt, welcher Vorschlag Vorrang haben soll, gesetzt den Fall, dass beide Vorlagen von Stimmbürgern und Kantonen angenommen werden.

einer Initiative bis zur Abstimmung können bis zu sieben Jahre vergehen. Im Jahr 2003 wurde zudem die **allgemeine Volksinitiative** auf Bundesebene per obligatorischem Verfassungsreferendum beschlossen. Die erst 2006 in Kraft tretende Neuerung sieht die Möglichkeit vor, das Parlament aufzufordern, sich mit der Annahme, Erweiterung oder Aufhebung von einfachen Gesetzesbestimmungen auseinanderzusetzen. Notwendige Voraussetzung ist wiederum die Unterstützung von 100.000 Bürgern.

Im Unterschied zum Bund gibt es in den Kantonen zusätzlich die so genannte **Gesetzesinitiative**, die es Bürgern ermöglicht, eigene einfache, das heißt, die Verfassung nicht berührende, Gesetze in den politischen Prozess einzubringen. Die Einstiegshürden variieren für dieses Verfahren je nach Kanton zwischen 0,8 und 5,7 Prozent der Stimmbürger, ebenso variieren die Fristen zum Sammeln der Unterschriften.

Aus deutscher Sicht äußert interessant, weil hierzulande gegenwärtig undenkbar, ist das Finanzreferendum. Größere Finanzentscheidungen (fast) aller kantonalen Parlamente, in denen ein politischer Spielraum vorhanden ist, können durch die Stimmbürgerschaft obligatorisch oder fakultativ aufgehoben werden.<sup>37</sup> Nach Untersuchungen von **Lars P. Feld** und **Gebhard Kirchgässner** steigert gerade die Einbeziehung des Volkes in Finanzfragen die Qualität der Schweizer direkten Demokratie. Erwiesenermaßen ist die Zufriedenheit von Bürgern, die die Ausgabenpolitik ihrer Kantone mitbestimmen, höher. Gleichzeitig führt das Verfahren zu einem Rückgang der öffentlichen Schulden und einer bedürfnisgerechteren Verteilung der staatlichen Ausgaben. Äußert treffend ist in diesem Zusammenhang ein Zitat des Schweizer Wirtschaftswissenschaftlers **Bruno Frey**, der feststellte: „Geld macht nicht glücklich, aber Demokratie!..“

Da die Verfahrensausgestaltung der Schweizer Volksrechte sich weitestgehend im 19. Jahrhundert vollzog, sind die Instrumente über die Jahre „bürgerfreundlicher“ geworden.<sup>38</sup> Die Verdoppelung der Wählerschaft durch die Einführung des Frauenwahlrechts (1971) und der allgemeine Anstieg der Bevölkerung führten zu einer faktischen Senkung der Unterschriftenquoten. Der starke Anstieg der Praxis seit Mitte des letzten Jahrhunderts wird zudem durch eine immer komplexer werdende Politik und die daraus resultierende „Reglementierung von Politikfeldern“, verursacht. Bemerkenswert ist, dass in der Schweiz gerade die Entwicklung einer vielschichtigeren und komplexer werdenden Politik ein „Mehr“, an direkter Bürgerbeteiligung hervorbrachte.

Der schweizerische Erfahrungsschatz an direktdemokratischer Praxis ist 131 Jahre nach Einführung des fakultativen Referendums sowie 114 Jahre nach Einführung der Initiative für Verfassungsänderungen immens. Seit 1893 wurden auf Bundesebene 531 Volksabstimmungen gezählt, die genügend Material für Schlussfolgerungen bereitstellen. In der internationalen Diskussion spielen Theo Schiller zufolge vor allem zwei am Schweizer Beispiel gewonnene Erfahrungen eine entscheidende Rolle. Einerseits die durch die Praxis des fakultativen Referendums ausgelöste Umwandlung von einer parlamentarischen

---

<sup>37</sup>Zum Beispiel ist es möglich einen Parlamentsbeschluss abzulehnen, der die Renovierung eines öffentlichen Gebäudes in Höhe von xx Schweizer Franken vorsieht. In diesem Fall wäre das Parlament gezwungen eine finanziell bescheidenere Lösung zu suchen.

<sup>38</sup>Erhöht wurden die Einstiegshürden für das fakultative Referendum (von 30.000 auf 50.000) und der Verfassungsinitiative (von 50.000 auf 100.000) 1977, um der Einführung des Frauenwahlrechts (1971) Rechnung zu tragen. Einschränkender wirkt diesbezüglich die ebenfalls seit 1977 vorgeschriebene Sammelfrist der Unterschriften von 18 Monaten.

Mehrheitsdemokratie hin zu einer Konsens- oder Konkordanzdemokratie, andererseits so genannte „indirekte Wirkungen„ der Verfassungsinitiativen. Zumindest die erste – von Gegnern der direkten Demokratie immer wieder als „Gefahr der Systemtransformation„ angeführte Entwicklung, ist nur im Schweizer Kontext zu verstehen und kann daher nicht ohne weiteres auf andere politische Systeme übertragen werden. Entgegen seiner ursprünglichen Absicht<sup>39</sup> wurde das fakultative Referendum nach der Einführung von 1874 von der katholisch-konservativen Opposition genutzt, Gesetze der regierenden „Freisinnigen„ systematisch zu blockieren. Mit Erfolg: 1891 wurde den Katholisch-Konservativen ein Sitz im Bundesrat zugesprochen; die politische Integration in die Regierung war vollzogen und damit die strikte Mehrheitspolitik einer Partei beendet. Den gleichen Weg, die Beteiligung an der Regierung durch eine direktdemokratisch abgestützte Vetopolitik in wichtigen Fragen, gingen ebenso die Volkspartei und die schweizerischen Sozialdemokraten, denen 1959 als letzte Partei ein Sitz im Bundesrat zu gestanden wurde.<sup>40</sup> Der exzessive Gebrauch des fakultativen Referendums als „Waffe der Opposition„ zwang die an der Gesetzgebung beteiligten Parteien dazu, möglichst eng miteinander zu kooperieren. Durch das Parlament verabschiedete Gesetze müssen sich bis heute daran messen lassen, ob sie in einem möglichen Referendum bestehen. Falsch wäre es, weil zu vereinfacht in der Argumentation, die schweizerische Konkordanzentwicklung allein durch das Instrument des fakultativen Referendums zu erklären. Vielmehr entstand die notwendige Kooperation aller Parteien erst dadurch, dass der Mechanismus des parlamentarischen Machtwechsels versagt hatte. Die Hypothese, dass es in anderen Ländern nach der Einführung der direkten Demokratie ebenfalls zur Entwicklung einer Konkordanzdemokratie käme, ist äußerst fragwürdig. Zu erwarten wären vielmehr spezifisch eigene Entwicklungen auf der Grundlage des jeweiligen politischen Systems, der historischen Erfahrungen des Landes sowie dessen politische Kultur.

Wie **Hanspeter Kriesi** und **Alexander H. Trechsel** herausfanden, mussten sich zwischen 1848 und 1994 lediglich sieben Prozent der Gesetze (122 von 1756) in einer Volksabstimmung behaupten. Dass die schweizerische „Verhandlungsdemokratie„ die Eskalation gesellschaftlicher Konflikte, die zu einem Regierungswechsel führen, durch die konsequente Einbindung der wichtigsten Parteien in den Gesetzgebungsprozess vermeidet, ist indes unbestritten. Dies bedeutet nicht, dass es innerhalb des Regierungsbündnisses keine offenen Konflikte gibt. Nur wird ein möglicher daraus resultierender politischer Stillstand – eine ständige Gefahr des Strebens nach Konsens – durch das mehrheitsdemokratische Instrument des Referendums ausgeglichen.

Der zweite Anknüpfungspunkt, die „indirekten Wirkungen„ der Initiative zur Verfassungsänderung, geht ebenso aus einer Vielzahl von erzielten

---

<sup>39</sup>Die damalige Mehrheitspartei des Freisinns beabsichtigte mit dem fakultativen Referendum die Landbevölkerung und einfache Handwerker, ihre eigene Politik zusätzlich durch das Votum der Stimmbürger abzusichern.

<sup>40</sup>Die Zusammensetzung der Schweizer Regierung (Bundesrat) wird seit 1959 durch die „Zauberformel„ 2:2:2:1 bestimmt. Eine erstmalige Veränderung in der Verteilung der Regierungssitze resultierte aus den Parlamentswahlen 2003: jeweils zwei Sitze erhielt die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) und die Sozialdemokratische Partei (SP). Einen zweiten Sitz hinzu gewann die Schweizerische Volkspartei (SVP), wohingegen die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) einen Sitz abgeben musste und aktuell nur noch einen Bundesrat stellt.

Verhandlungserfolgen der Urheber einer Initiative mit dem Parlament zurück. Seit 1894 erreichten „nur„ 14 Initiativen, die es zur Abstimmung brachten, die erforderliche Mehrheit an Stimmbürgern und Kantonen.<sup>41</sup> 145 Vorlagen wurden hingegen abgelehnt.<sup>42</sup> Zur Einschätzung der eigentlichen Leistungen der Verfassungsinitiative ist eine solche Statistik jedoch unzureichend. Indirekte politische Folgewirkungen im Sinne von gesetzlichen Zugeständnissen gingen auch von zurückgezogenen Initiativen sowie von parlamentarischen Gegenvorschlägen zu Initiativen aus. Die Annahme von knapp 58 Prozent der Gegenvorschläge (19 von 33) verdeutlicht, dass Anliegen von Initiatoren, trotz einer verlorenen Abstimmung, teilweise umgesetzt wurden. Zurückgezogene Initiativen erwiesen sich (insbesondere in den 1940er bis 1960er Jahren) als Trumpfkarte in Verhandlungen mit der Regierung: Urheber von Initiativen erzielten so Teilerfolge, die sie einer konfrontativen Volksabstimmung mit ungewissem Ergebnis vorzogen.

Aber auch von einer verlorenen Abstimmung können starke Impulse ausgehen. Eindrucksvollstes Beispiel war eine Initiative von 1989 zur Abschaffung der Schweizer Armee. Zwar stimmten „nur„ 35,6 Prozent der Bürger für den radikalen Vorschlag, doch folgten der Ablehnung an der Urne nachfolgende Reformen: die Reduzierung der Truppenstärke sowie 1992 die Möglichkeit der Kriegsdienstverweigerung (beschlossen per Volksabstimmung). Ursprung beider Veränderungen war der Geist der Initiative von 1989. Ihre ungeahnt hohe Zustimmungquote beeindruckte sowohl breite Schichten der Bevölkerung als auch Regierung und Behörden und löste zumindest graduell ein „kollektives Umdenken„ aus.

Erhebliche Veränderungen vollzogen sich im Verlauf der Geschichte hinsichtlich der auslösenden Gruppe von fakultativen Referenden und Initiativen als auch hinsichtlich der „vors Volk gebrachten„ Themen. Jüngste Studien (auf Grundlage von Referenden und Initiativen im Zeitraum von 1979-2000) sehen Parteien an der Spitze der Initiatoren. 37 Prozent aller direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz werden von ihnen ausgelöst, wobei die Aufteilung zwischen „linken„ Parteien und „bürgerlichen„ Parteien 60:40 beträgt. An zweiter Stelle stehen mit 30 Prozent „Ad-hoc-Gruppierungen„, gefolgt von „kombinierten Vereinigungen„, und Interessengruppen (10 Prozent). Weitere sieben Prozent der Verfahren gingen auf das Konto von neuen sozialen Bewegungen und Einzelpersonen. Konnte früher davon ausgegangen werden, dass das fakultative Referendum eher ein Instrument konservativer Kräfte, beziehungsweise die Initiative ein Instrument der „Linken„ war, trifft eine derartige Kategorisierung heute nicht mehr zu. Darüber hinaus wurden die erfolgreichsten direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz in den letzten Jahren von Gruppierungen der politischen Mitte ausgelöst, gerade jener politischen Kraft, deren Abschneiden bei Parlamentswahlen zunehmend schlechter wurde. Ob eine Organisation oder Einzelpersonen in der Lage sind, erfolgreiche Initiativpolitik „von unten„ zu betreiben, hängt nicht zuletzt auch von ihren Ressourcen ab: Das Sammeln von

---

<sup>41</sup>Die Verteilung der erfolgreichen Verfassungsinitiativen ist höchst unterschiedlich. Zwischen 1928 und 1982 konnte nur eine Verfassungsänderung erzielt werden. Zuletzt erreichten die Initiativen für die „Schweizer Mitgliedschaft in der UNO„ (2002) und für lebenslange Haftstrafen für „unheilbare„ Sexual- und Gewaltverbrecher (2004) eine doppelte Mehrheit.

<sup>42</sup>Alle Zahlen und statistischen Größen sind dem „Guidebook to Direct Democracy – in Switzerland and beyond„ (2005), herausgegeben vom Institut für Referenden und Initiativen in Europa (IRI), entnommen.

Unterschriften kostet vor allem Zeit, persönlichen Einsatz und Überzeugungskraft, die nur durch ein motiviertes und ausdauerndes Team an Initiatoren geleistet werden kann. Diesbezüglich kritisiert wird immer wieder die Tatsache, dass es in der Schweiz keine Form der Rückerstattung der Kosten für den Abstimmungskampf gibt – einer der wenigen Punkte, in dem die Eidgenossenschaft von der direktdemokratischen Praxis in manchen deutschen Bundesländern lernen kann.

Eine gewisse Kontinuität ist hingegen seit den 1980er Jahren in der Themenwahl der Initiativen zu beobachten: Führend war in den letzten beiden Jahrzehnten die Umweltpolitik, gefolgt von Wirtschaftsfragen sowie Fragen der sozialen Fürsorge und des Friedens. Erst mit Beginn des 21. Jahrhunderts machte sich eine Verlagerung hin zu Fragen der sozialen Fürsorge beziehungsweise zu Fragen der sozialen Integration (von Nicht-Staatsbürgern) bemerkbar.

Abschließend noch einige Sätze zum Wahl- und Abstimmungsverhalten der Schweizer Bürger. Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung liegt bei rund 50 Prozent. Seit den 1970er Jahren sank die Beteiligung auf circa 40 Prozent – eine direkte Folge der „Flut an Abstimmungsthemen“, in den letzten Jahren, aber auch des fortbestehenden Geschlechterunterschieds: Die Abstimmungsbeteiligung von Frauen liegt durchschnittlich immer noch zehn Prozent unter der Beteiligungsquote von Männern (**Kris W. Kobach**). Generell ist den Schweizer Bürgern eher eine „bewusste und selektiv-motivierte Abstimmungsbeteiligung“, (Kriesi und Trechsel) als eine „Politikverdrossenheit“, zu bescheinigen. Ungefähr Zweidrittel der Stimmbürger entscheiden von Fall zu Fall, ob sie sich an einer Abstimmung beteiligen. Wichtigste Antriebsfaktoren sind dabei das Wissen über ein Thema sowie Interesse und eine etwaige persönliche Betroffenheit. Der Anteil der Schweizer „Musterbürger“, deren Teilnahme an Volksabstimmungen sozusagen „obligatorisch“, ist, liegt zwischen 15 und 20 Prozent. Ein hoher Bildungs- und Einkommensgrad, mittleres oder höheres Alter sowie eine hohe soziale Integration sind die auffälligsten Merkmale dieses Stimmbürgertyps. Umgekehrt weist die Gruppe der seltenen Wähler und der Nichtwähler (ebenfalls 15 bis 20 Prozent) geringere Bildung, tieferes Einkommen und einen niedrigeren sozialen Status auf. Hier liegt nach Linder das eigentliche Problem der Schweizer direkten Demokratie: Der Anspruch von politischer Gleichheit wird durch eine ungleiche Beteiligung der einzelnen Schichten untergraben. Letztlich entscheidet der sozioökonomische Hintergrund, ob ein Stimmbürger seine Volksrechte nutzt und somit aktiv an politischen Entscheidungsprozessen teilnimmt oder ob er in Passivität verharret.

Ein weiterer Kritikpunkt – die starke Manipulation der Stimmbürger durch kostspielige Abstimmungskampagnen – kann hingegen widerlegt werden. Zwar nahm der Umfang der Medienberichterstattung kontinuierlich zu. Entscheidend für die persönliche Meinungsbildung sind jedoch in der pluralen Medienlandschaft der Schweiz weiterhin zwei andere Einflussgrößen: das von der Regierung herausgegebene und an alle Haushalte versandte „Bundesbüchli“, eine Sammlung objektiver Informationen zur jeweiligen Volksabstimmung, sowie in noch höherem Maße persönliche Gespräche und Diskussionen.

## *5.2 Die ostdeutschen Bundesländer als Vorreiter: Bescheidener Ausbau der Volksrechte*

Auch wenn das Grundgesetz die politische Teilhabe durch direktdemokratische

Verfahren auf nationaler Ebene weiterhin nicht vorsieht, wuchsen die praktischen Erfahrungen mit Volksbegehren, Volksinitiative und Volksentscheid in den letzten Jahren kontinuierlich. Als Ursache dieser erfreulichen Entwicklung machen Schiller und Mittendorf eine „Wende der Demokratiedebatte,“ in den 1990er Jahren aus, dessen Folge unter anderem die Verankerung der direkten Demokratie in den Landesverfassungen der ostdeutschen Länder war. Anders als auf nationaler Ebene war die Einführung der direkten Demokratie in den ostdeutschen Ländern „kein prinzipieller Konflikt,“ (*Petra Paulus*). Neue Impulse gaben der Verfassungsdebatte insbesondere die Erfahrungen der friedlichen und demokratischen Revolution von 1989. Insofern war die Aufnahme politischer Beteiligungsrechte eine folgerichtige Reaktion, die in ihrem Ergebnis zwar „moderne Verfassungen,“ hervorbrachte, Erwartungen nach einem umfassenden Ausbau der demokratischen Bürgerbeteiligung jedoch nicht erfüllte. Die weitestmögliche Umsetzung eines basisdemokratischen Politikverständnisses, versinnbildlicht durch die ursprüngliche Parole der Wende „Wir sind das Volk,“ scheiterte am Prozess pragmatischer Kompromissfindungen während der Verfassungsgebung. Deutlich wird vor allem folgender Einflussfaktor: Die Verhandlungen wurden durch die „verfassungspolitischen Standorte der Parteien,“ (*Paulus*) geprägt, das heißt Verfahrensstrukturen, Quoren und Fristen sind nicht das Resultat direktdemokratischer Erfahrungen oder Expertise, sondern vielmehr das „politisch Machbare,“ im Konflikt von tendenziellen Befürwortern und Gegnern der direkten Demokratie. Dennoch kam es – gerade im Vergleich zu manchen westdeutschen Ländern – zu einem bescheidenen Fortschritt bei der institutionellen Ausgestaltung der direkten Demokratie in Deutschland. Interessant ist gerade die Tatsache, dass die Einführung direktdemokratischer Elemente in die ostdeutschen Länderverfassungen ein Aufeinanderzugesehen der unter Einigungsdruck stehenden konservativen und progressiven Kräfte verlangte. Hier läge ebenso die Grundvoraussetzung für eine zukünftige Erweiterung des Grundgesetzes um direktdemokratische Entscheidungsverfahren.

Im Folgenden sollen die Verfahren der direkten Demokratie in den ostdeutschen Bundesländern kurz erläutert und kritisch kommentiert werden. Ausgangspunkt der Analyse ist das in Kapitel 2.2 vorgestellte Konzept von Andreas Gross, dessen fünf Elemente die „Güte der direkten Demokratie,“ hinterfragen. Abweichend und deshalb erklärungsbedürftig vom schweizerischen oder internationalen Gebrauch ist die Bezeichnung der auf Landesebene existierenden Instrumente: Zum Beispiel gibt es weder fakultative noch obligatorische Referenden. Dafür umfasst der Begriff „Volksbegehren,“ in seiner Ausgestaltung nicht nur die Merkmale einer Initiative, sondern ebenfalls den „Vetoeffekt,“ eines fakultativen Referendums, da sich das Begehren auch gegen „bestehende oder beschlossene Parliamentsgesetze,“ richten kann (*Frank Rehmet*).

In den ostdeutschen Bundesländern existieren zwei- und dreistufige Verfahren der Volksgesetzgebung, die sich bezüglich ihrer Zulassung, Einleitungsquoren, Art und Fristen der Unterschriftensammlung sowie Abstimmungsquoren, wie folgt unterscheiden:

Tabelle 1: Regelungen der Volksgesetzgebung in den ostdeutschen Ländern

Bundesland	(Zulassungs-) Antrag auf Volksbegehren			Volksbegehren		Zustimmungsquoren beim Volksentscheid	
	Antragsquorum	Frist	Verfahrenaufbau	Einleitungsquorum	Frist / Art der Unterschriften-sammlung	einfache Gesetze	Verfassungsänderungen
Brandenburg	20.000 (ca. 1,02 %)	ein Jahr	dreistufig, erste Stufe heißt „Volksinitiative,,	80.000 (ca. 4 %)	vier Monate / Amtsräume	25 %	50 % plus 2/3 Mehrheit
Mecklenburg-Vorpommern	15.000 (ca. 1,05 %)	keine	zweistufig	140.000 (ca. 10 %)	keine Frist / frei	33 %	50 % plus 2/3 Mehrheit
Sachsen	40.000 (ca. 1,1 %)	keine	dreistufig, erste Stufe heißt „Volksinitiative	450.000 (ca. 12 %)	acht Monate / frei	-	50 %
Sachsen-Anhalt	10.000 (ca. 0,45 %)	sechs Monate	zweistufig	250.000 (ca. 11 %)	sechs Monate / frei	25 %*	50 % plus 2/3 Mehrheit
Thüringen	5.000 (ca. 0,25 %)	Vier Wochen	zweistufig	10 % (freie Sammlung) oder 8 % (Amtsräume)	vier Monate / frei oder zwei Monate / Amtsräume	25 %	40 %

\* = Das Zustimmungsquorum entfällt in Sachsen-Anhalt, wenn der Landtag ein Gegenentwurf (Konkurrenzvorlage) zur Abstimmung stellt.

Quelle: Rehmet 2002; <http://www.mehr-demokratie.de>

Darüber hinaus gibt es in Sachsen-Anhalt die „Volksinitiative“, als zusätzliches, vom Volksbegehren unabhängiges Instrument beziehungsweise in Thüringen einen „Bürgerantrag“. Beide Verfahren sind weitestgehend vergleichbar mit so genannten Tagesordnungs- oder Agendainitiativen, da sie einem bestimmten Quorum an Bürgern die Möglichkeit geben, Gesetzesentwürfe, teilweise auch „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“, in den Landtag einzubringen. Allerdings enden die Verfahren „mit der Einbringung in den Landtag, (Paulus), sind also in ihrem Charakter sehr unverbindlich.“<sup>43</sup>

Kritisieren lässt sich die Qualität der direktdemokratischen Elemente in den Landesverfassungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen bereits anhand der Frage nach einem etwaigen Themenausschluss. Schon hier wird deutlich, weshalb die direkte Demokratie auf Landesebene in Deutschland bestenfalls einen „schwachen Ergänzungsstatus, (Schiller) besitzt: Haushaltsangelegenheiten („Finanztabu,“), Abgaben jeglicher Art und Dienstbezüge können unter keinen Umständen einem Volksbegehren unterzogen werden. Lediglich in Sachsen-Anhalt wurde der Themenkreis erheblich erweitert, in dem sich das Finanztabu nicht auf die „Volksinitiative,“ erstreckt.

Was die Einstiegshürden zur Auslösung der Verfahren betrifft, so ist eine sinnvolle Bewertung nur dann möglich, wenn etwaige Abstimmungsquoren mit berücksichtigt werden. Unter diesen Gesichtspunkten ergibt sich für die ostdeutschen Länder ein unterschiedliches Bild: Am „günstigsten,“ erscheinen auf den ersten Blick die Bedingungen in Brandenburg: Dort kennt die Verfassung ein Einleitungsquorum von circa vier Prozent und Zustimmungsquoren von 25 (einfache Gesetze) sowie 50 Prozent (Verfassungsänderungen). Die aber bereits im Vergleich zur Schweiz oder den US-Bundesstaaten sehr „bürgerunfreundlichen,“ Verfahrensvorschriften werden in Brandenburg zusätzlich durch eine viermonatige Frist zur Unterschriftensammlung erschwert, die nur in Amtsräumen erfolgen darf. Demgegenüber wird in Sachsen ein hohes Einleitungsquorum (12 Prozent), jedoch kein Zustimmungsquorum für einfache Gesetze beim Volksentscheid verlangt (siehe Tabelle 1) und das bei einer sechsmonatigen freien Unterschriftensammlung. Resümierend ist festzustellen, dass die ostdeutschen Länder im bundesdeutschen Durchschnitt zwar über ein relativ modernes Ensemble an direktdemokratischen Instrumenten verfügen, für eine wirklich „faire und freie,“ direkte Demokratie aber weitere Verbesserungen dringend notwendig sind. Voraussetzungen wären diesbezüglich Einleitungsquoren deutlich unter zehn Prozent, genügend Zeit zur freien (!) Unterschriftensammlung und ein massiver Abbau an Abstimmungsquoren. Nur auf diesem Wege könnte die Anwendung der direktdemokratischen Verfahren weiter ansteigen, welche wiederum Bürgern zu positiven Erfahrungen mit der direkten Demokratie in Deutschland verhelfen würde. Ob seitens der repräsentativen Entscheidungsträger (Parteien) der „politische Wille,“ besteht, die vorgesehenen direktdemokratischen Beteiligungsrechte im Sinne der Bürger zu reformieren, ist jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu bezweifeln.

---

<sup>43</sup>Die Unverbindlichkeit der „Antragsinitiative,“ spiegelt sich beispielsweise in Sachsen-Anhalt in einer (relativ) niedrigen Auslösungshürde von 1,6 Prozent wider.

### *5.3 Die Schweiz bleibt unerreich: Direktdemokratische Elemente in den Staaten der Europäischen Union*

Zwischen März und Oktober 2003 erlebte die direkte Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene ihren bisherigen Höhepunkt: In insgesamt elf Staaten fanden Abstimmungen über die europapolitische Zukunft des jeweiligen Landes statt.<sup>44</sup> Die Urnengänge von beinahe 100 Millionen Europäern zeigen, dass die direkte Demokratie, spätestens mit der Osterweiterung der Europäischen Union (EU), längst keine Randerscheinung mehr ist. Im Gegenteil: Gerade die Beitrittsreferenden galten als Aufbruchsignal und Legitimationsgrundlage für eine erweiterte EU. Dennoch darf ihre Bedeutung nicht überschätzt werden, da die Abstimmungen oftmals Plebisziten ähnelten, deren Verlauf zumindest nicht durchgängig frei und fair verlief. Wichtiger für eine zukünftige Praxis an direkter Bürgerbeteiligung ist die Frage, inwiefern die jeweiligen nationalen Verfassungen direktdemokratische Verfahren als „feste institutionelle Größen“, vorsehen. Die Anwendung der direktdemokratischen Beteiligungsrechte, die eine Verfassung den Bürgern gibt, hängt von der politischen Kultur eines Landes sowie der Einbettung der „Volksrechte“, in das politische Gesamtsystem ab. Ob und inwiefern Volksinitiative und Referendum zur Erneuerung und Kontrolle der etablierten Demokratie beitragen, wird vor allem durch das Verhältnis entschieden, in dem der Staat, seine Institutionen, Parteien und Eliten, Verbände, zivile Organisationen und vor allem einzelne Bürger zueinander stehen.

Eine umfassende Analyse der direktdemokratischen Kultur innerhalb der EU müsste daher mit den untersten politischen Einheiten der Mitgliedsländer beginnen. Schließlich sind die Bürger auf der Kommunalebene am unmittelbarsten von politischen Entscheidungen betroffen und können am ehesten Einfluss auf sie nehmen. In Gemeinden und Städten sind die Voraussetzungen einer Initiativ- und Referendumskultur ungleich größer als auf Länder- oder nationaler Ebene, da nicht zuletzt die überschaubare Größe die Wahrscheinlichkeit eines kollektiven „politische Lerneffektes“, erleichtert.

Für die folgende Vorstellung direktdemokratischer Verfahren auf nationaler Ebene der EU-Staaten sollte deswegen die große Bedeutung einer etwaigen kommunalen und regionalen Praxis der direkten Demokratie sowie der politischen Kultur des jeweiligen Landes mitbedacht werden. Hierin liegt der Schlüssel für eine erfolgreiche Ausweitung von Mitwirkungsrechten auf die Staatsebene beziehungsweise zur vermehrten Nutzung bereits vorhandener Verfassungsvorkehrungen.

Unterschieden werden können innerhalb der EU vier Kategorien von Ländern. An erster Stelle stehen Mitgliedsstaaten, deren Verfassungen auf nationaler Ebene eine breite Möglichkeit an direktdemokratischen Beteiligungsrechten bereitstellen. Entscheidendes Merkmal dieser Kategorie ist nicht allein die Auswahl an Instrumenten, sondern in erster Linie die Tatsache, dass die Verfahren durch die Bürger, das heißt „von unten“, ausgelöst werden können. In Europa, wengleich nicht als EU-Mitglied, nimmt die Schweiz diesbezüglich eine unangefochtene Vorreiterrolle ein (siehe 5.1). Formen eines Initiativrechts auf nationaler Ebene gibt es aber auch in Italien (siehe 4.2.2), Ungarn, Lettland,

---

<sup>44</sup>In Malta, Slowenien, Ungarn, Litauen, der Slowakei, Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Lettland sprachen sich die Stimmbürger in (obligatorischen) Referenden für den Beitritt der Länder in die Europäische Union (EU) aus. In Rumänien votierte die Mehrheit in einem Plebiszit für die Fortsetzung des EU-Beitrittsprozesses, wohingegen die Schweden die Einführung des Euros per Volksabstimmung ablehnten.

Litauen, der Slowakei und Slowenien.<sup>45</sup>

So sieht etwa die ungarische Verfassung unter anderem eine Volksinitiative, eingeleitet durch die Einreichung der Unterschriften von 200.000 Wahlberechtigten bei einer viermonatigen Sammelfrist, zu allen Themen vor, die im Kompetenzbereich des Parlaments liegen. Kommt es zu einem Volksentscheid ist das Ergebnis bindend, wenngleich die Mehrheit an eine Zustimmung von mehr als 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten gebunden ist.<sup>46</sup> Nach dem gleichen Procedere ist die Auslösung eines fakultativen Referendums möglich. Einfache Parlamentsgesetze können einem Referendum unterzogen werden. Beide Verfahren werden allerdings durch eine umfangreiche Liste an Themen eingeschränkt, zu denen kein Referendum möglich ist. Hierunter fallen Regelungen der Verfassung bezüglich der verfahrenstechnischen Ausgestaltung der direkten Demokratie, den Staatsausgaben, dem Regierungsprogramm sowie der Generalamnestie. Auch wenn sich in Ungarn bis dato noch keine landeseigene Initiativkultur entwickeln konnte und das politische Gesamtsystem stark durch den Einfluss der Eliten geprägt ist, geben allein die verfassungsrechtlichen verankerten Möglichkeiten einer „Politik von unten,, Grund zur Hoffnung.

Auch die Verfassung der Slowakei sieht neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum Volksinitiative und fakultatives Referendum vor. Mit der Unterstützung von 350.000 Bürgern können Gesetze des Parlaments per Referendum herausgefordert, oder per Volksinitiative ein Volkentscheid initiiert werden. Kommt es zu einer Volksabstimmung ist die einfache Mehrheit der Stimmen erforderlich. Eingeschränkt werden die direktdemokratischen Elemente der slowakischen Verfassung ebenfalls durch eine Ausschlussliste an Themen (Menschenrechte, Steuern, Bürgerpflichten und Staatsausgaben) sowie durch ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent. Zudem fehlt es der noch jungen Republik an einer freien und fairen „Abstimmungskultur,,. Bestes Beispiel war das Referendum zum EU-Beitritt am 17. Mai 2003: Befürworter des Beitritts besaßen gegenüber den Gegnern klare Vorteile, die sich in einer einseitigen Propaganda während der Abstimmungskampagne zeigten. „Keiner kann behaupten, dass wir eine faire Abstimmung hatten,, gestand der damalige slowakische Premierminister Mikulas Dzurinda ein.

In Litauen scheiterten Versuche der „Volksgesetzgebung,, bisher allzu oft an der Hürde des Beteiligungsquorums von 50 Prozent.<sup>47</sup> Verfassungsrechtlich können sowohl das fakultative Referendum als auch die Verfassungsinitiative durch die Unterschrift von 300.000 Bürgern (das entspricht in etwa elf Prozent der Bevölkerung) ausgelöst werden. Zur Abstimmung in einem Referendum können alle politischen, ökonomischen oder sozialen Themen gebracht werden. Darüber hinaus besteht für litauische Staatsbürger die Möglichkeit, dem Parlament per Initiative einen konkreten Gesetzesvorschlag zu unterbreiten. Hierzu ist die Unterschrift von mindestens 50.000 Bürgern nötig. Ob das entsprechende Gesetz

---

<sup>45</sup>Ebenfalls zu dieser Gruppe, wenn auch ohne EU-Mitgliedschaft, zählt das Fürstentum Liechtenstein.

<sup>46</sup>Das Beteiligungs- beziehungsweise Zustimmungsquorum wurde 1997 von 50 auf 25 Prozent gesenkt, aus Sorge die Referenden bezüglich des Beitritts zur NATO (1997) und der EU (2003) könnten aufgrund zu geringer Beteiligung scheitern.

<sup>47</sup>Ähnlich wie Ungarn verabschiedete Litauen im Vorfeld des Referendums zum Beitritt in die EU-Verfassung ein neues „Referendumsgesetz,,. Danach ist für den Beitritt in internationale Organisationen lediglich eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, jedoch keine Beteiligung von 50 Prozent der Stimmbürger nötig.

verworfen oder verabschiedet wird oder ob es zu einem Referendum kommt, liegt im Ermessen des Parlaments.

Im Gegensatz zu Litauen existiert im Nachbarstaat Lettland nur das obligatorische Verfassungsreferendum sowie eine Verfassungs- oder Gesetzesinitiative. Letztere kann durch ein Zehntel der wahlberechtigten Staatsbürger ausgelöst werden, ist jedoch in ihrer Anwendung durch einen umfangreichen „Negativkatalog“, an Themen von vornherein eingeschränkt. Im Fall von Verfassungsänderungen ist in einer anschließenden Volksabstimmung die Zustimmung von mindestens 50 Prozent der registrierten Wähler erforderlich. Ein einfacher Gesetzesartikel ist hingegen dann verabschiedet, wenn sich mindestens die Hälfte der Wähler der letzten Parlamentswahlen an der Abstimmung beteiligt sowie die einfache Mehrheit der Abstimmenden für die Annahme des Gesetzes votiert. Das größte Problem für die Entwicklung einer (direkt-) demokratischen Kultur in Lettland ist indes ein anders: Ein großer russischsprachiger Teil der Bevölkerung wird als „staatenlos“, behandelt und besitzt kein Stimmrecht, was zu erheblichen sozialen Spannungen innerhalb der Gesellschaft des Landes führt.

Vervollständigt wird die Gruppe der neuen EU-Staaten, in denen Bürger Initiativrechte besitzen, durch Slowenien. Ebenso wie in den anderen Ländern des ehemaligen Warschauer Paktes mangelt es der seit 1991 unabhängigen Republik an demokratischen Erfahrungen sowie einer Kultur der Bürgerbeteiligung. Dennoch sieht die Verfassung eine Ergänzung des repräsentativen Systems durch direktdemokratische Volksrechte vor. Demnach können 40.000 Stimmbürger ein Parlamentsgesetz einem fakultativen Referendum unterstellen. Kommt es zur Abstimmung ist die Mehrheit nicht an irgendwelche Quoren gebunden. Zusätzlich können dem Parlament konkrete Vorschläge (in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs) zur Erweiterung der Verfassung beziehungsweise Verabschiedung eines Gesetzes unterbreitet werden. Während Vorschläge zur Verfassungsänderung die Einreichung von 30.000 Unterschriften verlangen, ist für die Einbringung einfacher Gesetzesvorschläge eine Unterstützung von 5.000 Bürgern ausreichend. In beiden Fällen entscheidet eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments über den Fortgang des Initiativvorschlages.

Eine zweite Kategorie umfasst EU-Mitgliedstaaten, deren nationale Verfassungen obligatorische Referenden und/oder durch die Regierungen ausgelöste Volksabstimmungen vorsehen. Näher eingegangen werden soll in diesem Zusammenhang auf Dänemark, Irland und Frankreich.

„Bedeutende politische Entscheidungen“, (Verfassungsänderungen) müssen in Dänemark in einem obligatorischen Referendum dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Prozedur ist allerdings recht kompliziert, da der Volksabstimmung die Zustimmung des Parlaments zur Verfassungsänderung, eine Neuwahl des Parlaments sowie eine zweite Zustimmung des neu gewählten Parlaments zur Verfassungsänderung vorausgegangen sein müssen. Des Weiteren sind Referenden im Falle der Abgabe staatlicher Souveränität (jedoch nur, wenn die Übertragung der Befugnisse nicht durch 5/6 der Parlamentarier bewilligt wurde), bei bestimmten internationalen Verträgen und zur Änderung des Wahlalters vorgesehen. Ebenso kann ein Drittel der Abgeordneten ein so genanntes parlamentarisches Minderheitsreferendum initiieren, das heißt ein Gesetz (ausgenommen sind Haushalts- und Steuergesetze sowie Gesetze zur Staatsangehörigkeit oder Enteignungen) zur Volksabstimmung stellen. Hervorzuheben ist bei den dänischen Referendumsvariationen, dass zwar für das

obligatorische Referendum bei Verfassungsänderungen ein Zustimmungsquorum von 40 Prozent besteht, bei den anderen Verfahren jedoch ein „Ablehnungsquorum“, von 30 Prozent. Die Abstimmung eines Referendums ist nur dann ungültig, wenn die Mehrheit ein Gesetz ablehnt und diese Mehrheit zudem 30 Prozent der Stimmbürgerschaft ausmacht. Obwohl Sinn und Legitimation von Quoren bei Volksabstimmungen generell fragwürdig sind, ist die Wirkung von Ablehnungsquoren zumindest weniger ungerecht. Bürger, die sich an der Abstimmung beteiligen, genießen bei dieser Regelung einen Vorschuss an Vertrauen, wohingegen bei Zustimmungsquoren Enthaltungen als „Nein-Stimmen“, gezählt werden und der aktiven Stimmbürgerschaft von vornherein ein Misstrauen entgegengebracht wird (Schiller). In der Praxis wurde Dänemark, das häufig von Minderheitsregierungen regiert wurde und deswegen ein allgemeines Interesse an Konsensentscheidungen besitzt, durch Referenden zur EU bekannt. 1992 lehnten die Dänen den Vertrag von Maastricht ab, nachdem vorher im Parlament „nur“, eine Zustimmung 4/5 der Abgeordneten erreicht wurde.

Irland galt lange Zeit als „das“, EU-Mitgliedsland mit der größten direktdemokratischen Erfahrungen, schließlich gab es im Inselstaat zwischen 1946 und 2002 26 nationale Volksabstimmungen. Dabei ist in Irland ebenfalls keine Form des Initiativrechts der Bürger vorgesehen. Stattdessen existiert seit 1937 ein obligatorisches Verfassungsreferendum, bei dem die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Häufigste Themen der irischen Volksabstimmungen waren seit 1972 hart umkämpfte Moral- und Kirchenfragen (hervorgehoben vor allem durch die Verfassung, in der eine moralische Lebensordnung verankert ist und deren Änderung nur über ein obligatorisches Referendum möglich ist) sowie europapolitische Themen. Noch gut in Erinnerung ist in diesem Zusammenhang die Ablehnung des Vertrags von Nizza durch die irischen Bürger 2001. Wie Schiller bemerkt, überwiegt jedoch in Irland die „tendenzielle Bereitschaft“, die Regierungspolitik in Abstimmungen zu unterstützen. Das Referendum wird daher nicht von ungefähr als „Instrument der Wahrung eines gesellschaftlichen Basiskonsenses“, bezeichnet.

Volksabstimmungen zu EU- oder nationalen Themen sind zwar auch aus Frankreich bekannt, diese sind allerdings nicht mit obligatorischen Referenden zu verwechseln. Die französische Verfassung sieht nur das Plebiszit vor und zwar in zwei verschiedenen Variationen: Zum einen kann der Staatspräsident auf Vorschlag der Regierung oder beider Kammern des Parlaments ein Plebiszit zu einem Gesetz ausrufen (référéndum législatif), zum anderen ist das Plebiszit bei Verfassungsänderungen vorgeschrieben (référéndum constituant), wobei die tatsächliche Durchführung der Volksabstimmung im Ermessen des Präsidenten liegt. Jüngstes Beispiel ist der Entschluss von Staatspräsident Jacques Chirac, die europäische Verfassung dem Plebiszit zu unterstellen, das heißt die Ratifizierung vom Votum seiner Landsleute abhängig zu machen.

Eine dritte Kategorie umfasst EU-Mitgliedsstaaten, in denen weder direktdemokratische Initiativrechte, die zu einem Referendum führen, noch obligatorische oder durch die Regierung ausgelöste bindende Volksabstimmungen in der Verfassung verankert sind, jedoch die Möglichkeit besteht, per „Agendainitiative“, die parlamentarische Auseinandersetzung mit einem Thema zu verlangen. So genannte „Tagesordnungsinitiativen“, gibt es innerhalb der EU beispielsweise in Spanien und Österreich. Zur Auslösung bedarf es in Spanien der Einreichung eines ausgearbeiteten Gesetzesartikel beim Parlament. Sollte das Abgeordnetenhaus keine formalen Einwände haben,

müssen die Initianten binnen sechs Monaten 500.000 Unterschriften zur Unterstützung ihrer Agendainitiative sammeln (dabei gewährt die spanische Verfassung eine Kostenrückerstattung von bis zu 180.000 Euro). Erst wenn diese Hürde genommen ist, wird das Thema (bzw. der ausgearbeitete Gesetzesartikel) in den parlamentarischen Prozess eingeführt. Von nun an liegt der Fortgang des Initiativantrags im Ermessen des Parlaments, das zur Bearbeitung an keine zeitlichen Grenzen gebunden ist. Zu einem Referendum – und das ist der entscheidende Unterschied zur Volksinitiative – kommt es nicht. Von daher wäre es angemessener, von einer Gesetzespetition als einer Gesetzesinitiative zu sprechen.

Ähnlich verhält es sich in Österreich. Allerdings trägt das österreichische Modell der Agendainitiative irritierender Weise die Bezeichnung „Volksbegehren“,, wenngleich es nichts mit dem von der deutschen Bundesländerebene bekannten dreistufigen Verfahren (Volksinitiative – Volksbegehren – Volksentscheid) gemein hat. Wiederum besitzen die Bürger lediglich das Recht, eine Initiative „bezüglich eines bestimmten Gesetzes,“ in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen. In einer Eingangshürde bedarf es hierfür zur Auslösung 8.000 Unterschriften (entspricht ungefähr 0,1 Prozent der österreichischen Bevölkerung). Ist diese genommen entscheidet das Innenministerium, wie viel Zeit den Initiatoren zur weiteren Unterschriftensammlung zugestanden wird. Jede Initiative, die von mindestens 100.000 Bürgern unterstützt wird, muss vom Nationalrat (Parlament) begutachtet werden. Auch dem „Volksbegehren,“ Österreichs folgt kein Referendum, zudem besteht seitens des Parlaments keine Handlungspflicht. Seit 1963 kam es zu 31 Volksbegehren, wovon allerdings nur drei „politisch erfolgreich,“ waren, das heißt das Parlament im Anschluss ein entsprechendes Gesetz verabschiedete: die Rundfunkreform (1964), das Arbeitszeitgesetz (1969) und die Aussetzung des 13. Schuljahres (1969).

Eine vierte und letzte Kategorie umfasst EU-Staaten, die auf nationaler Ebene überhaupt keine Formen direkter Demokratie vorsehen beziehungsweise in denen es noch keine nationalen Volksabstimmungen gegeben hat. Angeführt wird die Gruppe der „direktdemokratischen Schlusslichter,“ in der EU von den Niederlanden und Deutschland, wenngleich beide Länder über eine wachsende Erfahrung mit direkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler und regionaler Ebene (siehe 5.2) verfügen.

Der abschließende Teil dieses Kapitels soll nun Argumente aufzeigen, weshalb die Einführung der direkten Demokratie auf nationaler Ebene in Deutschland dringend geboten ist und welche fatalen Folgen es hätte, wenn der bevölkerungsreichste EU-Mitgliedsstaat weiterhin im (direkt-)demokratischen Abseits Europas stehen bleibt.

#### *5.4 Akuter Nachholbedarf: Zur Notwendigkeit der Einführung Direkter Demokratie auf Bundesebene*

Ziel des fünften Kapitels war es, den Entwicklungsstand der direkten Demokratie sowie bisherige Erfahrungen mit ihren Instrumenten im europäischen Vergleich aufzuzeigen. Untersuchungen der Schweiz, einer Auswahl an Staaten der EU und den ostdeutschen Bundesländern ergaben ein sehr unterschiedliches Bild an direktdemokratischen Bürgerrechten und ihrer Qualität. Während in der Schweiz ein großes Ensemble sowohl an Kontroll- als auch an Initiativrechten besteht und das Volk per Verfassung dazu berechtigt ist, über die wichtigsten politischen Fragen des Landes zu entscheiden, sieht die Situation innerhalb der EU anders

aus. Wie Abschnitt 5.3 zeigt, müssen die Mitgliedsstaaten nach dem Initiativpotential ihrer direktdemokratischen Verfahren unterschieden werden. Es ist ein bedeutsamer Unterschied, ob die Bürger selbst entscheiden, über welche Themen sie abstimmen oder ob ihre Mitentscheidung „nur„ zu Bereichen gefragt ist, die die Verfassung vorschreibt beziehungsweise in denen Parlament und Regierung das Votum der Stimmbürger verlangen. Dass der letztere Fall immer noch besser ist, als ein völliger Verzicht auf Elemente der direkten Demokratie ist selbstredend. Hingegen soll das Beispiel der ostdeutschen Bundesländer verdeutlichen, dass die Einführung der direkten Demokratie in das repräsentative System Deutschlands sehr wohl möglich ist. Auch wenn bei der Qualität der Verfahren noch viel Verbesserungspotential besteht und sich einmal mehr bewahrheitet, dass „Volksrechte„ wenn sie aus (schwierigen) parteipolitischen Kompromissen entstanden, nicht wirklich im Sinne der Bürger ausgestaltet sein können.<sup>48</sup>

Überspitzt formuliert eint die drei vorgestellten Bereiche vor allem eins: Überall besitzen die Bürger mehr Rechte der politischen Teilhabe als auf der deutschen Bundesebene. Oder anders ausgedrückt: In der Schweiz, Ungarn, Slowenien, Irland oder Sachsen werden die Stimmbürger weniger bevormundet als im streng repräsentativen System der Bundesrepublik. Dort geht zwar laut Grundgesetz „alle Staatsgewalt vom Volke aus„ kehrt jedoch nie mehr zu ihrem Auftraggeber zurück. Die Bürger besitzen keine Möglichkeit, Einfluss auf das Handeln von Parteien und Politikern zu nehmen. Sollte sich in absehbarer Zeit kein grundlegender Sinneswandel in den Einstellungen der politischen Eliten vollziehen, steht Deutschland, das sich gerne als „Motor„ der EU versteht, in wenigen Jahren vor einem erheblichen Legitimationsproblem: Regierung und Parlament werden dem Wahlvolk erklären müssen, weshalb es bei wichtigen (europapolitischen) Entscheidungen nicht nach seiner Meinung gefragt wird, wohingegen obligatorische Referenden in vielen Nachbarstaaten zur demokratischen Selbstverständlichkeit geworden sind. Wie wäre eine Situation zu rechtfertigen, in der die Bundesrepublik von Ländern wie Ungarn, der Slowakei oder Litauen nicht nur per Verfassung (direkt-)demokratisch überholt wird, sondern auch in der Praxis? Vorausgesetzt, die politische Beteiligungskultur dieser Länder erholt sich und die heranwachsenden Generationen machen ihre direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten geltend. Dabei kommt der Handlungsdruck nicht allein aus dem europäischen Ausland, sondern auch von der nächst höheren politischen Ebene. Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Verfassung wird es erstmals auf EU-Ebene ein direktdemokratisches Instrument geben. Gemäß Artikel 47 (4) der Verfassung besitzen eine Millionen europäische Bürger das Recht, eine Agendainitiative an die EU-Kommission zu richten. Diese ist zwar weder gezwungen die Forderungen der Initianten umzusetzen, noch folgt der Ablehnung der Kommission ein Referendum. Dennoch ist die „europäische Bürgerinitiative„ der erste Schritt in Richtung einer Institutionalisierung der direkten Demokratie in

---

<sup>48</sup>Auf der anderen Seite zeigt das Scheitern der direkten Demokratie in der von 1989 bis 1994 tagenden Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (GVK), dass es in einem Gremium, in dem kein Konsensdruck besteht, ebenso nicht zu Verständigung über einen Ausbau der Volksrechte kommen muss. Als besonders problematisch erwies sich in diesem Zusammenhang die personelle Besetzung der GVK: Involviert waren in die Debatten und Beratungen ausschließlich Parteipolitiker, wohingegen Vertreter der Bürgergesellschaft fehlten.

der EU.<sup>49</sup> Mit ihrer Verwirklichung werden erstmals viele Bundesbürger in der Lage sein, sich auf kommunaler und Länderebene sowie auf europäischer Ebene direkt am politischen Prozess zu beteiligen. Mit welchen Argumenten ist unter diesen Umständen eine direktdemokratische Enthaltensamkeit auf Bundesebene zu rechtfertigen?

Dennoch wäre es falsch, die Notwendigkeit, direkte Demokratie einzuführen, einzig auf die trotzigsten Argumente „die dürfen abstimmen und wir nicht!“, oder „dort darf ich mitentscheiden und auf Bundesebene nicht“, zu reduzieren. Nein, es lohnt sich darüber hinaus unermüdlich mit den Problemlösungsqualitäten der direkten Demokratie zu werben. Die Botschaft muss lauten: Eine Verbesserung der Verfahren, wie wir in diesem Land politische Entscheidungen treffen, ist möglich! Eine „Demokratisierung“, der gegenwärtigen „Quasi-Demokratie“, durch die Einbeziehung der Stimmbürger ist möglich! Insbesondere im historisch so belasteten Deutschland muss ein Bewusstseinswandel entstehen, der die Bürger ermutigt, eine intelligentere Politik einzufordern, anstatt wie bisher, angesichts der Fülle von Problemen, aufgetauter Wut und Enttäuschungen, reflexartig nach einem starken Mann und gar einem Führer zu rufen. Letztlich geht es darum, Wege aufzuzeigen, wie die Bürger im Staat ihrer Rolle als Souverän gerecht werden können. Gut ausgestaltete direktdemokratische Verfahren, wie sie die Schweiz weitestgehend kennt, müssen dabei klar von Bürgerrechten unterschieden werden, die nur auf dem Papier existieren oder deren Ausübung durch (schier) unüberwindbare Hürden verhindert wird. Ebenso unverzichtbar ist die Auflehnung gegen etwaige „Ausschlusslisten“, an Themen, die nicht zum Gegenstand direktdemokratischer Verfahren gemacht werden können. Gerade am Beispiel der Schweiz lässt sich hervorragend zeigen, von welchem gesellschaftlichen Nutzen etwa die Ausweitung der direkten Demokratie auf Finanzfragen sein kann. Finanzreferenden haben in den Kantonen der Schweiz einen mehrfachen Verdienst (siehe 5.1): Sie reduzieren die öffentliche Verschuldung, bei einer gleichzeitigen effizienteren und gerechteren Verteilung der vorhandenen finanziellen Mittel sowie einer höheren Zufriedenheit und Identifizierung der Bürger mit ihrem Gemeinwesen.

Doch wie lässt sich in einem Land mit fünf Millionen Arbeitslosen, einer immer horrender werdenden Staatsverschuldung, stetig wachsender Verteilungsungerechtigkeit und Bürgern, die an eine politische Bevormundung gewöhnt sind, ein institutioneller Wandel hin zur „mehr“, direkter Demokratie erreichen? Wie entwickelt sich ein Verhalten, das der Reformunfähigkeit und dem „organisierten Stillstand“, der Parteipolitik nicht mit Verdrossenheit und Anwiderung begegnet, sondern mit der Bereitschaft, das politische System zu verändern? Und in welchen Themenbereichen könnten die Bundesbürger realistischer Weise von der direkten Demokratie klügere Entscheidungen und Problemlösungen erwarten? Kurzum: Aufgabe des folgenden sechsten Kapitels ist es, Handlungsempfehlungen für drei Bereichen aufzeigen:

- *Erstens* günstige Rahmenbedingungen, die der direkten Demokratie auch auf deutscher Bundesebene zum Durchbruch verhelfen könnten.
- *Zweitens* Vorschläge, in welchen Themen was mit dem Instrument der direkten Demokratie politisch bewegbar wäre und

---

<sup>49</sup>Unter welchen Anstrengungen und Bedingungen die europäischen Bürgerinitiative in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurde, ist sehr gut im Handbuch „Transnational Democracy in the Making“, von Bruno Kaufmann et al (2004) nachzulesen. Dort werden ebenso Vorschläge unterbreitet, wie ein „bürgerfreundliches“, Ausführungsgesetz für Artikel 47 (4) der EU-Verfassung aussehen müsste.

- *drittens* Strategien, wie der Frust der Bürger auf etablierte Formen der Politik einem gemeinsamen Einsatz für einen direktdemokratischen Wandel weichen kann.

## 6 HANDLUNGSPERSPEKTIVEN, EMPFEHLUNGEN UND POTENTIAL DER DIREKTEN DEMOKRATIE AUF BUNDESEBENE

### 6.1 *Änderung des Grundgesetzes: Wege und Möglichkeiten*

#### 6.1.1 *Verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat*

Die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene setzt eine ergänzende Änderung des Grundgesetzes voraus. Dieses sieht zwar gemäß Artikel 20 (2)

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

ausdrücklich die unmittelbare Mitbestimmung der Bürger vor, ein Gesetz zur Regelung des Verfassungsgrundsatzes existiert jedoch nicht. Notwendige Voraussetzung für eine verfassungsrechtliche Verankerung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid wäre die Zustimmung von Zweidritteln des Bundestages sowie des Bundesrates zu einem entsprechenden Gesetz.

Nach dem Scheitern der direkten Demokratie in der „Gemeinsamen Verfassungskommission“, (GVK) gewann das Thema 1998 im Zuge des Regierungswechsels erneut an Aktualität. In ihrem Koalitionsvertrag einigten sich SPD und Bündnis 90 / Die Grünen auf die Ergänzung des Repräsentativsystems um direktdemokratische Instrumente. Die versprochene „Stärkung der Bürgerrechte“, verfolgte Rot-Grün bestenfalls halbherzig: Erst kurz vor Ablauf der Legislaturperiode im März 2002 brachte die Koalition einen Gesetzesentwurf in das Parlament ein. Vorgeschlagen wurde ein dreistufiges Verfahren, das in seinem Aufbau an den unmittelbaren Beteiligungsrechten auf Ebene der Bundesländer angelehnt ist (Schiller). 400.000 Unterschriften qualifizieren somit in einer „vorgeschalteten“, Eingangshürde eine „Volksinitiative“, und zwingen zugleich den Bundestag, sich mit dem entsprechenden Thema zu befassen. Zu einem Volksbegehren käme es durch die Unterschrift von fünf Prozent der Wahlberechtigten (circa drei Millionen Bürgern). Findet sich im Parlament keine Mehrheit für das Begehren, käme es automatisch zum Volksentscheid, dessen Erfolgchancen die rot-grüne Regierung an folgende Kriterien koppelte: 20 Prozent der Stimmberechtigten müssten sich an der Abstimmung beteiligen, so fern es sich um einfache Gesetze handelt. Verfassungsänderungen würden eine 40-prozentige Beteiligung und eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erfordern. Auch der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik trug der Entwurf von 2002 Rechnung: Gesetze, die der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegen, müssten zusätzlich Ländermehrheiten erreichen, die einer Mehrheit an Bundesratsstimmen entsprächen.

Erwartungsgemäß erlangte der Gesetzesentwurf keine Zweidrittelmehrheit unter den Abgeordneten, dennoch ging von der Abstimmung vom 7. Juni 2002 ein ermutigendes Signal aus: Eine einfache Mehrheit der Parlamentarier (348 Stimmen) votierte für den Entwurf, darunter ebenfalls Abgeordnete von PDS und FDP. Einzig die Fraktion von CDU/CSU lehnte eine direktdemokratische Erweiterung des Grundgesetzes ab (bei einer Zustimmung und einer Enthaltung)

und verhinderte somit das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit (damals 444 Stimmen).

Abermals auf die Agenda des Bundestages gelangte die Einführung der direkten Demokratie im Zuge der Diskussion um die Art der Ratifikation der Europäischen Verfassung. Als Antwort auf die Forderung der FDP-Fraktion nach einem Referendum über die Verfassung kündigte die Regierung im September 2004 an, den Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid erneut in den Bundestag einzubringen. Dabei sollte der ursprüngliche Entwurf mit der Möglichkeit eines „Referendums von oben,, zu besonders wichtigen Fragen, ausgelöst durch den Bundestag, ergänzt werden. Die Opposition lehnte diesen Vorschlag von vornherein ab und verweigerte Sondierungsgespräche. Daraufhin verständigten sich die Spitzen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen darauf, den Gesetzentwurf erst nach der parlamentarischen Ratifikation der EU-Verfassung im Bundestag einzubringen. Die entscheidende und zugleich äußerst spannende Frage ist nun, ob und wann die Koalition den Gesetzesentwurf in den parlamentarischen Prozess einbringt beziehungsweise mit welchen Absichten. Von dem Zeitpunkt des Einbringens und der gesamtpolitischen Konstellation hängen wiederum die Chancen für das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit ab. Wichtig für eine Einführung der direktdemokratischen Bürgerbeteiligung auf Bundesebene wäre die Entfaltung einer Dynamik, in der sowohl Bundesregierung als auch Opposition aus Gründen eines „strategischen Realismus,, (Schiller) die Verabschiedung des vorliegenden Gesetzesentwurfs befürworten.

Sollte die rot-grüne Koalition den Gesetzesentwurf für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid sowie eines „Referendum von oben,,<sup>50</sup> zu einem Zeitpunkt einbringen, zu dem sich weder Regierung noch Opposition konkrete Abstimmungserfolge durch das Gesetz versprechen, ist eine Zweidrittelmehrheit nicht zu erreichen. Anreiz und Motivation für eine derartige Entscheidung wären insbesondere seitens CDU und CSU viel zu gering, als dass sie von einer breiten politischen Mehrheit getragen würde. Anders sähe die Situation aus, wenn die Entscheidung über die Einführung von Volksentscheiden in eine komplexe politische Konstellation eingebettet wäre, in der Regierung und Opposition die ergänzende Institution der direkte Demokratie als „kleineres Übel,, akzeptieren, um eigene Positionen durchsetzen zu können. Wie könnte so eine Situation aussehen? Vorstellbar wären zum gegenwärtigen Zeitpunkt drei verschiedene Szenarien, die sich nach der Bundestagswahl 2006 ergeben könnten. *Erstens* CDU und CSU bilden zwar die stärkste Fraktion, sind jedoch wiederum nicht an der Regierung beteiligt sind, weil Rot-Grün eine hauchdünne Mehrheit, bei einer einfachen Bundesratsmehrheit der Union, verteidigt. In dieser Situation wäre eventuell ein Gesetz zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene für beide politischen Lager vorteilhaft und könnte erstmals ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Für die Bundesregierung bestünden zwei Chancen: Einerseits die Erfüllung eines „aufgeschobenen Wahlversprechens,, an das ureigene Klientel sowie die Möglichkeit eigene Reformen, für die keine politischen Mehrheiten existieren, durch gesellschaftliche Mehrheit umzusetzen. Die Opposition, vornehmlich CDU und CSU, hingegen könnte sich für eine Ergänzung des Grundgesetzes um direktdemokratische Verfahren entscheiden, da ihr ansonsten der Zugang zur politischen Macht weitere vier Jahre verwehrt

---

<sup>50</sup>Ein solches Referendum wäre vom Grundsatz her abzulehnen, da es in seiner Ausgestaltung einem Plebiszit ähnelt und nicht die obligatorische Einbindung der Bürger in wichtige politische Fragen bedeutet.

bliebe. Erste Anzeichen für ein Umdenken innerhalb der Unionsparteien in punkto direkte Demokratie waren während der Debatte für und wider eines Referendums zur EU-Verfassung zu erkennen, in der namhafte Oppositionspolitiker ein Referendum forderten.<sup>51</sup> Bedeutsam wäre in diesem Zusammenhang, und hier bietet sich ein Vergleich zur Einführung des abrogativen Referendums in Italien an (siehe 4.2.2), dass die Debatte um Volkabstimmungen auf Bundesebene mit einem konkreten politischen Streitthema verknüpft ist, zudem ein Konsens von Regierung und Opposition ausgeschlossen ist und beide Seiten von einem Abstimmungserfolg in einem Volksentscheid überzeugt sind. Welches Konfliktthema der direkten Demokratie auf Bundesebene zum Durchbruch verhelfen kann, lässt sich schwer prognostizieren.<sup>52</sup> Sicher scheint zumindest eins: Gerade die Unionsparteien müssen an einem Punkt angelangen, an dem sie bereit sind, vom „Primat der repräsentativen Demokratie“, abzurücken, um in einer Frage, die die Identität der Partei berührt, eine für sie positive Entscheidung per Volksabstimmung herbeizuführen. Gleichzeitig wird die rot-grüne Bundesregierung ein entsprechendes Gesetz nur dann einbringen, wenn sie sich langfristige politische Erfolge und die Zurückgewinnung von Vertrauen innerhalb der Stimmbürgerschaft durch dessen Verabschiedung erhofft.

*Zweitens:* Sollte aus der nächsten Bundestagswahl eine Koalition von CDU / CSU und FDP hervorgehen, kann der Impuls für das Thema direkte Demokratie nur aus der parlamentarischen bzw. außerparlamentarischen Opposition kommen. Beispielsweise könnte eine rot-grüne Opposition die direkte Demokratie einer restriktiven Sicherheits- und Bürgerrechtspolitik entgegensetzen (siehe Kapitel 6.4), dessen Folge etwa weitere Einschnitte im Datenschutz sind.<sup>53</sup> Inwieweit es aber gelingen würde, eine schwarz-gelb geführte Regierung soweit unter Druck zu setzen, dass sie, „weil sie aus machstrategischen Gründen nicht anders kann,“, der Einführung der Volksgesetzgebung im Bund zustimmt, ist ungewiss. Wichtig wäre daher ein erheblicher außerparlamentarischer Druck als Unterstützung, dessen Wurzeln weit ins bürgerliche Lager hineinreichen. Generell zu erwarten wäre, dass eine Debatte über direktdemokratische Mitbestimmungsrechte bei einer Bundesregierung von CDU/CSU und FDP „argumentatorische Fortschritte“, bringen würde, da die Regierung eine ablehnende Haltung neu begründen müsste. Eventuell käme es somit mittelfristig zu einer Annäherung der Standpunkte, welche langfristig zu einer Senkung der Einführungshürde für direkte Demokratie führen könnte.

*Drittens:* Die Bildung einer großen Koalition von CDU/CSU und SPD böte die Chance, das Thema direkte Demokratie / Ausweitung der Bürgerrechte durch außerparlamentarischen Druck sowie Oppositionspolitik von Bündnis 90 / Die Grünen und der FDP auf die politische Tagesordnung zu bringen. In diesem Fall

---

<sup>51</sup>Zu nennen wären hier unter anderem Edmund Stoiber, Peter Müller, Dieter Althaus, Wolfgang Böhmer oder der Verfassungsrechtler Rupert Scholz. Zwar sprach sich niemand innerhalb der Union für eine generelle Einführung von Volksabstimmungen aus, dennoch scheint die Position der Union nicht mehr so fundamental zu sein, wie noch vor einigen Jahren.

<sup>52</sup>Die größten Meinungsunterschiede zwischen Regierung und Opposition existieren in den Bereichen Nutzung der Kernenergie, rechtliche Stellung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften, Zuwanderung, aber auch in der Bildungspolitik. Zu den meisten dieser Themen stehen allerdings mittelfristig keine politischen Entscheidungen an. Möglich wäre daher, dass ein Konfliktthema des Wahlkampfs die Auslösdynamik entfacht.

<sup>53</sup>Hier stellt sich die Frage, welche Position die FDP gegenüber der Wahrung von Bürgerrechten vertritt.

könnten sowohl die Grünen als auch die Liberalen versuchen, sich anhand ihrer ursprünglichen Themen (Basisdemokratie, Emanzipation vom Staat, Wahrung der Bürgerechte, Kritik an der Bevormundung durch den Staat) neu zu profilieren. Unterstützung benötigten beide Parteien von zivilgesellschaftlichen Gruppen, deren spezifischer Protest in eine gemeinsame Forderung nach „mehr, direkter Demokratie gelenkt werden müsste (siehe nachfolgende Kapitel). Berechtigte Hoffnungen auf einen institutionellen Wandel bestünden, wenn sowohl die SPD als auch CDU / CSU zu der Überzeugung gelangen würden, dass ihr Anspruch, „Volksparteien,“ zu sein, verloren geht, sollte sie sich der Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene verweigern. Des Weiteren böte die Einführung der bundesweiten Volksabstimmung für eine große Koalition den Reiz, die Lösung eines fundamentalen Konflikts (vergleiche Szenario eins) zwischen SPD und CDU / CSU in der Volksgesetzgebung zu suchen. Vorausgesetzt eine parlamentarische Einigung ist ausgeschlossen und beide Parteien sind zuversichtlich, ihre Position in einem Volksentscheid durchzusetzen.

Äußert unwahrscheinlich ist es, dass sich in absehbarer Zeit eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten des Bundestages (und im Anschluss eine Zweidrittelmehrheit des Bundesrates) aus freien Stücken von den „Qualitäten der direkten Demokratie,“ überzeugt und deren Einführung beschließt. Schließlich würde diese vordergründig einhergehen mit dem Machtverlust von Parteien und Abgeordneten. Für einen vom Bundestag beschlossenen institutionellen Wandel müssen stattdessen zwei Dinge zusammen kommen: *Erstens* die Einflussnahme von Akteuren, denen direkte Demokratie ein echtes Anliegen ist und *zweitens* die Entwicklung einer besonderen Konstellation zwischen Regierung und Opposition, in der bundesweite Volksabstimmungen für beide Seiten gleichermaßen einen Erfolg versprechenden Ausweg darstellen.<sup>54</sup>

Ob und wann sich eine Lage entwickelt, in der der repräsentative Kern des deutschen Grundgesetzes im übertragenen Sinne „weich,“ und „formbar,“ ist, hängt selbstverständlich auch davon ab, wie viel Druck von zivilgesellschaftlichen Gruppen auf das parlamentarische System ausgeübt wird (siehe nachfolgende Kapitel) beziehungsweise welche „Erfolge,“ mit der direkten Demokratie auf Ebene der Kommunen, der Bundesländer und zukünftig vielleicht auch auf EU-Ebene erzielt werden können.

### 6.1.2 Massenpetition

Wie in Kapitel 6.1.1 gezeigt wurde, bedarf es für die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene durch eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages einer bestimmten politischen Konstellation. Die Volksgesetzgebung, das heißt Volksbegehren und Volksabstimmung, muss demnach von großen Teilen der Parteien mitgetragen werden, die direktdemokratischen Elementen kritisch bis ablehnend gegenüberstehen. Ein Ansporn hierfür kann ein politischer Konflikt sein, in dem für die jeweilige Partei „so viel auf dem Spiel steht,“ dass sie bereit ist, die Verfassung zu ändern, um die eigene Position per Volksabstimmung durchzusetzen. Eine derartige politische Situation entwickelt sich allerdings nicht

---

<sup>54</sup>Eine Frage, die an dieser Stelle nur angerissen werden kann, ist von welcher Qualität und Bürgerfreundlichkeit eine durch Parteien des Repräsentativsystems eingeführte direkte Demokratie auf Bundesebene überhaupt sein kann. Aus pragmatischen Gründen verfolgt diese Untersuchung den Ansatz, dass selbst eine schlecht ausgestaltete direkte Demokratie auf Bundesebene besser ist, als der Fortbestand des rein repräsentativen Systems.

von selbst. Vor allem die Parteien, die einen institutionellen Wandel hin zu mehr direkter Bürgerbeteiligung grundsätzlich befürworten, benötigen Anreize, weshalb sie einen entsprechenden Gesetzesentwurf (abermals) in den parlamentarischen Prozess einbringen sollen. Notwendig erscheint gezielter außerparlamentarischer Druck seitens der Bürger auf das repräsentative System. Alltäglich zu beobachtende Symptome, wie Verdrossenheit gegenüber der jetzigen Form von Politik, Enttäuschungen gegenüber den Leistungen des Staates und der Parteien sowie eine „Fülle vielgestaltiger Bürgerwut,, müssen in geeignete Bahnen gelenkt werden. Ziel dieser „Kanalisation des Protests,, sollte die Forderung nach einem „bürgerfreundlicheren,, politischen System sein, welches Formen direkter Demokratie bewusst integriert.

Eine denkbare Form des Protests, von der gleichzeitig eine konkrete Forderung ausgeht, wäre eine Massenpetition. Laut Artikel 17 des Grundgesetzes

*„besitzt jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden,,.*

Von einer Petition, unterzeichnet von einer beträchtlichen Anzahl an Stimmbürgern<sup>55</sup>, die Missstände und Ungerechtigkeiten, resultierend durch das jetzige Repräsentativsystem, auflistet und als Konsequenz die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene beantragt, ginge ein starkes Signal aus; insbesondere, wenn die Petition durch eine wirksame Öffentlichkeitskampagne begleitet werden würde (siehe 6.2). Formell besteht für den Petitionsausschuss des Bundestages lediglich die Pflicht, Eingaben sachlich zu prüfen und den Petenten nach Erledigung der Petition Auskunft (wenngleich ohne inhaltliche Begründung) über die Art der Erledigung zu erteilen. Petitionen wird daher nur ein symbolischer Wert zu gesprochen, da ihre Einreichung oftmals erst dann erfolgt, wenn alle anderen politischen Mittel zur Lösung des Konfliktes angewandt wurden. Dennoch kann von einer Massenpetition ein bedeutsamer Impuls ausgehen, der die Entscheidung des Parlaments beeinflusst. Eine zum richtigen Zeitpunkt eingereichte Massenpetition als Instrument einer außerparlamentarischen Opposition, würde den Parteien des Bundestages eine klare Alternative zur jetzigen Form der Politik anbieten. Zweifelsohne läge die Hauptschwierigkeit einer Massenpetition zum einen darin, ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Gruppen<sup>56</sup> zu schmieden, das sich, abgesehen inhaltlicher Unterschiede, auf die Kernpunkte „Kritik am rein repräsentativen System,, und „Einführung der direkten Demokratie,, einigt, und zum anderen über die Ressourcen verfügt, möglichst viele Menschen zu mobilisieren. Der „richtige Zeitpunkt,, zielt dabei auf die Wirksamkeit der Massenpetition ab: Sie ist dann besonders groß, wenn ihre unmittelbare Folge die Zuspitzung einer schon laufenden Bundestagdebatte über die Einführung der direkten Demokratie wäre. Erfolgreich ist eine Massenpetition, wenn es ihr gelänge, dem Thema im Bundestag eine starke Lobby zu verleihen und Gegner eines institutionellen

---

<sup>55</sup>Generell gilt: Je mehr Bürger die Petition unterschreiben, desto eindrucksvoller wird ihr politisches Anliegen unterstützt.

<sup>56</sup>Hierunter fallen vor allem Gewerkschaften, Kirchen, so genannte „Nicht-Regierungs-Organisationen,, und soziale Bewegungen. Denkbar wäre auch ein Bündnis, das ebenso Parteien umfasst, die die Volksgesetzgebung befürworten. Ein Beispiel für die letztere Variante ist die aktuelle Hamburger Initiative „Rettet den Volksentscheid!,,.

Wandels in der öffentlichen Wahrnehmung als „unpopulär,, „bürgerfern,, und „nicht zukunftsnahe,, darzustellen. Eigens die Tatsache, dass eine **millionenfach unterzeichnete** Massenpetition das „letzte politische Mittel,, einer außerparlamentarischen Opposition wäre, um die Einführung von Volksbegehren und Volksabstimmung zu erwirken, würde ihre Bedeutungskraft erhöhen.<sup>57</sup> Darüber hinaus böte eine Massenpetition einen Vorgeschmack auf das Potential und die Bereitschaft der deutschen Zivilgesellschaft, an Verfahren unmittelbarer Bürgerbeteiligung teilzunehmen. Im besten Falle würde von einer Massenpetition ein deutliches Signal ausgehen, das den Eliten des repräsentativen Systems vergegenwärtigt, „wer der eigentliche Souverän,, ist und im Lager der Parteien entsprechenden Handlungsdruck erzeugt.

Bezogen auf die in Kapitel 6.1.1 vorgestellten Szenarien nach der Bundestagswahl 2006 könnten von einer Massenpetition folgende Wirkungen ausgehen:

*Szenario eins:* In einer charakterisierten fundamentalen Konfliktsituation, in der es für eine Partei (für den deutschen Fall bietet sich das Beispiel CDU / CSU an), von strategischem Vorteil wäre, der Volksgesetzgebung zuzustimmen, um damit ein anderes „noch weitaus ablehnungswürdigeres,, Gesetz zu verhindern, muss direkte Demokratie in der parlamentarischen Auseinandersetzung erst einmal als Handlungsalternative wahrgenommen werden. Ein Effekt der geradezu idealtypisch von einer Bürgerbewegung, die sich unter anderem dem Instrument der Massenpetition bedient, ausgelöst werden kann.

*Szenario zwei:* Hier wird unterstellt, dass eine Regierung von CDU / CSU und FDP eine restriktive Sicherheits- und Bürgerrechtspolitik in Deutschland betreibt, die wiederum SPD und Bündnis 90 / Die Grünen dazu bewegt, die Einführung der direkten Demokratie zu ihrem zentralen Oppositionsthema zu machen. Eine Massenpetition würde in diesem Fall den Druck auf die Regierung weiter verschärfen, insbesondere dann, wenn auch Anhänger der Regierungsparteien den Antrag zur Ausweitung der Bürgerrechte unterstützen.

*Szenario drei:* Von einer Massenpetition könnte ebenfalls bei einer großen Koalition eine Signalwirkung pro Volksbegehren und Volksabstimmung ausgehen. Eine seitens der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition betriebene Unterschriftensammlung, welche die „angeblichen Volksparteien,, CDU / CSU und SPD als „Blockierer,, der direkten Demokratie verurteilt, könnte von den Regierungsparteien nicht ignoriert werden. Vor allem dann, wenn beide Parteien befürchten müssten, Wählerstimmen zu verlieren, sollten sie sich der Einführung der direkten Demokratie widersetzen.

### 6.1.3 Parteigründung

Im vorigen Kapitel wird von „einem breiten Bündnis zivilgesellschaftlicher Gruppen,, gesprochen, das außerparlamentarischen Protest am repräsentativen System bündelt und für die Einführung einer fairen und bürgernahen direkten Demokratie auf Bundesebene streitet. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie sich unmittelbare Bürgerbeteiligung als Thema in ein bestehendes politisches System „einbringen,, lässt. Der permanente Druck einer außerparlamentarischen

---

<sup>57</sup>Unverzichtbar wäre in diesem Zusammenhang eine medienwirksame Inszenierung der Petitionseinreichung, von der weitere positive Multiplikationseffekte im Sinne der Petenten ausgehen. Besonders die erwünschte „relative Heterogenität,, eines zivilgesellschaftlichen Bündnisses für direkte Demokratie kann zusätzliche öffentliche Sympathien erwirken, da sie einer großen Anzahl an Bürgern die Möglichkeit zur persönlichen Identifikation bietet.

Opposition, die Politikversagen, Korruption und andere Missstände konsequent aufdeckt sowie klare Alternativen anbietet, ist unersetzlich. Vorbildhafte Arbeit für die Fortentwicklung der direkten Demokratie in Deutschland leistet seit 1988 der Verein *Mehr Demokratie*. Ihm ist es nicht zuletzt zu verdanken, dass auf Kommunalebene und in einer zunehmenden Zahl an Bundesländern Verfahren direkter Demokratie allmählich zum festen Bestand des politischen Alltags gehören, auch wenn ihre Ausgestaltung nicht durchgehend bürgerfreundlich ist. *Mehr Demokratie* fordert zudem die Parteien heraus, klare Standpunkte zur direkten Demokratie zu beziehen. Dennoch beschränkt sich die Arbeit des Vereins auf direktdemokratische Überzeugungsarbeit. Im Willensbildungsprozess der repräsentativen Demokratie bleiben auch die Bürgerrechtler nur Zuschauer. Allein aus pragmatischen Gründen stellt sich deshalb die berechtigte Frage: Wäre es nicht sinnvoll eine Partei zu gründen, deren Hauptanliegen die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene ist? Schließlich ist das Parlament der einzige Ort, an dem der institutionelle Wandel umgesetzt, das heißt, ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden kann.

Im internationalen Vergleich wurden Einführungsprozesse direkter Demokratie stets von Parteien begleitet, in deren Programmatik das Thema eine bedeutende Rolle spielte. So setzte sich etwa in den 1860er Jahren im Kanton Zürich die Partei der Demokraten an die Spitze der Volksbewegung für eine Verfassungsrevision (vgl. 4.2.1). In Italien erfolgte die gesetzliche Ausgestaltung des abrogativen Referendums unter anderem durch den beharrlichen Druck des Partito popolare und seinem prominenten Vertreter Marco Pannella (vgl. 4.2.2) und im US-Bundesstaat Kalifornien ist die Einführung der Volksgesetzgebung auf einen Wandel innerhalb der republikanischen Mehrheitspartei zurückzuführen (vgl. 4.2.4). Nur in den Niederlanden scheiterte der Versuch direkte Demokratie über eine Partei einzuführen: Der D66 fehlte sowohl die Gradlinigkeit als auch die außerparlamentarische Unterstützung (vgl. 4.2.3).

Eine Beurteilung der bundesdeutschen Parteienlandschaft hinsichtlich der Positionen zu Volksbegehren und Volksabstimmung fällt ernüchternd aus: Zwar befürworten SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, FDP und PDS in sehr unterschiedlichem Maße die Ausweitung von unmittelbarer Bürgerbeteiligung; ihr diesbezüglicher Einsatz ist jedoch äußerst gering.<sup>58</sup> Das Thema direkte Demokratie besitzt in der gegenwärtigen Ausrichtung der Parteien weder Priorität noch wird es ernsthaft in Erwägung gezogen, es sei denn, es verspricht kurzfristige Profilierungen. So geschehen beispielsweise in jüngster Vergangenheit, als von verschiedenster Seite Forderungen nach einem Referendum zur EU-Verfassung laut wurden. Generell nimmt bei Abgeordneten aller Parteien die sowieso schon schwache Unterstützung für direktdemokratische

---

<sup>58</sup>Offiziell lehnt die Union Volksabstimmungen ab, intern ist das Thema jedoch umstritten. Forderungen nach einem Referendum zur EU-Verfassung sowie ein Leitantrag des saarländischen Landesverbandes für Volksinitiativen, -begehren und -entscheide im Bund zeugen von einem allmählichen Wandel. Die SPD meint es trotz des Gesetzesentwurfs für die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene weiterhin nicht wirklich ernst mit der Volksgesetzgebung. Deutliche Differenzen gab es innerhalb der Partei innerhalb der Ratifizierung der EU-Verfassung. Ähnlich ist die Situation bei Bündnis 90 / Die Grünen. Die Partei ist zwar laut Parteiprogramm für bundesweite Volksabstimmungen mit faireren Hürden, als es die Sozialdemokraten vorschlagen; die Unterstützung innerhalb der Parteispitze für das Thema bleibt dennoch gering. In der FDP ist die Volksgesetzgebung umstritten. Ein Teil der Fraktion stimmte 2002 für den Gesetzesentwurf der rot-grünen Koalition darunter Guido Westerwelle und Wolfgang Gerhardt. Im Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2002 wurde eine Festlegung aber vermieden. 2004 startete die FDP eine Initiative für ein Referendum zur EU-Verfassung in Deutschland. Die PDS ist für nationale Volksentscheide mit fairen Hürden. 2002 stimmte die Partei geschlossen für eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes.

Verfahren ab, je höher sie in der Hierarchie der Partei oder Regierung aufgestiegen sind. Politiker, die durch ihr Amt besonders viel persönliche Macht besitzen, misstrauen den Bürgern am meisten, aus Angst, die Einführung der direkten Demokratie könnte ihren persönlichen Einfluss schmälern. Kurzum: Eine Partei, deren Hauptziele eine Revision des Grundgesetzes und die Einführung der Volksgesetzgebung sind, fehlt in Deutschland.

Ob die durchaus bestehende „politische Marktlücke“, durch eine „Ein-Punkt-Partei“, geschlossen werden kann, ist allerdings zu bezweifeln. Dagegen spricht einerseits, dass es in der Bundesrepublik seit der Gründung der Grünen 1980 keine Partei schaffte, sich langfristig zu etablieren. Andererseits verfolgten alle Parteien der herangezogenen internationalen Vergleiche ein breiteres Spektrum an programmatischen Zielen. Gerade weil die Einführung der direkten Demokratie so stark mit existenziellen politischen Konflikten verknüpft ist, darf sich eine Partei nicht nur auf sie beschränken. Stattdessen gilt es, den Stimmbürgern zu vermitteln, in welchen Bereichen eine bessere und bürgerfreundlichere Politik mit Hilfe direktdemokratischer Verfahren möglich ist.

In Deutschland bestünde insbesondere Bedarf für eine Partei, die sich nicht nur der direkten Demokratie, sondern ebenfalls der Verwirklichung und der Reformierung der im Grundgesetz verankerten Ansprüche verpflichtet. Im politischen Alltag hat das Grundgesetz, ursprünglich gedacht als Grundlage und Ausgangspunkt von jeglichem politischen Handeln, stark an Stellenwert verloren. Im Verlauf der 56-jährigen Geschichte der Bundesrepublik wurden allzu oft Verfassungsgrundsätze geschwächt oder gar ignoriert, ohne dass Parteien dies entsprechend thematisierten. Die „Lobby“, des Grundgesetzes, das heißt die Bindung und Einstellung gegenüber den dort zugrunde liegenden normativen Wertansprüchen, ist in Deutschland nur schwach ausgebildet. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Artikel 14 (2) des Grundgesetzes schreibt vor, dass Eigentum im Sinne seines Gebrauchs für das Allgemeinwohl verpflichtet. Ebenso missachtet wird in der „Verfassungswirklichkeit“, Artikel 21 (1), der Parteien lediglich die „Mitwirkung an der politischen Willenbildung des Volkes“, auferlegt, nicht die de facto Aneignung der völligen Staatsgewalt. Überhaupt keinen Anlass mehr zur Diskussion erweckt die Tatsache, dass das seit 1990 vereinigte [und (angeblich) wieder souveräne] Deutschland immer noch auf Grundlage eines „Verfassungsprovisoriums“, basiert. Bis zum heutigen Tag hatte „das deutsche Volk“, nicht die Gelegenheit in „freier Entscheidung“, eine Verfassung zu beschließen, die das Grundgesetz gemäß Artikel 146 außer Kraft setzen würde. Der „Schlüssel“, zur eigentlichen Macht als Souverän liegt auch hier in der Einführung von Elementen direktdemokratischer Mitbestimmung auf Bundesebene: Erst durch sie würden Staatsbürger dazu befähigt, die Initiative zur Revision des Grundgesetzes zu ergreifen.<sup>59</sup>

Die Erfolgchancen, direkte Demokratie über eine neue Partei, die noch nicht im Bundestag vertreten ist, in das parlamentarisch-repräsentative System einzugliedern, sind trotz alledem gering. Hinzuweisen ist in Bezug auf Klein- und „Ein-Punkt-Parteien“, auf eine Studie von *Dirk van den Boom*, welche unmissverständlich feststellt:

*„Weder kann davon ausgegangen werden, dass Kleinparteien auch nur*

---

<sup>59</sup>Unberührt hiervon blieben selbstverständlich Artikel 1 und 20 des Grundgesetzes, die Gliederung des Bundes in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (vgl. Artikel 79 (3) GG).

*formal die gleichen Startchancen wie etablierte Parteien im politischen Wettbewerb hätten, noch kann man behaupten, dass sie von der Gesellschaft und der politischen Öffentlichkeit, vor allem den Medien, angemessen beachtet werden.,<sup>60</sup>*

Der Politikwissenschaftler spricht in Bezug auf die Bundesrepublik von einem „dualistischen Parteiensystem,, das aus „einem sichtbaren, etablierten Teil und einem verborgenen, nicht-etablierten Teil,, besteht, wobei beide Ebenen bis auf „punktuelle Verbindungen,, voneinander getrennt sind. Kleinparteien wirkten daher als „Auffangbecken unzufriedener Bürger, durch deren Aktivierung eine positive aktive und systemstabilisierende Funktion der Kleinparteien deutlich wird,,. Als Ausnahme erwähnt van den Boom die ÖDP, der es durch ihre starke kommunale Verankerung in Süddeutschland gelang, sich professionell politisch in Szene zu setzen. Auf Initiative der Partei kam es in Bayern zur Abschaffung des Senats per Volksentscheid (siehe 6.3). Das Beispiel der konservativen Ökopartei zeigt, dass gerade auf Ebene der Bundesländer direktdemokratische Verfahren Kleinparteien eine geeignete Plattform für ihre Anliegen bieten können. Die politische Schlagkraft könnte sogar noch erhöht werden, wenn es den Kleinparteien gelänge, untereinander Bündnisse zu schmieden und sei es auch nur punktuell zur Durchsetzung einzelner Themenschwerpunkte. Gleiches gilt für genuin „direktdemokratische Parteien,, das heißt verschiedenste Kleinparteien, deren vordergründiges Anliegen es ist, direktdemokratische Verfahren auszubauen oder in das politische System einzuführen. Ihre politischen Erfolgchancen könnten „direktdemokratische Parteien,, jedoch durch folgende Maßnahmen steigern:

- *Erstens*, „Direktdemokratische Parteien,, müssten sich in ihrer internen Organisation, ihrem Führungsstil und ihren Meinungsbildungsprozessen erkennbar von etablierten Parteien unterscheiden. Daran dürfte sich auch nach einem etwaigen Einzug in den Bundestag nichts ändern.
- *Zweitens* der Bildung einer breiten gesellschaftlichen Koalition für einen institutionellen Wandel. Wählerpotential bestünde vor allem im heterogenen Lager der Modernisierungsverlierer und Globalisierungskritiker, worunter gleichermaßen Arbeitnehmer und Arbeitslose, Kleinunternehmer aber auch Aktivisten gegen eine rein wirtschaftliche Globalisierung gefasst werden können.
- *Drittens* ein geschlossenes Auftreten für die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene als oberste Priorität des Parteiprogramms.
- *Viertens* ein inhaltliches Minimalkonzept. Ein Thema, alternativ zur Reform und Verwirklichung der Ansprüche des Grundgesetzes, könnte zum Beispiel eine „tatsächliche,, tief greifende Reform des Föderalismus sein, die das Subsidiaritätsprinzip und damit die Kommunalebene (gemäß des Leitsatzes: „Global denken und lokal handeln,,) stärkt.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die Einführung direkter Demokratie im internationalen Vergleich immer auch über Parteien erfolgte, diese allerdings bereits soweit etabliert waren, dass sie wirkungsvoll politisch Einfluss nehmen konnten.

---

<sup>60</sup> Boom, Dirk van den (1999): Politik diesseits der Macht? Zu Einfluss, Funktion und Stellung von Kleinparteien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1999. S.320. Grundlage ist die Untersuchung von etwa 30 nicht-extremistischen Kleinparteien.

## 6.2 Transparente Entscheidungsprozesse: Öffentlichkeit und Medien als direktdemokratische Handlungsfelder

Ein zentrales Qualitätsmerkmal von direktdemokratischen Entscheidungsprozessen ist die transparentere Bildung von öffentlichen Meinungen unter der Beteiligung möglichst vieler Bürger und Gruppen. Zusätzlich erzeugt die Praxis der direkten Demokratie zahlreiche „learning-by-doing“-Effekte innerhalb der Stimmbürgerschaft, die über die Jahre zu einer positiven Veränderung der politischen Kultur sowie der politischen Öffentlichkeit eines Landes führen (vgl. 2.3). Eine direktdemokratische Kultur zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die Spielregeln der öffentlichen Kommunikation über Politik allmählich durch die aktiven Stimmbürger, auf Grundlage der Erfahrungen selbst gestaltet werden, die sie in der direktdemokratischen Praxis sammeln konnten. Solange jedoch auf Bundesebene die Einführung der direkten Demokratie ausbleibt, erübrigt sich auch eine Transformation von Öffentlichkeit und Medien zu „direktdemokratischen Handlungsfeldern“.

Zuvorderst geht es um die Vermittlung, weshalb der gegenwärtigen „Delegitimierung der Demokratie“, nur durch die Einführung der direkten Demokratie entgegen zu wirken ist. Folgende Argumentationsstufen bauen dabei aufeinander auf:

*Erstens:* Nach den bewährten Methoden kann es nicht mehr weiter gehen! Alleine durch den Austausch des politischen Führungspersonals kann Deutschland nicht „reformiert“, werden. Nötig ist eine Alternative der Art und Weise, wie in diesem Land Politik gemacht wird. Die repräsentative Demokratie unter dem Primat der Scheinkonkurrenz der Parteien ist weder den Problemen des Landes gewachsen noch kann sie für einen Politikwechsel sorgen.

*Zweitens:* Gerade wegen Deutschlands historischer Vorbelastung (Scheitern der Weimarer Republik) kann die Alternative zur repräsentativen Demokratie nur ein „mehr“, an Demokratie bedeuten! Nur direkte Demokratie stärkt den Grundsatz der Volkssouveränität und nimmt populistischen Forderungen nach dem „starkem Mann“, der „richtig durchgreift“, den Wind aus den Segeln. Eine „Prämie für Demagogen“, wäre hingegen das Verharren auf dem Status quo, von dem verfassungsfeindliche Gruppierungen wie die NPD profitieren.

*Drittens:* Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie der Bundesrepublik befindet sich angesichts mannigfaltiger Problemlagen an einem Scheideweg. Zur Alternative stehen der Ausbau einer wieder zunehmend „autoritären Pseudodemokratie“, in der Bürgerrechte noch weiter beschnitten werden oder die Einleitung eines institutionellen Wandels, das heißt der Einführung der direkten Demokratie als ergänzende Alternative zur jetzigen Politik.

Für die kurzfristige und unmittelbare Perspektive ist es von vorrangiger Bedeutung, ob es den Befürwortern eines institutionellen Wandels in Deutschland gelingt, als „nicht-etablierte Herausforderer“, (Neidhardt) Aufmerksamkeit und Zustimmung in der Öffentlichkeit zu gewinnen. Gefragt ist ein strategisches Vorgehen eines außerparlamentarischen Bündnisses für direkte

Demokratie.<sup>61</sup> Gerade weil die Chancen, eine „Meinungsführerschaft,, zu erlangen, überproportional ungleich zu Gunsten von Regierung und Parteien verteilt sind, bedarf es einer vollständigen Offenlegung der herrschenden Machtkartelle. Die publikumswirksame Thematisierung der direkten Demokratie zielt darauf ab, in der politischen Öffentlichkeit Interesse an einem institutionellen Wandel zu erwecken. Ein strategischer Vorteil des Bündnisses ist dabei dessen politische Neutralität: Wenn Bürgerrechtler, Globalisierungskritiker, Vertreter der Wirtschaft, Gewerkschaftler und viele andere Akteure der Zivilgesellschaft gemeinsam für eine „Demokratisierung der Demokratie,, streiten, ergibt sich zwangsläufig eine Öffnung der Medienstrukturen. Da das Thema nicht dem überholten „Links-Rechts-Schema,, des repräsentativen Systems zu zuordnen ist, sind die Voraussetzungen für eine ernsthafte und medienübergreifende Diskussion gut.

Der Einstieg in eine breite öffentliche Auseinandersetzung<sup>62</sup> kann faktisch über eine scharfe Kritik des repräsentativen Systems gelingen, die Skandale und Politikversagen von (Spitzen-)politikern und Institutionen gezielt bloßstellt, jedoch nicht, wie es in der gegenwärtigen Alltagspolitik laufend zu beobachten ist, parteipolitisch motiviert ist. Der für den Bürger erkennbare Ansporn der öffentlichen Anfechtungen sollte ein stets mit vermittelter Anspruch sein, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie verbessern zu wollen. Konkret bedeutet das: Berichterstattungen über Skandale der repräsentativen Demokratie<sup>63</sup> dürfen sie nicht nur auf obligatorische Forderungen nach umfassender Aufklärung oder des Rücktritts eines Politikers beschränken, sondern müssen stattdessen den Fokus auf die Fehlerhaftigkeit der gegenwärtigen „Demokratie,, als Ganzes richten. Erst wenn in der breiten (politischen) Öffentlichkeit das Bewusstsein entsteht, dass sie der eigentliche Skandal ist und nicht nur einzelne Missstände, wachsen die Chancen, die öffentliche Diskussion in Richtung eines institutionellen Wandels zu lenken, beziehungsweise werden Forderungen nach grundsätzlichen Konsequenzen laut.

Aufmerksamkeit für das Anliegen der direkten Demokratie schafft gleichwohl noch kein Vertrauen in die Wirksamkeit ihrer Instrumente. Anders gesagt: Eine geschickte und Aufsehen erregende Inszenierung alleine wird die Bürger noch nicht von der Notwendigkeit, den Status quo zu verändern, überzeugen. Deshalb muss es in einem zweiten Schritt gelingen, die Zustimmung der Öffentlichkeit zu gewinnen. Die Meinung, dass direkte Demokratie zu besseren Politikergebnissen führt, muss sich als „öffentliche Meinung,, durchsetzen. Eine direktdemokratische Überzeugungsstrategie sollte deswegen auf einer klaren und deutlichen Rhetorik basieren und unentwegt Erklärungs- und Überzeugungsarbeit

---

<sup>61</sup>Voraussetzung ist, dass der Aufbau eines solchen Bündnisses beendet ist und eine handlungsstarke „Bewegung für direkte Demokratie auf Bundesebene,, entstanden ist, die ihre Ressourcen im Sinne der Zielsetzung bündelt, nicht durch gezielte Aufspaltungsversuche der repräsentativen Eliten zu entzweien ist und nach außen geschlossen auftritt.

<sup>62</sup>Im Gegensatz zu bisherigen vereinzelt Debatten über das Für und Wider von bundesweiten Volksabstimmungen, die turnusmäßig und beinahe obligatorisch in Nischen der Medienlandschaft geführt werden, muss es gelingen eine Diskussion auszulösen, die ein politisch-gesellschaftliches Klima zu Gunsten eines institutionellen Wandels erzeugt.

<sup>63</sup>Die Liste an Beispielen ist lang. Zu nennen sind u.a. Parteispendenaffären, Bestechungsskandale oder die jüngste Diskussion über Nebeneinkünfte von Abgeordneten.

leisten, weshalb erst die viel beschworene „Güte der direkten Demokratie,, (Gross) eine durchgreifendere Erfüllung von unangefochtenen Grundwerten, wie Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, möglich macht. Gelingt es massenmedial überzeugend zu vermitteln, dass angewandte direkte Demokratie Bürger zu freieren Menschen macht, da sie endlich selbstbestimmt über ihre Belange entscheiden dürfen, die Umsetzung des demokratischen Grundsatzes der „politischen Gleichheit,, erst ermöglicht und darüber hinaus zu einer umfassenderen ökonomischen Gerechtigkeit beiträgt, geraten die parlamentarischen Eliten unter Rechtfertigungs- und Handlungsdruck.

Im Hinblick auf die öffentlichwirksame Thematisierung der Auswüchse der repräsentativen Demokratie (Erreichung von Aufmerksamkeit) sowie der Veränderung der öffentlichen Meinung über direkte Demokratie (Erreichung von Zustimmung), gilt es wiederum den richtigen Zeitpunkt abzuwarten. Die Wirkungskraft einer derartigen Kampagne wäre dann am stärksten, wenn sie auf eine labile politische Grundkonstellation trifft (vgl. 6.1.1 und 6.1.2), wie sie etwa dann vorliegt, wenn stabile politische Mehrheiten und handlungsstarke Regierungen auf absehbare Zeit unwahrscheinlich sind. Schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind Anzeichen einer solchen Entwicklung auf Bundesebene zu erkennen: Rot-Grün regiert mit einer knappen Mehrheit, deren Zustimmungswerte äußert gering sind. Allerdings ist das Gros der Bürger ebenso wenig von den politischen Konzepten der Opposition überzeugt. Immer häufiger werden Wahlen erst in den letzten Tagen vor einem Urnengang durch die Gruppe unentschlossener Wähler entschieden, zudem nehmen spätestens seit der Bundestagswahl 2002 hauchdünne Wahlentscheidungen zu. Kurz gesagt: Die Politik ist im Zeitalter der allgemeinen Verunsicherung angekommen. Ein Zustand, mit dem die Bürger bereits seit einiger Zeit im Beruf durch die globalisierte Wirtschaft sowie im Privaten durch eine voranschreitende Individualisierung konfrontiert sind, schlägt nun spürbar auf das politische System der Gesellschaft über: Der arg strapazierte Satz „Nichts ist mehr so, wie es mal war,, gilt fortan auch für den Bereich der Politik. Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie, wie sie von den Gründungsvätern des Grundgesetzes entworfen wurde, blockiert sich zunehmend selbst. Ein Bündnis für direkte Demokratie sollte unter diesen durchaus günstigen Rahmenbedingungen einen geeigneten „Moment von Zufälligkeit,, abwarten, um dann in einer Kampagne ein Maximum an bewegender Kraft zu entwickeln.

Zur Steigerung der öffentlichen Wahrnehmung der Kampagne ist eine konsequente Umsetzung erprobter Methoden und Instrumente der medialen Inszenierung zu empfehlen. Vorstellbar wäre zum Beispiel ein „deutscher Friedrich Locher,, (vgl. 4.2.1), der in Anlehnung an die beißende Kritik des Schweizer Rechtsanwalts der 1860er Bewegung die repräsentative Demokratie an den Pranger stellt und permanent darauf hinweist, dass eine bessere Politik einzig an der Machtbesessenheit der parlamentarischen Eliten scheitert. Auch von den Faktoren Prominenz und Prestige könnte ein Bündnis für direkte Demokratie auf Bundesebene profitieren. Denkbar und wünschenswert wäre beispielsweise das Engagement von angesehenen (ehemaligen) Politikern, Literaten oder Philosophen (aber auch einfachen „Volkshelden,, wie Sportler oder Schauspieler), deren Stimme das Gewicht hat, um in einer breiten Öffentlichkeit gehört zu werden. Existenziell angewiesen wäre ein Bündnis für direkte Demokratie dabei auf die strikte Einhaltung der gebotenen Seriosität. Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung werden nur dann als Alternative wahrgenommen, wenn Bürgern die moralisierende Kritik an der repräsentativen

Demokratie und der Anspruch, bessere Politikergebnisse herbeizuführen, glaubhaft und plausibel vermittelt werden kann.

Abschließend gilt es ein mögliches Missverständnis aus dem Weg zu räumen: Natürlich fängt weder die Kritik an der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik noch eine Überzeugungsarbeit hinsichtlich der Vorzüge direktdemokratischer Mitbestimmung der Bürger bei Null an. Viele überaus nützliche Mosaiksteine sind bereits vorhanden, auch wenn die Zusammenführung zu einem Bündnis für direkte Demokratie auf Bundesebene noch aussteht. Bündnisse, die für eine Demokratisierung der Verhältnisse streiten, existieren teilweise schon auf Landesebene, etwa im Stadtstaat Hamburg, wo es Erfahrungen mit direkter Demokratie gibt (siehe 6.3). Des Weiteren haben verschiedenste Organisationen die „Demokratisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse,“ auf ihrer Agenda, darunter unter anderem *Attac*, *Transparency International* oder der *BUND* auch wenn sie sich derzeit nicht konkret für den Ausbau direkter Demokratie einsetzen, wie es in Deutschland der Verein *Mehr Demokratie* tut. Aktuellstes Beispiel ist die Organisation *campact*<sup>64</sup>, die es Bürgern ermöglicht, sich via Internet mit geringem Zeitaufwand effektiv an politischen Kampagnen zu beteiligen. Ein Zeitgeist in Richtung mehr Demokratie und individueller Selbstbestimmung spiegelt sich zudem zunehmend in Publikationen wider. So veröffentlichten in jüngster Vergangenheit unter anderem der Managementberater Reinhard K. Sprenger, der Sozialphilosoph Johannes Heinrichs und Thilo Bode, Geschäftsführer der Organisation *foodwatch*, Bücher, die, wenngleich in höchst unterschiedlicher Weise, den Ursprung der gegenwärtigen gesamtgesellschaftlichen Krise in den Grundprinzipien des (politischen) Systems verankert sehen.<sup>65</sup> Ziel muss es sein, all diese Stimmen der öffentlichen Kritik auf einen Minimalkonsens, der Einführung einer fairen direkten Demokratie auf Bundesebene zu vereinen. Dies sollte zusammengefasst in drei Schritten erfolgen:

- *Erstens* dem Aufbau eines breiten gesellschaftlichen Bündnisses für direkte Demokratie auf Bundesebene, das Bürger, Gruppen und Organisationen aller politischer Richtungen zusammenführt.
- *Zweitens* die gezielte und Aufmerksamkeit erzeugende Bloßstellung der repräsentativen Demokratie und ihrer Schwachstellen zu einem Zeitpunkt, in dem sich die politischen Eliten in einer akuten Krise befinden.
- *Drittens* eine bürgernahe und seriöse Überzeugungsarbeit, welche die Vorzüge direkter Demokratie an der umfassenderen Verwirklichung von allgemeinverbindlichen Grundwerten (zum Beispiel: Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit) erklärt.

### *6.3 Praxiserfahrungen aus Deutschland: Beispiele aus Bayern, Hamburg und Thüringen*

Seit den 1990er Jahren gewann die Praxis der direkten Demokratie in Deutschland an Bedeutung. Teils durch die Verabschiedung der neuen Verfassungen in den ostdeutschen Ländern (vgl. 5.2), teils durch

---

<sup>64</sup>Nähere Informationen unter [www.campact.de](http://www.campact.de)

<sup>65</sup>Reinhard K. Sprenger (2005): *Der dressierte Bürger*. Campus Verlag, Frankfurt/New York; Johannes Heinrichs (2003): *Die Revolution der Demokratie. Eine Realutopie*. Maas Verlag, Berlin; Thilo Bode (2003): *Die Demokratie verrät ihre Kinder*. Deutsche Verlags-Anstalt, München.

Verfassungsreformen in den alten Bundesländern erfuhren die Volksrechte eine beachtliche Aufwertung. Dieser Prozess, der de facto mit einer Verringerung der Macht parlamentarischer Eliten einherging, vollzog sich jedoch nicht überall reibungslos. Stattdessen kam (und kommt) es zu vielgestaltigen und teilweise widersprüchlichen Interaktionen mit der vormaligen „Parteienoligarchie,“. Im Folgenden sollen anhand der Beispiele Bayern, Hamburg und Thüringen, die in ihrer Entwicklung nicht voraussagbaren Konflikte, kurz beschrieben werden und hinsichtlich ihrer allgemeinen Aussagekraft auf die Handlungsperspektiven der direkten Demokratie in Deutschland analysiert werden. Festzuhalten ist aber schon jetzt, dass die direkte Demokratie sich in Deutschland immer noch in einer Frühphase befindet. Vergleiche mit anderen Einführungsprozessen verdeutlichen, dass die Entwicklung und Ausreifung der Instrumente zeitintensive und konfliktträchtige Prozesse sind, die in Zyklen verlaufen. Wie gut ein Instrument funktioniert, hängt in einer vorrangig repräsentativen Demokratie stark von der jeweiligen politischen Gesamtsituation ab, das heißt davon, inwieweit die regierenden Parteien direkte Demokratie unterstützen oder behindern.

Der Hintergrund der direktdemokratischen Praxis in Bayern ist mit Abstrichen vergleichbar mit der Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz (vgl. 4.2.1). Die Anwendung der seit 1946 in der Bayerischen Verfassung verankerten Verfahrensregelungen für Volksbegehren und Volksentscheid<sup>66</sup> steht im starken Zusammenhang mit der „Einparteiendominanz der CSU,“ (Schiller) seit 1958. Die Durchdringung eines Großteils des öffentlichen Lebens durch die CSU als „Landespartei,“ vereinte Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Gruppen in ihrem Wunsch auf eine Öffnung der Machtstrukturen. Als „institutioneller Hebel,“ erwies sich die direkte Demokratie. Vor allem in den 1990er Jahren, auf den Weg gebracht durch *Mehr Demokratie* in Bayern, kam es zu einem wahren Siegeszug der unmittelbaren Bürgerbeteiligung im Freistaat. Als erfolgreiche Machtkontrolle per Volkentscheid sind die „Einführung des kommunalen Bürgerentscheids,“ (1995) und der „Abschaffung des Senats,“ (1997/98) zu werten, wobei vor allem die Einführung direkter Mitbestimmung auf Kommunalebene ein Meilenstein war. Bezüglich der Interaktionen zwischen Initianten direktdemokratischer Verfahren und Bayerns „herrschender Klasse,“ können zwei Entwicklungen unterschieden werden: Einerseits zeigt die CSU-Mehrheit Lernbereitschaft gegenüber der direkten Demokratie, das heißt, sie stellt eigene Vorlagen zur Abstimmung oder macht den Initiativgruppen politische Zugeständnisse. Andererseits erwiesen sich Rechts- und Verfahrensfragen als bedeutsame Machtfaktoren. 1999 entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass ein quorenloser Volksentscheid zur Verfassungsänderung unzulässig sei. Hinsichtlich des Volkentscheids zur Einführung kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide entschied das Gericht darüber hinaus, dass ein Verzicht auf ein Quorum beim Bürgerentscheid

---

<sup>66</sup>Artikel 71 und 74 der Landesverfassung sehen vor, dass ein Volksbegehren von zehn Prozent der Stimmberechtigten gestellt werden kann. Bei Ablehnung des Gesetzesentwurfs durch den Landtag, kommt es binnen drei Monaten zum Volksentscheid, wobei der Landtag eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung stellen kann. Die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet bei einfachen Gesetzen. Seit 1999 gilt für Verfassungsänderungen ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent.

in Zusammenhang mit dessen Bindungswirkung von drei Jahren gegen das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen verstoße und deshalb unzulässig sei.

Der Stadtstaat Hamburg führte 1996 als letztes Bundesland die Volksgesetzgebung ein. Allerdings war das Ergebnis eine völlig unzureichende „Volksgesetzgebung light,, (*Michael Efler*), die nicht darüber hinweg täuschen konnte, dass beide große Parteien Elemente direkter Demokratie grundsätzlich ablehnten. Sowohl SPD als auch CDU wurden seit jeher von stark machtkonzentrierten Führungsstilen geprägt, in der jegliche Art von Mitbestimmung keinen großen Stellenwert besitzt. Nicht von ungefähr kam es in Hamburg Anfang der 1990er Jahre zur Wiederholung einer Bürgerschaftswahl, weil die Kandidatenaufstellung der CDU nicht demokratischen Grundsätzen entsprach. Zudem war in der Hansestadt die Kommunalebene als „Schule direktdemokratischer Mitbestimmung,, nur schwach ausgeprägt, das heißt die Bezirksparlamente erfüllten lange Zeit (fast) ausschließlich Verwaltungsaufgaben. Verhältnismäßig schwach an Einfluss ist ebenso die Bürgerschaft, wobei der Legislative mit dem Senat eine äußerst starke Regierung gegenüber steht.

Ein 1998 von *Mehr Demokratie* initiiertes Volksentscheid zur Erleichterung der Volksgesetzgebung scheiterte knapp am Beteiligungsquorum von 50 Prozent und erst 2001 einigte sich die Bürgerschaft unter erheblichem außerparlamentarischem Druck auf eine etwas „bürgerfreundlichere,, Ausgestaltung der Verfahren.<sup>67</sup> Zur jüngsten Eskalation zwischen der Hamburger Bürgerbewegung und dem Senat kam es 2004: Zusammen mit den Gewerkschaften entschloss sich die SPD, die direktdemokratischen Instrumente zu nutzen, um sich als Opposition gegen die mit absoluter Mehrheit regierende CDU zu profilieren. Intern war die SPD allerdings weiterhin hin und her gerissen zwischen tief verwurzelter Skepsis gegenüber direktdemokratischer Mitbeteiligung und der Chance, selbst „Nutznießer,, des neuen Gesetzgebungsverfahrens zu sein. Der CDU-geführte Senat sah hingegen in der Tatsache, dass sich nun auch die parlamentarische Opposition den Volksrechten bediente, die Gefahr der Entstehung einer Gegenöffentlichkeit und fasste den Entschluss, diese umgehend zu beschneiden. Hinzu kam, dass die im Juni 2004 per Volksentscheid verabschiedete Wahlrechtsänderung, die die Abschaffung des Listenwahlrechts zu Gunsten eines stark personalisierten Verhältniswahlrechts vorsieht, den Unmut innerhalb der CDU-Fraktion gegenüber den Volksrechten erhöhte.<sup>68</sup> Zum Schlüsselereignis des Konflikts wurde die Ignorierung eines Volksentscheidsergebnisses durch den Senat. Dieser setzte sich mit Verweis auf die prekäre Haushaltslage über das Urteil der Stimmbürger, die sich in einer Volksabstimmung gegen die Privatisierung eines öffentlichen Krankenhauses aussprachen, hinweg. Unterstützung erhielt die Regierung des Stadtstaates durch ein Urteil des

---

<sup>67</sup>Erfolgreich war allerdings 1998 die Einführung des kommunalen Bürgerentscheides nach einem Entwurf von *Mehr Demokratie*.

<sup>68</sup>„Auslösendes Moment,, für die rigoros ablehnende Meinung der CDU war, dass es den Initianten der Wahlrechtsänderung gelang, Aktivisten aus ganz Deutschland zur Unterschriftensammlung nach Hamburg zu holen. Diese legitime externe Unterstützung des Abstimmungskampfs diffamierte die CDU später als Einfluss „fremder Interessengruppen,, auf die Hamburger Politik.

<sup>69</sup>Das Verfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung klar, dass Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung gleichrangig sind. In der Konsequenz - so das Gericht - ist das Parlament dazu berechtigt, Entscheidungen des Volksgesetzgebers aufzuheben oder zu verändern. Möglich wäre somit auch der umgekehrte Fall.

Hamburger Verfassungsgerichts, nach dem Volksentscheide nicht-bindend seien und durch die Bürgerschaft aufgehoben werden könnten.<sup>69</sup> Eine Vorgehensweise, die unter großen Teilen der Bevölkerung das Gefühl bestärkte, dass „die da oben“, sowieso tun, was sie wollen. Die angespannte Situation schaukelte sich weiter hoch, als der Hamburger Landesverband von *Mehr Demokratie* sich entschloss, eine Gesetzessinitiative zur „Rettung des Volksentscheids“, sowie eine Initiative zur Verfassungsänderung („Hamburg stärkt den Volkentscheid,“) zu starten. Während die einfache Gesetzesinitiative auf den Gesetzesentwurf des Senats reagiert, der aus Sicht des Bündnisses zur Rettung des Volksentscheids erfolgreiche Volksbegehren praktisch unmöglich macht, sollen mit Hilfe der Verfassungsinitiative einerseits die Quoren der Volksgesetzgebung gesenkt werden und andererseits gewährleistet sein, dass vom Volk getroffene Entscheidungen verbindlich sind. Wie der Konflikt zwischen Senat und der Mehrheit der Bürgerschaft ausgeht, die im März 2005 ein Gesetz zur „Novellierung der Volksgesetzgebung,“ auf den Weg brachte, das die Regularien der Hamburger Volksgesetzgebung deutlich einschränkt (danach ist beispielsweise die Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren nur noch in Amtsräumen möglich; auch dürfen Volksentscheide nicht mehr zeitgleich mit Wahlen stattfinden), ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorauszusagen. Der Erfolg der Verfahren wird davon abhängen, ob es den Initianten trotz erschwelter Verfahrensbedingungen gelingt, Hamburgs Bürger in ausreichendem Maße zu mobilisieren. Ausgeschlossen scheint jeglicher Kompromiss mit dem Senat. Der CDU-Regierung fehlt letztlich der Zugang zu den Initiativgruppen, die direktdemokratische Verfahren nutzen. Ihr Politikansatz ist alles andere als auf einen öffentlichen Diskurs ausgelegt, das heißt, die Grundvoraussetzung der direkten Demokratie, Kommunikation mit den Bürgern, besitzt bestenfalls eine untergeordnete Bedeutung für den derzeitigen Senat. Die Verdrossenheit mancher Hamburger Bürger, die sich von der Volksgesetzgebung aus Enttäuschung über deren Folgenlosigkeit abwenden, scheint daher Kalkulation zu sein.<sup>70</sup> Dass der aktuelle Konflikt, trotz seiner Brisanz, das Ende der direkten Demokratie in Hamburg bedeutet, ist hingegen nicht zu erwarten. Zahlreiche Menschen machten in den vergangenen Jahren von den neuen Beteiligungsrechten Gebrauch und wollen dies auch zukünftig tun. Parallel vollzieht sich darüber hinaus eine Entwicklung in den Hamburger Bezirken, die der Praxis der direkten Demokratie zu Gute kommen könnte: Aus Gründen der Verwaltungseffizienz sollen die Länderkompetenzen entflochten werden, was de facto die Zuständigkeiten der Bezirksebene stärkt und somit die Anwendungsbereiche der dort rege genutzten Volksgesetzgebung ausweitet. Langfristig dürfte die direkte Demokratie, die in ihrer Entwicklung stets von unten nach oben erfolgt, demnach in Hamburg auf eine breitere Basis gestellt werden. Dass die Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Landes- und Kommunalebene ausgerechnet von der CDU beschlossen wurde, gehört zu den Widersprüchlichkeiten der Politik.

Ein Paradebeispiel widersprüchlicher Entwicklungen hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der Volksgesetzgebung lässt sich in Thüringen beobachten. Im Freistaat wurden Elemente direkter Demokratie im Zuge der

---

<sup>70</sup> Aus Gründen der politischen Fairness ist an dieser Stelle daraufhin zu weisen, dass die CDU öffentlich die geplante „Novellierung der Volksgesetzgebung,“ verteidigt, in dem sie vorgibt die selbige zu stärken. Angeführt wird die Verlängerung der Eintragsfrist auf Zulassung eines Volksbegehrens um eine Woche (bei Abschaffung der freien Unterschriftensammlung) sowie die Aufwertung von Volksentscheiden, wenn sie unabhängig von Wahlen stattfinden.

Ausarbeitung der neuen Landesverfassung nach der deutschen Einheit eingeführt (vgl. 5.2), allerdings unter relativ hohen und wenig praktikablen Hürden. Beispielsweise war für einen „Bürgerantrag,, (vergleichbar mit einer einfachen Volksinitiative), der formal nach der Einreichung im Landtag endet, ein Unterstützungsquorum von sechs Prozent der Stimmberechtigten vorgesehen. Angespornt diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, gründete sich 1998 ein breites politisches Bündnis unter dem Namen „Mehr Demokratie in Thüringen,, dessen Ziel eine deutliche Verbesserung der direktdemokratischen Instrumente war. Ende 1999 begann das Bündnis Unterschriften für einen Antrag auf Zulassung eines entsprechenden Volksbegehrens zu sammeln. Diesem wurde im zweiten Anlauf stattgegeben. Der Gesetzentwurf der Initiative sah vor, die Volksbegehrenshürde von 14 Prozent auf fünf Prozent zu senken, wie in Schleswig-Holstein und in Brandenburg. Für den Volksentscheid wurden bayerische Verhältnisse vorgeschlagen: Keine Zustimmungsklausel für den Volksentscheid über einfache Gesetze und eine Halbierung der Klausel auf 25 Prozent beim Volksentscheid über Verfassungsänderungen. Im so genannten Thüringer „Demokratie-Herbst,, 2000 gelang es dem Bündnis anschließend in beeindruckender Manier, die erforderliche Hürde von 14 Prozent für das Zustandekommen des Volksbegehrens zu überschreiten. 18,34 Prozent der Stimmberechtigten (387.469 Bürger) trugen sich in die Listen ein. Ermutigend verliefen zudem die ersten beiden Lesungen im Thüringer Landtag: In einer öffentlichen Anhörung vor dem Justizausschuss hatte sich die Mehrheit der Fachleute für die Forderungen des Volksbegehrens ausgesprochen. Die Chancen, dass es – sollte der Landtag das Begehren ablehnen – Ende 2002 zum ersten Volksentscheid in Thüringen kommen würde, standen zu diesem Zeitpunkt gut. Doch die Landesregierung unter dem damaligen Ministerpräsidenten Bernhard Vogel (CDU) schien der Erfolg des Bündnisses „Mehr Demokratie in Thüringen,, unheimlich zu werden: Sie leitete am Tag, an dem das Volksbegehren auf der Tagesordnung des Landtages stand, eine verfassungsrechtliche Überprüfung des Gesetzesentwurfes zur „Stärkung der Rechte der Bürger,, ein. Mit Erfolg: Der Demokratiebewegung wurde am 19. September 2001 der Wind aus den Segeln genommen. Das Thüringer Verfassungsgericht erklärte das Volksbegehren für unzulässig, da der Gesetzesentwurf unter anderem als „finanzwirksame Maßnahme,, in das Budgetrecht des Landtages eingreifen würde.<sup>71</sup> Eine, wie **Peter Neumann** zutreffend bemerkt, „verblüffende Rechtsposition vor dem Hintergrund der historischen Wurzeln des Budgetrechts des Parlaments als Faustpfand gegenüber absolutistischen Herrschern,,. „Mehr Demokratie in Thüringen,, nahm die Niederlage vor dem Verfassungsgericht als Motivation, weiterhin für faire Volksrechte in Thüringen und damit einer Änderung der etablierten Machtstrukturen zu kämpfen. Schließlich begriff man die Unterstützung von fast 400.000 Thüringer Bürgern als klaren politischen Auftrag. Gemeinsam mit den Fraktionen von SPD und PDS (beide Parteien unterstützten das Bündnis von Anfang an) wurde eine „Novellierung des Durchführungsgesetzes,, zur Volksgesetzgebung ausgearbeitet und durch die Oppositionsparteien in den Landtag eingebracht. Auch die Landesregierung brachte einen Gesetzesentwurf ein, der allerdings eine Verschlechterung des Status quo bedeute. Die Entscheidung über eine Verbesserung der Ausgestaltung der Thüringer Volksgesetzgebung fiel am 13. November 2003, nachdem die

---

<sup>71</sup> Darüber hinaus sah das Gericht zwei Prinzipien der Thüringer Verfassung, die Ewigkeitsgarantie und den Grundsatz der Volkssouveränität, durch die vergleichsweise niedrigen Verfahrenshürden berührt.

Landtagsfraktionen 14 Monate um einen Kompromiss gerungen hatten. Dieser blieb zwar hinter den Erwartungen des Bündnisses, bedeutete aber eine klare Senkung der Hürden zur Auslösung der Volksgesetzgebungsverfahren: von 14 auf zehn Prozent bei freier Unterschriftensammlung in vier Monaten bzw. acht Prozent bei Amtseintragung in zwei Monaten (vgl. 5.2). Der Fall Thüringens zeigt, dass praktikable Volksrechte den Bürgern nicht per Verfassung „geschenkt“, werden, sondern sie gegen den Widerstand der herrschenden Kräfte beharrlich erkämpft werden müssen. Rückschläge und Niederlagen, wie in Thüringen durch das Urteil des Verfassungsgerichts, sind zwar schmerzlich, müssen aber in Kauf genommen werden. Aus ihnen können sich zudem „indirekte Wirkungen“, ergeben, etwa in Form von öffentlichen Auseinandersetzungen mit den politischen Gegnern der direkten Demokratie. Letztere führten zumindest in Thüringen zu einem Kompromiss.

Auf einer allgemeineren Ebene lässt sich aus den beschriebenen Konflikten zwischen den Vertretern der repräsentativen und der direkten Demokratie die Schlussfolgerung ziehen, dass die Bundesrepublik noch weit von einer „institutionellen Verzahnung“, zwischen der parlamentarischen und der direkten Demokratie entfernt ist. Auch dort, wo Verfahren unmittelbarer Bürgerbeteiligung unter starkem außerparlamentarischem Druck eingeführt wurden, stehen Repräsentanten der Parteiendemokratie ihnen weiterhin skeptisch gegenüber. Dieses Abwehrverhalten der „herrschenden Eliten“, folgt, historisch betrachtet, sich stark ähnelnden Argumentationsmustern, die immer dann hervorgebracht werden, wenn die Demokratie im Begriff ist, sich qualitativ weiterzuentwickeln. Etappenziele der Volkssouveränität, wie beispielsweise die Abschaffung des Ständewahlrechts oder die Einführung des Frauenwahlrechts, wurden von den „Mächtigen“, zu keiner Zeit widerstandslos hingenommen. Insbesondere der klassische Einwand, das gemeine Volk verfüge nicht über die intellektuellen Fähigkeiten über komplizierte politische Sachverhalte zu entscheiden, erwies sich als Bremsklotz des demokratischen Fortschritts. Überlebt hat das Vorurteil in Deutschland selbst nach der Einführung direkter Demokratie, indem verfassungsrechtlich festgelegt ist, welche Themen von der Volksgesetzgebung ausgenommen sind. Einen tatsächlichen Ergänzungsstatus nimmt die Volksgesetzgebung aber erst dann ein, wenn sie von Parteien und Parlamentariern auch als „Ergänzung“, (und zwar nicht nur von den Oppositionsparteien) empfunden und anerkannt wird und ihren „Platz“, in Abgrenzung zu den anderen Institutionen gefunden hat. Erst ein „kommunikativer Prozess“, der den gegenwärtigen Trend zur radikalen Konfrontation zwischen Volks- und parlamentarischer Gesetzgebung aufbricht, zu Gunsten eines fairen Wettstreits der besseren politischen Argumente in Sachfragen, stärkt die direkte Demokratie und somit die Demokratie als Ganzes in Deutschland. Parlamenten und Regierungen ist somit zu empfehlen, Verfahren direkter Demokratie nicht als Angriff auf ihre Handlungshoheit zu begreifen, sondern sich gemäß dem Schweizer Modell konstruktiv in die Abstimmungsdebatten mit einzubringen, wie es zum Beispiel das Instrument des parlamentarischen Gegenvorschlags bei Volksentscheiden ermöglicht.

#### *6.4 Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene: Mögliche Themen für Abstimmungsdebatten*

So notwendig und unverzichtbar die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene ist, so dringend ist ebenso eine Einschätzung darüber geboten, was

sich in Deutschland mit den Instrumenten der Volksgesetzgebung politisch bewegen ließe. Gegenstand „sachunmittelbarer Demokratie,, (Neumann) können selbstverständlich nur Bereiche sein, die vollständig unter die Rechtshoheit der Bundesrepublik Deutschland fallen. Bereiche hingegen, in denen etwa die Europäische Union der zuständige Gesetzgeber ist, könnten nicht Grundlage eines bundesweiten Volksbegehrens werden. Die Überprüfung der Zuständigkeit ist im Zeitalter der Globalisierung, deren Folgen unter anderem eine Verlagerung hergebrachter Machtstrukturen „nach oben,, (auf höhere Instanzen) ist, Ausgangsbedingung jeder Inanspruchnahme von Initiativrechten. Denkbar als Initiatorengruppen wären unter anderem: Globalisierungskritiker, die Leistungen der öffentlichen Fürsorge vor Privatisierungen schützen wollen; „neoliberale Gruppierungen,, die die Volksgesetzgebung als Chance begreifen, die empfundene Bevormundung durch den Staat zurückschrauben oder Oppositionsparteien, die zusammen mit Gewerkschaften und Verbänden versuchen, Gesetze, für die keine parlamentarische Mehrheiten existieren, per direktdemokratischer Verfahren zu verabschieden.

Eine leitende Frage dieser Untersuchung ist es, welchen thematischen Nutzen der einzelne Bürger von der Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene erwarten könnte. Im Folgenden soll darum anhand einer Reihe von Vorschlägen aufgezeigt werden, welches Potential Verfahren direkter Demokratie besitzen.

Der erste große Themenbereich, der sich für bürgerinitiierte Gesetzgebungsverfahren anböte, bezieht sich auf die Gewährleistung der Freiheit des Bürgers vor staatlichen Eingriffen. Gründe hierfür gibt es zu Genüge. Einzeln betrachtet gäben sie alle ausreichend Anlass, um zu ihnen ein Volksbegehren zu initiieren, dessen Ziel die Verabschiedung eines umfassenden „Bürgerschutzgesetzes,, ist. Bedroht, aufgrund eines maßlosen Sicherheitsbedürfnisses, ist die Freiheit des einzelnen Bürgers zum Beispiel durch folgende Einschnitte:<sup>72</sup>

- die beschlossene Durchsichtigkeit von Bankkonten zur besseren Überprüfung der „Steuerehrlichkeit,,
- die computergestützte Merkmalspeicherung biometrischer Daten aller Bürger unabhängig davon, ob gegen sie ein Verdacht vor liegt oder nicht.
- die Überwachung von Postverkehr, Telefonaten oder E-Mails (Stichwort: präventiv-polizeiliche Telekommunikationsüberwachung) sowie der Einholung von Reiseinformationen.
- die Befugnis des Bundeskriminalamtes bei Behörden und Firmen Auskünfte über Bürger und Angestellte einzuholen.

Ziel dieser beunruhigenden Maßnahmen ist es, Lebens- und Personaldaten einzelner Bürger zusammenzuführen, um möglichst detaillierte Persönlichkeitsprofile erstellen zu können, anhand derer, so verteidigt zumindest Bundesinnenminister Otto Schily die Reformen, eine effektivere Terrorismus-

---

<sup>72</sup>Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

und Verbrechensbekämpfung möglich sein soll. Gleichzeitig verstoßen sie jedoch allesamt, wie die Wochenzeitung DIE ZEIT (Ausgabe 10/05, S.3) hervorhebt, gegen das so genannte „Volkszählungsurteil“, des Bundesverfassungsgerichts von 1983, welches unmissverständlich das „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung,“ stärkt. Auf Bundesebene wären Initiativrechte der direkten Demokratie daher ein adäquates Mittel, um eingebüßte Freiheitsrechte wieder zurückzuerobern.

Ein zweiter denkbarer Themenbereich kann mit den Worten Erwin K. Scheuchs umschrieben werden. Der verstorbene Kölner Soziologe sah in der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die Chance zur „Rückkoppelung der Berufspolitiker an die Gesellschaft,“. Wiederum besäße die Volksgesetzgebung das Potential eine Vielzahl von Reformen einzuleiten und umzusetzen, die das durch die repräsentative Demokratie stark belastete Verhältnis zwischen Politikern und Bürgern auf eine neue Grundlage stellen würden. Beinhalten könnten Reformansätze aus dem Volk heraus etwa

- die Einführung von Kumulieren und Panschieren auf Bundesebene, die Abschaffung des starren Listenwahlrechts und die Eindämmung oligarchischer Tendenzen in Parteien durch so genannte „offene Primärwahlen,“, welche Bürgern die Auswahl von Berufspolitikern erlauben,
- die Amtszeitbegrenzung für Bundestagsabgeordnete auf zwei Legislaturperioden (mit Ausnahmen für Minister und Staatssekretäre),
- sowie die Festlegung der Rechtsstellung von Abgeordneten durch die Bürger, die bis dato eigenmächtig, intransparent und ohne Kontrolle ihres Auftraggebers über ihre Rechte entscheiden (Stichworte: Diäten und Nebeneinkünfte).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Eindämmung der „Verselbständigung der Berufspolitiker,“ (Scheuch) würden effektiv zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie beitragen – dank der ergänzenden Institution der direkten Demokratie.

Hinsichtlich der Rechtstellung von Abgeordneten wäre zudem die Einleitung koordinierter Initiativen auf Landesebene überlegenswert. Absicht der parallelen Vorgehensweise sollte es sein, den Landtagen Gesetzesentwürfe zu unterbreiten, in denen festgelegt ist, dass das Volk als politischer Auftraggeber über Abgeordnetenrechte zu entscheiden hat. Auch wenn zu befürchten ist, dass Verfassungsgerichte in den meisten Bundesländern die Initiativen stoppen würden, da sie den Finanzvorbehalt und die Unabhängigkeit der Abgeordneten verletzen<sup>73</sup>, könnten von einer solchen bundesweiten Initiative nützliche „indirekte Wirkungen,“ ausgehen. Hierunter würden etwa medienwirksame Effekte oder Zugeständnisse in einzelnen Bundesländern fallen, vorausgesetzt,

---

<sup>73</sup>Dies hängt selbstverständlich sehr von der jeweiligen Formulierung des Gesetzestextes ab. Auf jeden Fall wäre es aber lohnenswert, durch eine derartige Welle koordinierter Initiativen die angebliche „Unabhängigkeit der Abgeordneten,“ zu thematisieren.

eine ausreichend Anzahl an Bürgern beteiligt sich an den Initiativen.

Die Anwendung der Volksgesetzgebung könnte zudem auf Themenbereiche ausgeweitet werden, in denen gegenwärtig die Umsetzung von Reformen an „institutionellen Blockaden,, scheitert. Seit Jahren verhindern unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat durchgreifende Veränderungen, etwa in der Sozial- oder Steuerpolitik. Ohne die Bürger in eine Schiedsrichterrolle zwischen den Institutionen hieven zu wollen, könnten Volksabstimmungen bestehende Blockaden aufheben und zu einer effizienten Föderalismusreform in Deutschland beitragen. Nach dem Scheitern der jüngsten Reformbemühungen zur Neugliederung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern, besäße eine Volksabstimmung das Potential zu einer tatsächlichen „Entblockierung,, des deutschen Föderalismus beizutragen. Anders als Landes- und Bundespolitiker, die aus machtstrategischem Kalkül eine Einigung unmöglich machten, könnte eine direktdemokratische Entscheidung zu einer vernünftigen und effizienten Lösung führen, die sowohl die Reformfähigkeit des Bundestages als auch die des Bundesrates stärkt. Prämisse einer Föderalismusreform der Bundesbürger müsste eine konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips sein, das heißt der Gewährleistung, dass Ausgaben und Lasten von der gleichen politischen Ebene getragen werden. In einem zweiten Schritt, nach der Umsetzung der „überfälligen Strukturreform,, per Volksabstimmung, könnten durch Verfahren der Volksgesetzgebung weitere inhaltliche Reformen auf den Weg gebracht werden, deren Verabschiedung gegenseitig an unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen scheitert.

Entschlösse sich der Bundestag auf nationaler Ebene, Volksbegehren und Volksentscheide zu ermöglichen, ist mit allergrößter Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die „Volksrechte,, an einen Ausschlusskatalog an Themen geknüpft würden, in denen auch weiterhin die parlamentarisch-repräsentative Demokratie die alleinige Entscheidungshoheit besäße. Hierunter würden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die staatliche Mittelbeschaffung, das heißt Abgaben, wie Zölle und Steuern fallen.<sup>74</sup> Bei einer Staatsverschuldung von circa 1,45 Billionen Euro, die einer durchschnittlichen Staatsbürgerverschuldung von 17.279 Euro entspricht<sup>75</sup>, wäre die Ausdehnung der direkten Demokratie auf Finanzreferenden sehr zu empfehlen. Wie Feld und Kirchgässner überzeugend darlegen, gibt es keinen plausiblen Grund, weshalb das „Finanztabu,, für die Volksgesetzgebung aufrechterhalten werden sollte. Gegenteiliges kann am Beispiel der Schweizer Kantone und einigen US-Bundesstaaten bewiesen werden: Entscheiden Bürger über neue Ausgabenprojekte, ausgabenwirksame Reformen, wie etwa die Rentenpolitik oder Steueränderungen, ist das Ergebnis ein sowohl effizienterer als auch gerechterer Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln. Die direktdemokratische Einbeziehung von Bürgern ermöglicht

---

<sup>74</sup>Der von der rot-grünen Koalition im März 2002 eingebrachte Gesetzesentwurf nahm das Haushaltsgesetz, Abgabengesetze, Dienst- und Versorgungsbezüge und die Rechtstellung der Bundestagsabgeordneten von der Volksgesetzgebung aus. Finanzwirksame Volksbegehren wären nach dem Entwurf möglich gewesen.

<sup>75</sup>Die Zahlen beruhen auf Berechnungen des Bundes der Steuerzahler im März 2005 ([www.steuerzahler.de](http://www.steuerzahler.de)).

demnach einen nicht für möglich gehaltenen Spagat: Sie befriedigt neoliberale Interessen nach einem schlankeren Staat (mehr Effizienz), der seine Mittel nur auf Nachfrage gezielt verwendet sowie Forderungen aus dem linken politischen Spektrum nach einer gerechteren Umverteilungspolitik nach unten (bessere Distribution). Angesichts der dramatischen wirtschaftlichen Lage, in der sich der Staat befindet und einer immer krasser werdenden sozialen Schieflage zwischen Arm und Reich in Deutschland wäre es ein großer Fehler, wissenschaftliche Erkenntnisse außer Acht zu lassen, anhand derer sich beide Fehlentwicklungen stoppen ließen.<sup>76</sup>

Schließlich könnten Volksbegehren und Volksentscheide auf eine Reihe von Themen angewandt werden, die derzeit vom heterogenen Lager der „Globalisierungskritiker“, problematisiert werden. Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, böte die Übertragung nationalstaatlicher Souveränitäts- und Kontrollrechte auf supranationale Organe, wie die Europäische Union, ausreichend Anlass, eine durch direktdemokratische Verfahren initiierte Gegenentwicklung zu starten. Ein gegenwärtig populäres Beispiel für ein solches direktdemokratisches Aufbegehren wäre sicherlich die umstrittene „Bolkenstein-Richtlinie“, die eine Liberalisierung aller Dienstleistungen innerhalb der EU vorsieht.

---

<sup>76</sup>Argumente, Erkenntnisse aus den Schweizer Kantonen ließen sich keineswegs auf die deutsche Bundesebene übertragen, sind rein theoretischer Natur. Es wäre mehr als ein Versuch wert, sie durch die Einbettung von Finanzreferenden in die bundesdeutsche politische Kultur zu entkräften.

## 7. SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Im abschließenden Kapitel sollen die Qualitäten der direkten Demokratie sowie die Notwendigkeit ihrer Einführung auf Bundesebene zusammenfassend dargelegt werden. Ein geeigneter Anknüpfungspunkt ist dabei der unabänderliche Kern des Grundgesetzes, Artikel 1 („*Die Würde des Menschen ist unantastbar.*„) und Artikel 20 („*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. [...]*„), der als Zwillingsspaar des deutschen Verfassungsprovisoriums zu verstehen ist. Beide Artikel bedingen sich gegenseitig, das heißt, die Erfüllung des einen ist nicht ohne Gewährleistung des anderen möglich. Zudem ergibt sich aus beiden Ansprüchen die Konsequenz nach einer demokratischen Staatsform: Nur in einer Demokratie sind Menschenwürde und Volkssouveränität gleichermaßen garantiert. Die These lautet daher: In einer um faire Verfahren der direkten Demokratie ergänzten Demokratie ist eine bessere Garantie als auch eine freiere Entfaltung von Menschenwürde und Volkssouveränität möglich.

Die Institution der direkten Demokratie besitzt das Potential zur substanziellen „Weiterentwicklung der Demokratie„, indem sie eben keinen grundsätzlichen Gegensatz zur repräsentativen Demokratie darstellt, sondern mit ihr vereinbar ist. Gemessen an allgemeinen Grundsätzen der Demokratie (vgl. 2.1: „magisches Fünfeck„) erfolgt deren Stabilisierung erst durch Elemente direktdemokratischer Mitbestimmung. Eine zentrale Rolle kommt der besseren Erfüllung der politischen Gleichheit zu, die in einer von Eliten dominierten repräsentativen Demokratie nicht gegeben ist. Positive Auswirkungen sind des Weiteren für die Offenheit der Machtstruktur, der Transparenz und Rationalität des politischen Systems, dessen Effektivität und Handlungs- sowie Steuerungsfähigkeit sowie der Gewährleistung der Menschenrechte zu erwarten. Zusammenfassend ist festzustellen, dass direkte Demokratie als Ergänzung zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie langfristig zu einer ausgeglicheneren Verteilung von Macht innerhalb eines Staates sowie zur Flexibilisierung und Versachlichung von Politik führt. Verfahren direkter Demokratie ermitteln den „eigentlichen Bürgerwillen„ in der „Stimmbürgerarena„ nicht nur exakter als „halböffentliche Parlamente„, sie begrenzen die für jeden Bürger offene Abstimmungsdebatte zudem auf ein Sachthema.

Besonders bedeutsam ist die institutionelle Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren, da ihre Integration in das dominierende politische System, und somit dessen Weiterentwicklung, durch ein „bürgerunfreundliches Design„ verhindert werden kann. Anders formuliert: Direkte Demokratie lässt sich nicht theoretisch lernen. Erst die relative Häufigkeit ihrer Anwendung erzeugt die gewünschten Effekte, wie Machtkontrolle oder eine thematische Öffnung des politischen Systems. Elementarer Bestandteil einer „bürgerfreundlichen„ direkten Demokratie sind deswegen Verfahren, die „von unten„ durch die Bürger ausgelöst werden und deren Anwendung nicht von vornherein durch restriktive Hürden (z.B. Abstimmungsquoten) und knappe Fristen (zum Unterschriftensammeln und zum Debattieren) eingeschränkt sind. Ein Wandel der politischen zu einer direktdemokratischen Kultur bedarf der „Verlangsamung des politischen Prozesses„ bei gleichzeitiger Konzentration auf das Wesentliche (der Abstimmungsdebatte über das Für und Wider eines Themas), indem ihrem Kernelement, der Kommunikation, ausreichend Zeit eingeräumt wird. Nur so kann ein „Wettbewerb der Argumente„ entstehen, der kollektive politische Lernerfolge sowie eine Vielzahl „indirekter Wirkungen„ ermöglicht. Letztere

umfassen vor allem auch die Einbeziehung des Parlaments, dessen Verhältnis zur direkten Demokratie idealtypisch nicht „konfrontativ,, sondern „kooperativ,, sein sollte.

Theoretisches Wissen über eine „qualitativ gut ausgestaltete direkte Demokratie,, (Gross) ist die wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung direktdemokratischer Verfahren sowie deren Einbettung in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse. Speziell in Deutschland erfolgt die Auseinandersetzung mit der direkten Demokratie weiterhin nicht auf Grundlage ihres „theoretischen Potentials,, hinsichtlich der „Demokratisierung der Demokratie,, sondern einzig hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit. Die Gründe hierfür sind historisch bedingt. Bereits in der Weimarer Republik besaß die direkte Demokratie nicht den Status eines „Kontroll- und Erneuerungsinstruments,, der repräsentativen Demokratie. Im Gegenteil: Einzig die restriktive Ausgestaltung ihrer Verfahren böte sich als „Weimarer Erfahrung,, mit Gegenwartsbezug an. Schließlich ist die Ausgestaltung der direkten Demokratie in den heutigen Bundesländern vom gleichen Charakter geprägt.

Ziel dieser Untersuchung war es, Handlungsperspektiven der direkten Demokratie auf der deutschen Bundesebene aufzuzeigen. Im Mittelpunkt stand dabei der Prozess ihrer Einführung in ein bereits bestehendes politisches System, wobei zwei Arten gelungener Einführungsprozesse voneinander unterschieden werden konnten:

- *Erstens* die Einführung der direkten Demokratie „von unten,, in eine nur schwach etablierte repräsentativ-parlamentarische Demokratie, in der mittels einer kollektiven Rückbesinnung auf demokratischere Verhältnisse in der eigenen Geschichte und dem Aufeinandertreffen mehrerer paralleler Krisen eine breite Volksbewegung für einen institutionellen Wandel entstand (Schweiz, US-Bundesstaaten).
- *Zweitens* die Einführung der direkten Demokratie „von oben,, durch das „machtstrategisches Kalkül,, einer Partei bei gleichzeitigem (außer-)parlamentarischem Druck (Italien).

Entscheidend für den deutschen Fall ist, dass die Geschichte eine „Modernisierung der demokratischen Tradition,, nicht zulässt, wonach in der öffentlichen Diskussion als Alternative zur gegenwärtigen „schlecht funktionierenden Demokratie,, oftmals ein autoritäreres politisches System gefordert wird. Ein institutioneller Wandel in Deutschland kann aber nur dann erfolgen, wenn sich diese weit verbreitete Einstellung ändert, das heißt, Demokratie weniger als Herrschaftsform und dafür mehr als Lebensform und Gestaltungsinstrumentarium betrachtet wird. Denn jenseits der politisch-kulturellen Barrieren existiert in der Bundesrepublik eine Reihe von Bedingungen, die mittelfristig für die Einführung der direkten Demokratie sprächen. Hierunter fallen vor allem

- der tiefe Vertrauensverlust in die Problemlösungskapazitäten des etablierten Systems,
- die Häufung von Skandalen um Politiker und Parteien,
- die sich verfestigende ökonomische Krise, deren Ergebnis eine wachsende soziale Schieflage darstellt,
- die zunehmende Spaltung der Eliten hinsichtlich der Notwendigkeit von direktdemokratischer Mitbestimmung<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Dies ließ sich besonders gut während der Debatte über ein Referendum zur EU-Verfassung in Deutschland beobachten.

-sowie die stetig wachsende Erfahrung mit direkter Demokratie auf der Ebene der Kommunen und Länder.

Auf der anderen Seite zeigen die Erfahrungen der direktdemokratischen Praxis auf Landesebene, dass der Widerstand der Eliten gegen die Volksgesetzgebung in Deutschland weiter anhält. Zudem ist die „Mobilisierungs- und Engagierungsbereitschaft“, der Bürger für einen institutionellen Wandel auf Bundesebene trotz der Vielzahl von Defiziten der repräsentativen Demokratie noch nicht entfacht. Die Herausforderung besteht daher darin, sowohl die Kritik am Status quo als auch die Qualitäten der direkten Demokratie, zwei durchaus komplexe Sachverhalte, in der politischen Öffentlichkeit in vereinfachter (jedoch nicht verkürzter) Form darzustellen. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Teil der Eliten für die Einführung der direkten Demokratie zu gewinnen. In Deutschland, wo bis auf CDU / CSU alle im Bundestag vertretenen Parteien Elemente direkter Demokratie zumindest tendenziell unterstützen, funktioniert dies am besten anhand hartnäckiger Überzeugungsarbeit, wie sie der Verein *Mehr Demokratie* bereits leistet.

Unverzichtbar ist dabei ein Blick ins nahe europäische Ausland. Die Verfassung von Ungarn, der Slowakei oder Litauen sehen bereits heute weit mehr Mitbestimmungsrechte für ihre Bürger vor, als das deutsche Grundgesetz, auch wenn für die politische Beteiligungskultur dieser Länder noch Aufholbedarf besteht. Des Weiteren ist zu bemängeln, dass die direktdemokratischen Verfahren auf Ebene der Bundesländer in der Regel (schlechte) Kompromisse zwischen Parteien darstellen, jedoch nicht auf Praxiserfahrungen beruhen. Lernen ließe sich am Beispiel der Schweiz: Dort stieg die institutionelle Ausgestaltung aber auch die Anwendung der direkten Demokratie, gerade als die Politik im Begriff war vielschichtiger und komplexer zu werden. Auch für Deutschland, wo sich direkte Demokratie trotz kommunaler und regionaler Erfahrungen immer noch in einer Frühphase befindet, muss daher gelten: Nur eine „komplexere Demokratie,“ die das Initiativpotential der Bürger stärkt und nutzt, kann den Problemen der Gegenwart gerecht werden und ist gleichzeitig in der Lage, das Vertrauen der Bürger in die Politik wiederherzustellen.

Wann und in welcher Ausgestaltung es auf deutscher Bundesebene zur Einführung der direkten Demokratie kommt, lässt sich nur schwer prognostizieren. Empfehlungen sind daher nur bezüglich Handlungsvorschlägen zu machen, die einen institutionellen Wandel unterstützen würden. Folgende Vorgehensweise ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt angebracht:

- Erstens* die Gründung eines übergreifenden Bündnisses für direkte Demokratie auf Bundesebene. Wünschenswert wäre ein Zusammenschluss von Vertretern unterschiedlicher politischer Richtungen, deren vorrangiges Ziel es ist, einen institutionellen Wandel zu erreichen.
- Zweitens* eine engagierte Öffentlichkeitsarbeit, die Machtkartelle und institutionalisierte Ungerechtigkeiten des repräsentativen Systems aufdeckt und gleichzeitig für einen (starken) Ergänzungsstatus der direkten Demokratie wirbt.
- Drittens* die Einbeziehung und Stärkung der Handlungsbereitschaft der deutschen Zivilgesellschaft. Anzustreben ist die Ersetzung durch Individualisierungsprozesse verloren gegangener Bindungen anhand einer „individualisierten Demokratie,“ die es jedem einzelnen Bürger ermöglicht, sich gemäß seinem persönlichen Interesse direktdemokratisch einzubringen.

- *Viertens* die Überzeugung zumindest eines Teils der repräsentativen Eliten von der Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene.
- *Fünftens* die Entfaltung eines erheblichen außerparlamentarischen Drucks (unter anderem durch das Instrument der Massenpetition), der insbesondere dann, wenn die Entscheidung über die Einführung von Volksentscheiden in eine komplexe politische Konstellation eingebettet wäre, Gegner der direkten Demokratie dazu veranlassen würde, sie als „kleineres Übel„ zu akzeptieren.

## 8. LITERATURVERZEICHNIS

Bittner, Jochen (2005): Denn sie wissen, was wir tun, in: DIE ZEIT, Nr. 10/05, S.3.

Boom, Dirk van den (1999): Politik diesseits der Macht? Zu Einfluss, Funktion und Stellung von Kleinparteien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1999.

Capretti, Anna (2001): Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse. Frankfurt a.M. / Berlin (Interdisziplinäre Europa-Studien; Bd. 2), 2001.

Erne, Roland (2001): Obligatorisches Referendum, Plebiszit, und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 76-87.

Efler, Michael (1999): Der Kampf um Mehr Demokratie in Hamburg, in: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.), Mehr Demokratie wagen. München, 1999, S. 205-222.

Gross, Andreas (2001): Das Design der Direkten Demokratie und deren Qualitäten, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 331-339.

Heußner, Hermann K. (1992): Entstehung direktdemokratischer Verfahren in den USA – ein Rückblick auf die geschichtlichen Impulse plebiszitärer Verfassungsbestimmungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 1/92, Opladen, S. 131-145.

Himmelmann, Gerhard (2001): Direkte Demokratie lernen oder Demokratie direkt lernen? Demokratiepädagogik als Demokratiepolitik, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 262-275.

Holsteyn, van Joop (1996): The Netherlands: national debates and local experience, in: Gallagher, Michael / Uleri, Vincenzi Pies (Hrsg.): The Referendum Experience in Europe. Ipswich, 1996, S. 126-137.

Jung, Otmar (1992): Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/92, S. 16-30.

Jung, Otmar (2001): Mehr Demokratie wagen, in: Jung, Otmar / Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. München, 2001, S. 13-72.

Kaufmann, Bruno et al (2004.): Guidebook to direct Democracy – in Switzerland and beyond, Amsterdam, 2004.

- Klages, Andreas / Paulus, Petra (1996): Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit. Marburg, 1996.
- Kobach, Kris W. (1994): Switzerland, in: Butler, David / Ranney, Austin (Hrsg.): Referendums around the World. Washington D.C. 1994, S. 234-260.
- Kriesi, Hanspeter (1994): Akteure – Medien – Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit, in: Friedrichs, Jürgen / Lepsius, Rainer M. / Neidhardt, Friedrich (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34/1994, Opladen, S. 234-260.
- Kriesi, Hanspeter / Wisler, Dominique (1996): The Impact of Social Movements on Political Institution: A Comparison of the Introduction of Direct Legislation in Switzerland and the U.S, in: Institute for European Studies Working Paper no. 96.6, Cornell University, 1996.
- Kriesi, Hanspeter / Trechsel, Alexander H (1996): Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system, in: Gallagher, Michael / Uleri, Vincenzi Pies (Hrsg.): The Referendum Experience in Europe. Ipswich, 1996, S. 184-208.
- Linder, Wolf (1999): Das politische System der Schweiz, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen, 1999, S. 445-477.
- Linder, Wolf (1999): Direkte Demokratie, in: Klöti, Ulrich / Knoeppel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolfs / Papdopoulos, Yannis (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich, 1999, S.19-130.
- Mittendorf, Volker (2001): Qualitative Unterschiede in der Wahl- und Abstimmungskampfkommunikation, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 276-287.
- Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Friedrichs, Jürgen / Lepsius, Rainer M. / Neidhardt, Friedrich (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34/1994, Opladen, S. 7-41.
- Neumann, Peter (2002): Die Entwicklung der Rechtsprechung zu Volkbegehren und Volksentscheid nach der Deutschen Einheit, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 115-152.
- Niclaß, Karlheinz (1992): Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/92, S. 3-15.
- Nijeboer, Arjen (2000): Direkte Demokratie in den Niederlanden, in: Europa Magazin no 3, 2000.

Rehmet, Frank (2001): Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 102-114.

Schaffner, Martin (1982): Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Basel / Frankfurt. 1982.

Scheuch, Erwin K. (2002): Der Platz der direkten in der parlamentarischen Demokratie, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 316-323.

Schiffers, Reinhard (2001): „Weimarer Erfahrungen,,: Heute noch eine Orientierungshilfe?, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden, 2002, S. 65-75.

Schiller, Theo (1999): Prinzipien und Qualifikationskriterien von Demokratie, in: Dirk Berg-Schlosser / Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt, 1999, S. 28-56.

Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie – Eine Einführung, Frankfurt/NewYork, 2002.

Steffani, Winfried(1971): Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation. In: Winfried Steffani (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 17-47.

Trautmann, Günter (1999): Das politische System Italiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1999, S. 519-562.