

Direkte Demokratie im politischen Mehrebenensystem der Bundesrepublik

Andreas Kost

Befasst man sich mit dem Themenkomplex „Direkte Demokratie“, so gibt es verschiedene Möglichkeiten, sich ihm inhaltlich zu nähern. Der Verfasser möchte dabei den Blick auf das politische Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland lenken. Konkret bezogen auf die bundesdeutsche Praxis stehen die Instrumente direkter Demokratie im Mittelpunkt der Betrachtung, die auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene anzutreffen sind. Die kommunale Ebene als Schrittmacherin und manchmal quasi direktdemokratisches Experimentierfeld der Landesebene enthält die Schwerpunkte *Bürgerbegehren* und *Bürgerentscheid*. Auf der Landesebene, die eine direktdemokratische Gestalterinnen-, aber auch Mitläuferinnenrolle spielt, werden *Volksinitiative/Bürgerantrag* sowie *Volksbegehren* und *Volksentscheid* thematisiert. Einige perspektivische Anmerkungen über die bescheidenen direktdemokratischen Ausprägungen zu *Volksabstimmungen* auf Bundesebene, der praktisch eine Bremserfunktion zugeschrieben werden kann, sollen das Gesamtbild der staatlichen Ebenen abrunden.

Zunächst eine Definition der direkten Demokratie, die eine Grundsatzbestimmung vornimmt: In der Wirklichkeit moderner Staaten bezeichnet „direkte Demokratie“ alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen. Direkte Demokratie ist dabei in der Regel eine Ergänzung und Erweiterung des politischen Entscheidens in repräsentativen Demokratien, wo politisch verbindliche Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung von gewählten Repräsentanten getroffen werden.



Prof. Dr. Andreas Kost
Universität Duisburg-Essen
Institut für Politikwissenschaft

Bundesebene – Bremserin

Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes besagt: „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.“ Auch wenn der Terminus „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 auftaucht, ist die Bundesrepublik Deutschland in erster Linie eine konsequent repräsentative Demokratie. Wenn die Bürgerinnen und Bürger Volksvertretungen wählen, obliegt diesen prinzipiell die alleinige Entscheidungskompetenz für Ämterbesetzungen und Sachentscheidungen. Insbesondere bei Einführung des Grundgesetzes 1949 wurden die vermeintlich schlechten Erfahrungen mit Elementen direkter Demokratie während der Zeit der Weimarer Republik (1918 bis 1933) als Ablehnungsgrund für eine Aufnahme in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland angeführt. So fürchtete man die unheilvolle Beeinflussung des Volkes durch Demagogen und antizipierte eine Emotionalisierung und Polarisierung der Bevölkerung bei zentralen Volksabstimmungen, die rationale Vernunftentscheidungen erschweren würden. Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Elemente in das Verfassungsgefüge mussten sich deshalb für viele Jahre mit dieser dominierenden Grundhaltung in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland auseinandersetzen.

Als Ausnahmen gelten die Artikel 29 (als Sonderfall daran angelehnt 118 und 118 a) sowie 146 des Grundgesetzes. Art. 29 Abs. 2 ff. GG regelt die seltene Neugliederung der Bundesländer (z.B. Veränderungen der Grenzen bzw. Fusionen), bei denen ein Volksentscheid zur Bestätigung notwendig ist. Obwohl es einige Anläufe gab, ist bisher nur eine Neugliederung per Volksentscheid realisiert worden: die Fusion der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum neuen Bundesland Baden-Württemberg im Jahre 1952. Der Versuch einer Fusion von Berlin und Brandenburg zu einem neuen Bundesland Berlin-Brandenburg scheiterte 1996 an der verfassungsmäßig notwendigen Mindestzustimmung von 25 Prozent, die zwar von den Berlinern (überwiegende Zustimmung im ehemaligen Westteil, allerdings mehrheitliche Ablehnung im Ostteil) überschritten wurde, aber – bei getrennter Abstimmungszeremonie – nicht von den Brandenburgern. Der Anteil der Nein-Stimmen lag insgesamt bei 63 Prozent. Eine Abstimmung über die Neugliederung der Bundesländer gemäß Artikel 29 GG stellt jedoch von vornherein keine bundesweite Volksabstimmung dar, sondern ist nur eine Territorialabstimmung in den betroffenen Bundesländern. Die Bevölkerung dort kann den Zusammenschluss oder auch die mögliche Teilung der Länder in einem Volksentscheid bestätigen oder ablehnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bevölkerung kein Initiativrecht für eine Neugliederung der Bundesländer besitzt.

Eine direktdemokratische Erweiterung des Grundgesetzes scheint bis heute wegen eines grundsätzlichen Misstrauens in nicht unerheblichen Teilen der verantwortlichen Parteien gegenüber der demokratischen Reife der deutschen Bevölkerung zu scheitern. Mögen zu der Zeit seiner Einführung 1949 solche Überlegungen noch relevant gewesen sein, so ist nach über sechzigjähriger Erfahrung mit dieser freiheitlichsten aller deutschen Verfassungen und seiner großen Zustimmung durch die Deutschen ein Demokratiemisstrauen nicht mehr angemessen. So sind 75 Prozent der Bevölkerung laut einer Umfrage des Statistikportals Statista mit dem Grundgesetz zufrieden (Statista 2016).

Eine moderne pluralistische Gesellschaft zeichnet sich heutzutage durch ein Mitsprachebedürfnis der Bevölkerung aus, das Volkssouveränität nicht lediglich dahinge-

hend interpretiert, alle vier oder fünf Jahre zu wählen. Die demokratischen Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung stehen dabei der Einführung einer Volksgesetzgebung mit den erweiterten Anwendungsmöglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheid, insbesondere in der Form des fakultativen Referendums, auf Bundesebene auch nicht im Wege (siehe Artikel 20 Absatz 2 GG). Ohne dass die Rolle der politischen Parteien gemäß ihrem Verfassungsauftrag beschnitten würde, enthielten Volksabstimmungen auf Bundesebene quasi ein Element zusätzlicher Gewaltenteilung, also des Prinzips, aus dem Parlamente ursprünglich hervorgegangen sind und auf dem Demokratie und Rechtsstaat westlicher Prägung beruhen. Schließlich zeigt die Erfahrung mit Volksbegehren und Volksentscheiden in den Bundesländern sowie im Ausland, dass die Bürgerschaft dort einen sparsamen Gebrauch von diesen Instrumenten macht und deren Erfolgsaussichten abwägt, was allein schon durch die vielfältigen Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere Zustimmungs- und Abstimmungshürden, bedingt ist.

Landesebene – Gestalterin und Mitläuferin

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 Absatz 1 GG ein Bundesstaat. Sie ist eine Verbindung mehrerer Staaten (der Gliedstaaten: Länder bzw. Bundesländer) zu einem Gesamtstaat (dem Bund). Bei der Verteilung der Staatsgewalt sollte nach den Vorstellungen des Parlamentarischen Rates bei Einführung des Grundgesetzes zumindest ein annäherndes Gleichgewicht zwischen den nachgeordneten Gliedstaaten und dem übergeordneten Gesamtstaat begründet werden. Angesichts historischer Erfahrungen mit Machtkonzentrationen in Deutschland sollte das Prinzip des Föderalismus die dominierende Stellung einer „Zentralinstanz“ verhindern und „Vielfalt“ ermöglichen. Vor allem vier Merkmale zeigen die Staatsqualität sowohl des Bundes als auch der Länder: eine eigene Verfassung, eigene Verfassungsinstitutionen, eigene Amtsträger und jeweils eigene Zuständigkeiten. Obwohl die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nach dem Zweiten Weltkrieg von einem tiefen Misstrauen (s.o.) gegen die Fähigkeit des Volkes zur plebiszitären Willensbildung erfüllt waren, wurden im Gegensatz zum Grundgesetz in den meisten Landesverfassungen direktdemokratische Partizipationsinstrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid – wenn auch mit manchem Vorbehalt – eingeführt. Damit wurde der Bevölkerung die Möglichkeit eingeräumt, unmittelbar an der Gesetzgebung teilzunehmen. Für die Verfassungspraxis der Länder war auch bedeutend, dass Volksbegehren und Volksentscheid an hervorgehobenen Stellen verankert wurden, so bspw. in Artikel 2 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung. Schließlich kam mit der Volksinitiative / dem Bürgerantrag in zwölf Bundesländern ein weiteres Instrument hinzu, welches eine unmittelbare Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung eröffnet.

Volksinitiative / Bürgerantrag

Als neueres Instrument direkter Demokratie ist in den deutschen Ländern die Volksinitiative bzw. der Bürgerantrag (so die Bezeichnung in Thüringen und Bremen) in die Landesverfassungen eingefügt worden. Ihre Zielrichtung besteht unter anderem darin, den Volkswillen nachhaltiger als durch Petitionen sowie außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens einbringen zu können. Die Befassung eines Landtags mit bestimmten

Gegenständen der politischen Willensbildung, die durch die Bürgerinnen und Bürger in Form von Unterschriftenaktionen initiiert werden muss, kann auch durch Einreichung eines ausformulierten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurfs geschehen. Die Zulässigkeit einer Volksinitiative hängt dabei von dem thematischen Gegenstand ab, welcher nur in der Entscheidungszuständigkeit des Landtags liegen darf. Somit kann durch die Volksinitiative der Landtag nicht veranlasst werden, sich beispielsweise mit bundespolitischen Themen auseinander zu setzen.

Seit ihrer Einführung wurden Volksinitiativen eher sporadisch durchgeführt. So weisen sie einige institutionelle Hürden auf, die zu bewältigen sind (Unterschriftenquoren, Unterschriftensammlungen, Fristen). Mittlerweile hat sich auch gezeigt, dass der Mobilisierungsaufwand für eine Volksinitiative vergleichbar mit dem eines Volksbegehrens ist. In einer ganzen Reihe von Ländern kann nach einer Ablehnung durch den Landtag die Volksinitiative auch als Antrag auf ein Volksbegehren gestellt werden. Diese gestufte Vorgehensweise wird jedoch bisher nicht in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen praktiziert. Zweifellos würde das Partizipationsinstrument durch eine solche Verknüpfung direktdemokratisch aufgewertet. Insgesamt zeigen die Volksinitiativen zwar in den deutschen Ländern politische Wirkung, aber in den vorliegenden Ausprägungen ist der instrumentelle Charakter für die Bürgerinnen und Bürger relativ schwer umsetzbar. Die Situation im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen mag dies veranschaulichen. Seit 2002 fanden in Nordrhein-Westfalen zehn reguläre Volksinitiativen statt, wobei seit 2007 nur noch zwei eingereicht wurden. Von den zehn Volksinitiativen war nur die des Bundes der Steuerzahler für eine Reform der Diätenversorgung der Landtagsabgeordneten erfolgreich.

Volksbegehren und Volksentscheid

Durch ein Volksbegehren erhalten die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger in den deutschen Ländern die Möglichkeit, sich per Antrag (zunächst) an ihre Landesregierungen zu wenden, damit ein Gesetz erlassen, geändert oder aufgehoben werde. Der Gegenstand eines Volksbegehrens muss dabei immer ein förmliches Gesetz sein, für das das jeweilige Bundesland die Gesetzeszuständigkeit besitzt, wobei jedoch in den meisten Ländern Volksbegehren über Abgaben (Gebühren, Steuern), Besoldungsordnungen, Finanzfragen sowie über Staatsverträge ausgeschlossen sind. Die meisten Länderparlamente sehen bei diesen Kernaufgabenbereichen wohl die funktionale Handlungsfähigkeit der Landespolitik gefährdet, sollten die Bürgerinnen und Bürger über solche Sachverhalte abstimmen. Auch die Komplexität der Sachverhalte dürfte diese kritische Haltung begünstigen.

Ausgangspunkt eines initiierten Volksbegehrens muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzesentwurf sein, wobei eventuell vorliegende rechtstechnische Mängel das Volksbegehren aber nicht automatisch unzulässig machen. Über den Gegenstand des Volksbegehrens kann nur geheim und nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden. Entscheidend ist die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei Erreichen der notwendigen Mehrheit ist das Gesetz von den Landesregierungen auszufertigen und zu verkünden.

In den deutschen Ländern fanden im Zeitraum von 1946 bis Oktober 2013 bislang insgesamt 81 konkrete Versuche unmittelbarer Gesetzgebung, sprich Volksbegehren, statt, die von der Bevölkerung selbst initiiert wurden. Thematisch dominierten Sach-

verhalte zu Bildung und Kultur sowie Demokratie und Innenpolitik. Die Themenpalette wird dabei durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben. Die relative geringe Zahl von nur 81 Volksbegehren und 21 Volksentscheiden in der Zeit von 1946 bis 2013 hat einerseits Befürchtungen nicht bestätigt, die repräsentative Demokratie könne durch die Überforderung der Bürgerinnen und Bürger bei komplexen Entscheidungen geschwächt werden, andererseits wurden dadurch wohl die Hoffnungen der Befürworter direkter Demokratie enttäuscht, die Zahl der unmittelbar Beteiligten an der Landespolitik könne sich durch dieses Partizipationsinstrument signifikant erhöhen lassen.

Statistisch gesehen findet lediglich in etwas mehr als 30 Jahren ein Volksentscheid pro Bundesland statt. Gründe für die geringe Umsetzungsquote sind durchaus zu identifizieren: Die Unterschriftenquoten bei den Volksbegehren sind in vielen Flächenländern immer noch recht hoch. Für ein Volksbegehren müssen große Stimmenanteile zusammengetragen werden – dies erfordert eine erhebliche Organisationsfähigkeit der Initiatoren, weil zusätzlich die Eintragungsfristen zu beachten sind. In mehreren Bundesländern, wie in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen oder Sachsen, müssen sich mindestens 10 Prozent der Stimmberechtigten eintragen. Der Anteil in Hessen liegt sogar bei 20 Prozent. Auch beim Volksentscheid müssen Hürden genommen werden: Die Zustimmungsquoren für einen Entscheid bei einfachen Gesetzen liegen im Idealfall bei Null (siehe Bayern, Hessen und Sachsen und modifiziert Hamburg) oder betragen immerhin noch 33,3 Prozent wie in Mecklenburg-Vorpommern.

Bei der bundesweit beachteten Volksabstimmung in Baden-Württemberg zu „Stuttgart 21“ scheiterten die Initiatoren dieses Entscheids nicht nur daran, dass 58,8 Prozent der Abstimmenden gegen einen Ausstieg aus dem Bahnprojekt votierten, sondern auch weil das damalige Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent verfehlt wurde. Dabei lag die Wahlbeteiligung bei respektablem 48,3 Prozent von insgesamt 7,6 Mio. Wahlberechtigten. Obwohl der Volksentscheid zu „Stuttgart 21“ erst einmal als Einzelfall einzustufen ist, lassen sich eingeschränkt Lehren für die Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie ableiten. Hierbei spielt die Frage eine Rolle, ob und inwieweit sich die Erfahrungen mit der direktdemokratischen Abstimmung zu „Stuttgart 21“ auf andere Volksentscheide übertragen lassen. Zu verdanken ist dies auch einer Studie bzw. repräsentativen Bevölkerungsbefragung über die abschließende Phase im Umfeld des Volksentscheides zum Stuttgart 21-Kündigungsgesetz (Gabriel u.a. 2014). Angelehnt an die von Robert Dahl entwickelten fünf Merkmale als Qualitätsstandards einer Demokratie: Effektive Partizipation, Gleichheit der Stimmen, politische Urteilsfähigkeit, Kontrolle der Agenda und Inklusion aller Mitglieder der politischen Gemeinschaft in den Prozess (Dahl, 1998), konnten die Forscher empirisch zeigen, dass „Stuttgart 21“ in weiten Teilen notwendigen demokratischen Qualitätsstandards entsprach. Es gab nur eine geringe soziale Selektivität bei den Abstimmenden, während dagegen das kognitive Engagement der Bevölkerung hoch war und der Volksentscheid letztlich zur Befriedung eines lange währenden Konflikts beitrug.

Für die deutschen Länder insgesamt betrachtet, könnte hinsichtlich einer erweiterten Bürgermitwirkung das Fehlen von obligatorischen Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen (Ausnahmen Bayern, Hessen und sehr eingeschränkt Berlin) sowie der überwiegende Ausschluss von Volksbegehren zu Finanzthemen (Ausnahmen Berlin und Sachsen) bemängelt werden. So wäre nicht auszuschließen, dass solche Kernbereiche demokratisch zu treffender Entscheidungen das Interesse und das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landespolitik in einem gewissen Maße stärken könnten. In Deutschland kann auf Länderebene hier eine eher

ängstliche Herangehensweise konstatiert werden, wobei zwar Ansätze direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in einem materiellen Sinne existieren, die politisch Verantwortlichen aber bislang vor einem stärkeren Ausbau der Direktdemokratie absehen. Die Länder sind hier teils Gestalter, teils Mitläufer, je nach direktdemokratischem Ausprägungsgrad. Zumindest tragen Volksbegehren und Volksentscheid trotz bisher spärlicher Anwendungszahl indirekt dazu bei, die Politik etwas mehr zu kontrollieren und transparenter zu gestalten.

Kommunale Ebene – Schrittmacherin

Wenn unmittelbare bürgerschaftliche Entscheidungsrechte bei politischen und administrativen Fragen strikt begrenzt werden, kann auf kommunaler Ebene nur der Bürgerentscheid als einziges Element direkter Demokratie in der deutschen Selbstverwaltungsorganisation infrage kommen. So wird den Bürgern bei wichtigen kommunalen Angelegenheiten (z.B. über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen oder die Erstellung von Verkehrskonzepten) ein unmittelbares Mitspracherecht eingeräumt, das den Entscheidungen eines Stadt- oder Gemeinderates praktisch gleichgestellt ist.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die Gemeindeordnungen in den Ländern legen das Verfahren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ziemlich detailliert fest. Als Beispiel für eine offizielle Definition dieser Partizipationsinstrumente kann man auf die Formulierung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung verweisen: „Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).“ (§ 26 Abs. 1 GO NRW). Ein Bürgerbegehren ist also der Antrag der Bürger an die Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid durchzuführen, und ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage.

Seit den 1990er Jahren nehmen Bemühungen um eine stärkere partizipatorische Einbindung der Bürgerinnen und Bürger jenseits von Kommunalwahlen zu. Verfassungs- und auch kommunalpolitisch bietet die direkte Demokratie in Deutschland seit den frühen 1990er Jahren ein spannendes Szenario. Vor 1990 gab es mit Baden-Württemberg erst ein Bundesland mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene. Seither haben 15 Länder diese Partizipationsinstrumente eingeführt. So kam es auf lokaler Ebene bis Ende 2013 schon zu ca. 5.400 von der Bevölkerung angestoßenen Bürgerbegehren und 3.000 Bürgerentscheiden in Deutschland (wobei Konkurrenzvorlagen / Gegenvorschläge nicht mitgezählt sind). Spitzenreiter ist dabei Bayern mit 2.000 kommunalen Begehren und ca. 1.100 Abstimmungen. Dort existiert die weitest gehende Referendums-Variante, die am 1. Oktober 1995 – interessanterweise sogar per Volksentscheid – in die Bayerische Gemeindeordnung eingefügt wurde. Allerdings weisen in Bayern und in anderen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid keinen unbeschränkten Geltungsbereich auf. Dies liegt an substantziellen Einschränkungen der strukturellen sowie materiellen Voraussetzungen dieser Partizipationsinstrumente.

Die praktische Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid belebt die kommunale Szenerie. Die Möglichkeiten, sich zu kommunalpolitischen Einzelthemen

artikulieren zu können und darüber hinaus direkte Entscheidungen zu treffen, stellen durchaus eine wirksame Form unmittelbarer Demokratie auf lokaler Ebene dar. So haben beide Instrumente zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im bürgerschaftlichen Sinne geführt, ohne jedoch wirklich ein starkes Gegengewicht zu den Räten bilden zu können und eine systematische Machtkontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger auszuüben. Auf der „Haben-Seite“ stehen aber Grundvoraussetzungen einer beteiligungsfreundlichen Kommunalverfassung: Schaffung von Transparenz, Förderung von Minderheiten sowie Erleichterung von Initiativen. Das Repräsentationsprinzip sowie die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung und der lokalen Autonomie blieben dabei seit Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Grundsatz unangetastet. Die institutionalisierte Bürgerbeteiligung entpuppte sich tatsächlich als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograph für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die kommunale Machtbalance. Die überschaubare Anwendung z.B. von rund 3.000 Abstimmungen bis Ende 2013 (bei über 12.000 Kommunen in Deutschland) bestätigt eher die Ausnahmeerscheinung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, wobei die institutionell-strukturellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie die sächliche Beschränkung nur auf bestimmte Themengebiete dieser letztlich relativ geringen Anzahl Vorschub geleistet haben. Immerhin waren aber schon über 1.600 Bürgerentscheide im Sinne der Initiatoren erfolgreich. Aus den bisherigen empirischen Erhebungen lassen sich auf der thematischen Seite der Bürgerbegehren und der Bürgerentscheide gewisse inhaltliche Schwerpunkte erkennen. Es dominieren Begehren über öffentliche Einrichtungen (insbesondere Schulen und Schwimmbäder) sowie Verkehrs- und Wirtschaftsprojekte (siehe Bürgerbegehrensbericht 2014 von Mehr Demokratie e.V.). Auch Fragen zu Gebietsreformen sind von erkennbarer Relevanz.

Diskussionswürdig ist jedoch der Umstand, dass das grundsätzlich anerkannte Repräsentationsprinzip kaum ausgehöhlt würde, wenn mehr materielle Sachthemen als bisher in den meisten deutschen Ländern zur Abstimmung kämen. Ob nun über alle kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten entschieden werden sollte oder ob bestimmte Verwaltungskernbereiche (z.B. Haushaltssatzung und innere Verwaltungsorganisation) wegen einer antizipierten funktionalen Handlungsautonomie und -fähigkeit ausgeblendet bleiben sollten, ist letztlich eine praktisch zu lösende Ermessensfrage. Warum sollte man den Bürgern nicht in allen Bundesländern mehr Vertrauen schenken und sie bspw. über kommunale Abgaben oder abfallrechtliche, immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Zulassungsverfahren abstimmen lassen? In einigen Bundesländern, wie z.B. in Bayern, Sachsen und in Hessen, sind diese Themenfelder durchaus Gegenstand von Bürgerentscheiden und bilden einen beachtlichen Anteil bei den zur Abstimmung stehenden Sachfragen (siehe auch hier Bürgerbegehrensbericht 2014). Damit könnte bei den Bürgern weiteres politisches Interesse und auch ein erhöhtes Verantwortungsbewusstsein geweckt werden.

Weil diese Partizipationsinstrumente in einem überschaubaren Maße zum kommunalpolitischen Alltagsgeschäft gehören, haben nicht nur Parteien, sondern gerade auch Bürgerinitiativen und einzelne bzw. sich zusammenschließende aktive Bürger diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung für sich entdeckt. Auch wenn die allermeisten Entscheidungen weiterhin in den Gemeinderäten fallen, ist die beschworene Gefahr einer elitären Gegenmobilisierung durch stärker institutionalisierte Akteure – wie Parteien, Verwaltungen – geringer ausgefallen als zunächst vermutet werden konnte. Allerdings fungierten die Parteien häufiger als „Trittbrettfahrer“, indem sie ein Bürgerbegehren erst dann unterstützten, wenn der Entscheidungsprozess durch

unterschiedliche Akteure bereits eingeleitet war. Für Hessen und Bayern ist festgestellt worden, dass jeweils nur gut ein Viertel aller Bürgerbegehren von Parteien initiiert wurde, und auch Daten aus Nordrhein-Westfalen haben das bestätigt (vgl. Rehmet u. a. 1999 und Kost 2002).

Zum aktuellen und zur Zeit gesellschaftlich prägenden Thema „Flüchtlinge“ lässt sich übrigens feststellen, dass es hierzu in den vergangenen beiden Jahren lediglich 16 Initiativen gab, so ein Bericht Anfang 2016 des Vereins Mehr Demokratie (mdmagazin 1.2016). Eine überdurchschnittliche Instrumentalisierung oder gar ein populistischer Missbrauch der Flüchtlingsthematik mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist jedenfalls nicht erkennbar. Von den 16 Bürgerbegehren wurde schließlich eines nicht eingereicht, zwei wurden zurückgezogen und vier für unzulässig erklärt, so dass neun Initiativen zum Thema „Flüchtlinge“ übrig blieben. Bedenkt man, dass es im selben Zeitraum insgesamt mehr als 500 Bürgerbegehren zu anderen Themen gab, kann diese Größenordnung die direktdemokratischen Instrumente wohl kaum in Frage stellen.

Fazit

Unter den demokratiethoretischen Gesichtspunkten, dass Bürger die Quelle politischer Legitimation sind, dass eine Kontrolle der Repräsentanten damit ermöglicht und Partizipation der Bürger für Demokratie unverzichtbar ist, können direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das politische System entlasten. Input- als auch Output-Seite des politischen Systems erfahren damit ein Mehr an politischer Legitimation.

Die materiellen und strukturellen Handlungsoptionen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung sind jedoch relativ strikt begrenzt. Daher stellt sich die Frage, ob Defizite im politischen System vorliegen und ob der politische Entscheidungsprozess systemgerecht ausgestaltet ist. Denn es kommt darauf an, wer Volksabstimmungen auslösen kann, welche direktdemokratischen Verfahren gelten und welche Rolle in diesem Entscheidungsprozess Parlament und Regierung spielen. In Deutschland wird auf Länderebene die Variante der Volksgesetzgebung bevorzugt, was zur Folge hat, dass die Bürgerinnen und Bürger als Gesetzgeber initiativ werden müssen. Was auf den ersten Blick attraktiv und fortschrittlich erscheinen mag, entpuppt sich auf den zweiten Blick als ein direktdemokratisches Angebot mit Tücken. Das Volk erhält zwar die Möglichkeit, Gesetze auch gegen den Willen des Parlaments beziehungsweise der Parlamentsmehrheit durchzusetzen, doch haben sich die Gesetzgeber damit „revanchiert“, dieses Angebot durch hohe Zustimmungs- und Abstimmungsquoten sowie weitgehende Themenausschlussgegenstände zu beschränken. Die Anwendung in der Praxis hält sich in Grenzen. Ferner bleiben die deutschen Länder, die immerhin direktdemokratische Verfahren in ihre Länderverfassungen integriert haben, auf der Bundesebene bei plebiszitären Gesetzgebungsverfahren praktisch außen vor. Im Sinne einer realistischen Umsetzung von direktdemokratischen Elementen in das Grundgesetz sind daher dem fakultativen Referendum größere Realisierungschancen im Kontext der politischen Kultur Deutschlands einzuräumen. Der direkten Demokratie ist durchaus ein konservatives Strukturelement zu eigen. Nicht nur in der Schweiz, auch in Deutschland dürften Volksabstimmungen als Veto-Instrumente zum Zuge kommen. Das Volk würde wohl eher dazu neigen, ein Reformvorhaben der Regierung zu stoppen, als selbst eines zu initiieren. Das fakultative Referendum würde dem grundsätzlich ent-

sprechen, weil es eine Abstimmungsform ist, die es erlaubt, eine Entscheidung des Parlaments nachträglich vor das Volk zu bringen.

Für die gesetzgebenden Politikebenen (siehe Bund und Länder) muss man jedoch die Frage stellen, inwieweit sie eigentlich die geschaffenen direktdemokratischen Innovationen im eigenen System verinnerlicht haben. Eine tatsächliche Akzeptanz ist jedenfalls nur bedingt erkennbar, da die verantwortlichen Akteure von einer Installation auf Bundesebene bisher abgesehen haben und substanzielle Erweiterungen unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf der Länderebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher sporadisch stattgefunden haben. Ein gewisser Grad gesellschaftlicher Modernisierung – im Sinne institutionell sich wandelnder direkter Demokratie – lässt sich eigentlich nur anhand der konkreten Ausprägungen kommunalpolitischer Beteiligungsformen in den dafür vorgesehenen lokalen Szenarien konstatieren.

Literaturempfehlungen

Robert Dahl: *On Democracy*. New Haven, 1998

Oscar W. Gabriel, Harald Schoen, Kristina Faden-Kuhne: *Der Volksentscheid über Stuttgart 21. Aufbruch zu neuen Ufern*, Opladen, Berlin & Toronto 2014

Hermann K. Heußner, Otmar Jung (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*, München 2009

Andreas Kost: *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2013, 2. Auflage

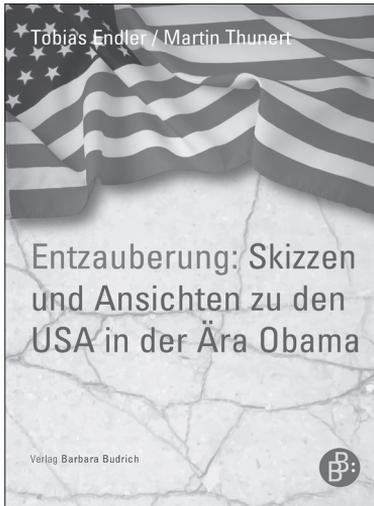
Andreas Kost: *Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW*, Schwalbach/Ts 2002

mdmagazin 1.2016, *Die Volksabstimmung in Zeiten der Flüchtlingsfrage*

Frank Rehmet/Tim Weber/Dragan Pavlovic: *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein*, in Theo Schiller (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M. 1999

Theo Schiller, Volker Mittendorf (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002,

Politik aktuell



Tobias Ender
Martin Thunert
**Entzauberung: Skizzen
und Ansichten zu den
USA in der Ära Obama**

2016. 235 S. Kt.
29,90 € (D), 30,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-0673-0
eISBN 978-3-8474-0822-2

Tobias Ender und Martin Thunert nehmen die aktuellen Entwicklungen in den USA unter die Lupe.



Bestellungen unter: shop.budrich-academic.de • info@budrich.de



Michael Wolffsohn
Tobias Grill
Israel
Geschichte, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft
8. Auflage

8. Auflage 2016. 344 S. Kt.
29,90 € (D), 30,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-0044-8
eISBN 978-3-86649-515-9

**„Das beste Nachschlagewerk
in deutscher Sprache“**

Prof. Dr. Michael Brenner,
Uni München und Direktor
des Center for Israel Studies
an der American University,
Washington, DC