

Direkte Demokratie – Hürden und Perspektiven

Andreas Kost



Andreas Kost

Zusammenfassung

„Stuttgart 21“ ist die Chiffre für eine neue Protestbereitschaft und Beteiligungskultur in Deutschland. Eine unmittelbare Teilhabe der Bürger am politischen Prozess kann dabei durch verschiedene Instrumente direkter Demokratie realisiert werden. Doch die Abstimmungsbedingungen stellen in den meisten Fällen beachtliche Hürden dar. Dies zeigt sich auf Länder- und insbesondere auf Bundesebene. Dabei liegt ein Strukturbruch im demokratietheoretischen Beziehungsverhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und den Instrumenten direkter Demokratie nicht vor. Volksbegehren und Volksentscheide sind Ausnahmen, auch wenn sie indirekt dazu beitragen die Politik etwas mehr zu kontrollieren. Die verantwortlichen Akteure haben jedoch von einer wirksamen Installierung auf Bundesebene bisher abgesehen und substanzielle Erweiterungen unmittelbarer Bürgerbeteiligung fanden auf der Länderebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher sporadisch statt.

„Stuttgart 21“: Das über vier Milliarden Euro teure Bahnprojekt, bei dem ein Kopfbahnhof nach langjährigem und ohne breite Bürgerbeteiligung durchgeführtem Planungsverfahren unter die Erde verlegt werden soll, scheint bei den Menschen eine Protestbereitschaft neuer Qualität entfacht zu haben. Organisierte Umweltgruppen, aber genauso auch Rentner, Studenten, Schüler und sogar gutsituierte, bisher eher protestferne Schwaben bevölkerten voller Zorn die Stuttgarter Straßen und Plätze, um den unterirdischen Bahnhof zu verhindern. Die neuerdings so genannten „Wutbürger“ meldeten sich zu Wort, weil sie sich hinsichtlich der Realisierung eines solch kostspieligen und weitreichenden Projekts von der Politik übergangen und nicht ernst genommen fühlten. Jürgen Habermas kritisierte in einem bemerkenswerten Vortrag, dass in Deutschland seit 2005 die politischen Konturen vollends zerfließen würden, und ob es überhaupt noch um mehr ginge als um den nächsten Wahlerfolg. Die Bürger würden spüren, dass ihnen eine normativ entkernte Politik etwas vorenthalte. Dieses Defizit drücke sich sowohl in der Abwendung von der organisierten Politik aus wie in jener neuen Protestbereitschaft der Basis, für die „Stuttgart 21“ die Chiffre ist¹. Mittlerweile sehen nicht Wenige Abhilfen darin, das Volk selbst über Sachfragen entscheiden zu lassen. Das Zauberwort heißt „Direkte Demokratie“. Sie wird in Umfragen von über 80 Prozent der Bevölkerung befürwortet, von einer wachsenden Bürgerbewegung gepusht².

Wutbürger

normativ entkernte
Politik

Rahmenbedingungen direkter Demokratie

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 politische verbindliche Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung von gewählten Repräsentanten getroffen werden. Entsprechend Verfassungsordnung und ausgeübter Praxis dominiert jedoch die politische Organisationsform der „repräsentativen Demokratie“ in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem System reglementierter Institutionen betraut das Volk – als politische Gemeinschaft – per Wahl verantwortliche repräsentative Politikakteure (Parlamentarier) mit der Ausübung politischer Herrschaft, damit diese kollektiv bindende Entscheidungen treffen dürfen. Ein solcher verliehener *Machtgebrauch*, der auf Legitimitäts- und Effektivitätskriterien beruht, ist durch Recht und Verfassung gesichert, um wiederum möglichem *Machtmissbrauch* vorzubeugen. Dabei ist die repräsentative Demokratie nicht automatisch partizipationsfeindlich, da sie durchaus direktdemokratische Politikinstrumente in das politische System integriert.

Ergänzung und Erweiterung des politischen Entscheidens

Referendum, Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid, Einwohner- oder Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

Direktwahl der Bürgermeister oder der Landräte

Zu den wichtigsten Instrumenten der direkten Demokratie zählen auf staatlicher Ebene das (*Verfassungs-*)*Referendum*, die *Volksinitiative*, das *Volksbegehren* und der *Volksentscheid*, auf der kommunalen Ebene der *Einwohner- oder Bürgerantrag* sowie das *Bürgerbegehren* und der *Bürgerentscheid*. Zu den Elementen der direkten Demokratie dürfen (unter gewissem Vorbehalt) auch weitere Instrumente gezählt werden, die den Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Beteiligung am politischen Prozess oder einen Einfluss auf die Auswahl des politischen Personals ermöglichen, so z.B. die Direktwahl der Bürgermeister oder der Landräte auf kommunaler Ebene. Die Ministerpräsidenten auf Landesebene sowie Regierende und Erste Bürgermeister der drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden vom Volk nicht direkt gewählt.

Politik durch die Vollversammlung aller Bürger

In einem weiteren, eher theoretischen Sinne versteht man unter direkter Demokratie eine Herrschaftsordnung, in der die Verfassung der politischen Gemeinschaft und alle verbindlichen politischen Entscheidungen grundsätzlich von allen stimmberechtigten Bürgern bestimmt werden. Dieses Modell einer Politik durch die Vollversammlung aller Bürger kann nur in kleinen politischen Gemeinschaften realisiert werden, wie sie etwa in der antiken Polis gegeben war. In der politischen Theorie hat der französisch-schweizerische Philosoph Jean-Jacques Rousseau am radikalsten das Idealbild einer direkten Demokratie gezeichnet. Als normativer Anknüpfungspunkt wird aus demokratietheoretischer Sicht auf den Topos „Volks-herrschaft“ Bezug genommen, da die Volkssouveränität die maßgebliche Legitimationsbasis darstellt. Allerdings behalten sich die repräsentativen Entscheider (sprich verantwortlichen Politiker) vor, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themen Sachbereiche herauszufiltern. Damit wird ersichtlich, dass direktdemokratische Partizipationsinstrumente keine ei-

genständigen und „frei schwebenden“ Beteiligungsformen sind, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente.

Hürden in Baden-Württemberg

Das „Kleingedruckte“ bereitet auch der neuen grün-roten Landesregierung Baden-Württembergs im Hinblick auf den umstrittenen Umbau von „Stuttgart 21“ Kopfzerbrechen. Ernüchtert oder erleichtert (je nach Standpunkt) wird festgestellt, dass die Abstimmungsbedingungen für einen Volksentscheid kaum lösbar sind, weil mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten landesweit gegen das Projekt stimmen müsste. Denn dazu wären rund 2,5 Millionen Stimmen erforderlich und damit mehr, als Grüne und SPD bei der Landtagswahl am 27. März 2011 überhaupt erhalten haben. Es gäbe aber einen parlamentarischen Ausweg: Um die Abstimmungshürden des Volksentscheides abzusenken, müsste im baden-württembergischen Landtag eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit zustande kommen, über die SPD und Grüne als Regierungsparteien allerdings nicht verfügen. Ob hier die nunmehr oppositionelle CDU mitstimmen würde, die ihr jahrzehntelanges Stammland als Regierungspartei gerade erst schmerzlich verloren hat und zudem ein Befürworter von „Stuttgart 21“ ist, bleibt mehr als fraglich. Aber nicht nur im Land Baden-Württemberg sind die Fesseln ziemlich fest angezogen, wenn es um die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger geht. Insofern lohnt ein Blick auf die Landesebene in der Bundesrepublik Deutschland, um sich die föderalen Grundsätze und institutionellen Voraussetzungen von Volksabstimmungen respektive Volksbegehren und Volksentscheiden einmal näher anzuschauen.

Abstimmungs-
bedingungen

Föderale Grundsätze

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 der „Väter und Mütter“ 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 Lösung aller politischen Probleme durch eine „Zentralinstanz“ verhindern und „Vielfalt“ ermöglichen.

Die Länder, die durch ihren Zusammenschluss 1949 die Bundesrepublik Deutschland gründeten, waren Schleswig-Holstein, Niedersachsen, die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern sowie Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. Die letzten drei schlossen sich 1952 zum Land Baden-Württemberg zusammen. Das Saarland trat erst 1957 nach einer Volksabstimmung der Bundesrepublik Deutschland bei. Bis zur deutschen Vereinigung 1990 besaß Berlin (West) einen Sonderstatus. Mit

der Vereinigung stießen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Sachsen 1990 hinzu. 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.

Die Staatsgewalt, die nach Artikel 20 Absatz 2 GG vom Volk „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird, stellt Volksabstimmungen auf Landes- und Bundesebene grundsätzlich auf die gleiche Stufe mit Wahlen. Allerdings stellt der faktische Aufbau des politisch-repräsentativen Systems Deutschlands besonders in der Gesetzgebung die vom Volk zu wählenden Parlamente in den Mittelpunkt. Obwohl die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nach dem Zweiten Weltkrieg von einem tiefen Misstrauen gegen die Fähigkeit des Volkes zur plebiszitären Willensbildung erfüllt waren, nicht zuletzt durch die Kritik an der Ausgestaltung zahlreicher Elemente direkter Demokratie in der Weimarer Verfassungsordnung, wurden im Gegensatz zum Grundgesetz³ 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 teilnehmen zu können. Für die Verfassungspraxis der Länder war auch bedeutend, dass Volksbegehren und Volksentscheid an hervorgehobenen Stellen in den Artikeln verankert wurden.

Partizipations-
instrumente in
Landesverfassungen

Volksbegehren und Volksentscheid

Volksbegehren Durch ein Volksbegehren erhalten die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger in den deutschen Ländern die Möglichkeit, per Antrag sich (zunächst) an ihre Landesregierungen zu wenden, um ein Gesetz zu erlassen, zu ändern oder gar aufzuheben. Der thematische Gegenstand eines Volksbegehrens muss dabei immer ein förmliches Gesetz sein, für welches das jeweilige Bundesland die Gesetzeszuständigkeit besitzt. Allerdings sind auch nicht alle Ländergesetze bei einem Volksbegehren zulässig: Ausgeschlossen sind in den meisten Ländern Volksbegehren über Abgaben (Gebühren, Steuern), Besoldungsordnungen, Finanzfragen sowie über Staatsverträge. Ausgangspunkt eines initiierten Volksbegehrens muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein, wobei ein solcher Entwurf bei eventuell vorliegenden rechtstechnischen Mängeln das Volksbegehren aber nicht automatisch unzulässig macht.

**Durchführungs-
verordnungen** Einzelheiten über die Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden sind in dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und in entsprechend anzuwendenden Vorschriften der Landeswahlgesetze enthalten. Zunächst ist ein von einer Mindestzahl von Stimmberechtigten unterzeichneter Antrag auf Zulassung der Auslegung von Eintragungslisten an die Landesregierungen (siehe Innenminister) zu richten. Wird dem Antrag der Initiatoren stattgegeben, erfolgen öffentliche Bekanntmachungen (z.B. im Ministerialblatt), was zur Folge hat, dass nach der Verkündung die Gemeindebehörden Eintragungslisten entgegen zu nehmen haben. Die Listen sind für die stimmberechtigten Unterstützer

des Volksbegehrens zur eigenhändigen Eintragung innerhalb unterschiedlicher Fristen auszulegen; erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der Eintragungsstätten in der Regel nicht der Zahl der Wahllokale bei Landtags- oder Kommunalwahlen zu entsprechen braucht – unter Umständen ein Nachteil für die Initiatoren eines Volksbegehrens.

Das Volksbegehren bedarf der Unterstützung zwischen ca. 4 Prozent (Brandenburg) und 20 Prozent (Hessen, Saarland) der Stimmberechtigten in den Bundesländern. Wird das jeweilige Quorum nicht erreicht, ist das Volksbegehren gescheitert. Die Landtage sind im Übrigen wirklicher Adressat des Volksbegehrens; dabei haben sie sich sachlich mit dem Volksbegehren zu befassen. Führen die Landtage keinen Beschluss herbei, gilt das Volksbegehren als abgelehnt. Entsprechen die Landtage wiederum dem Begehren ohne sachliche Änderungen, kommt ein Landesgesetz wie jedes andere durch Ausfertigung und Verkündung zustande.

Quorum

Ein Volksentscheid wird nur durchgeführt, wenn der zuständige Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht entsprochen hat. Der Volksentscheid hat das Ziel, einen Gesetzesbeschluss der Bürgerinnen und Bürger anstelle des Landtags treten zu lassen. Das Gesetz kann durch die Annahme des Entwurfs mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen realisiert werden; allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese Mehrheit zwischen 15 Prozent (Nordrhein-Westfalen) und 50 Prozent (Saarland) der Stimmberechtigten liegt⁴. Ein solches Quorum soll eine gewisse Repräsentativität gewährleisten, steht aber im Hinblick seiner Angemessenheit im politischen Streit. Über den Gegenstand des Volksbegehrens kann beim Volksentscheid geheim 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.

Volksentscheid

Tabelle 1: Verfahren für Volksbegehren und Volksentscheid in den 16 Bundesländern¹

Bundesland	Finanzen	Volksbegehren	Volksbegehren	Volksentscheid	Volksentscheid
	Themen mit finanziellen Folgen zulässig?	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder frei (F) ²	Zustimmungsquorum einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum veränd. Gesetz
Baden-Württemb.	Nein	16,6%	14 Tage (A)	33,3%	50%
Bayern	Nein	10%	14 Tage (A)	Kein Quorum	25%
Berlin	Ja	7% 20% ⁴	4 Monate (F + A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	Nein ³	3,7%	4 Monate (A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Bremen	Nein ³	5% 20% ⁴	3 Monate (F + öff. Räume)	20%	50%
Hamburg	Nein	5%	21 Tage (F + A)	Kein Quorum oder 20% ⁶	Kein Quorum + 2/3-Mehrheit ¹⁰

Bundesland	Finanzen	Volks- begehren	Volks- begehren	Volks- entscheid	Volks- entscheid
Hessen	Nein	20%	14 Tage (A)	Kein Quorum	Nicht möglich
Mecklenb.- Vorpomm.	Nein	8,5%	Keine Frist (F) ⁵	33,3%	50% + 2/3- Mehrheit
Niedersachsen	Nein	10%	6 Monate (A)	25%	50%
Nordrhein- Westfalen	Nein	8%	8 Wochen (A)	15%	50% + 2/3- Mehrheit
Rheinland- Pfalz	Nein	Ca. 10%	2 Monate (A)	25% ⁷	50%
Saarland	Nein	20%	14 Tage (A)	50%	Nicht möglich
Sachsen	Ja	12,6%	8 Monate (F)	Kein Quorum	50%
Sachsen- Anhalt	Nein	11%	6 Monate (F)	25% ⁸	50% + 2/3- Mehrheit
Schleswig- Holstein	Nein ³	5%	6 Monate (A) ⁹	25%	50% + 2/3- Mehrheit
Thüringen ²	Nein	10% (F) 8% (A)	4/2 Mon. (F)/(A)	25%	40%
<i>Zum Vergleich:</i>					
Schweiz (Bund)	Ja	Ca. 2%	18 Monate	Kein Quorum	Kein Quorum
Kalifornien (USA)	Ja	Ca. 2%	5 Monate	Kein Quorum	Kein Quorum

- 1 Mehr Demokratie e.V.: Verfahren Übersicht – Volksbegehren und Volksentscheid Länder, Stand: September 2010
- 2 Die Unterschriften müssen entweder frei auf der Straße gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsräumen geleistet werden (A).
- 3 Finanzwirksame Initiativen sind jedoch zulässig.
- 4 Die zweite Zahl bezieht sich auf die nötige Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 5 Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 6 Bei Abstimmungen zugleich mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entsprechen. Die Abstimmung kann auch unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. Dann gilt das 20%-Zustimmungsquorum.
- 7 Es handelt sich um ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent.
- 8 Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.
- 9 Amtseintragung sowie auf Antragung in weiteren Behörden und nicht amtlichen Eintragungsstellen.
- 10 Der Volksentscheid ist erfolgreich, wenn er eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittel-Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entsprechen.

Quelle: Eigene Darstellung

In den deutschen Ländern fanden im Zeitraum von 1946 bis 2010 bislang 71 konkrete Versuche unmittelbarer Gesetzgebung, sprich Volksbegehren statt. Thematisch dominieren Sachverhalte zu Bildung und Kultur sowie Demokratie und Innenpolitik. Die Themenpalette wird dabei durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben. Bayern hat mit 18 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden vor Hamburg mit zwölf Volksbegehren und fünf Volksentscheiden die meisten direkten Bürgerbeteiligungsverfahren auf Landesebene vorzuweisen. Hinsichtlich der Häufigkeit pro Jahr liegt allerdings Hamburg bundesweit mit 1,3 Volksbegehren vorne, da im nördlichen Stadtstaat erst seit 1996 Volksbegehren zugelassen sind, in Bayern jedoch schon seit 1946.

Tabelle 2: Häufigkeit Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE), 1946-2010¹

Bundesland	Einführung	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre VB	Alle ... Jahre VE
Baden-Württemberg	1953	–	–	Fehlanzeige	Fehlanzeige
Bayern	1946	18	6	3,6	10,8
Berlin	1949–1974, 1995	5	2	12,4	31
Brandenburg	1992	8	–	2,4	Fehlanzeige
Bremen	1947	4	–	16,0	Fehlanzeige
Hamburg	1996	12	5	1,3	3
Hessen	1946	1	–	65,0	Fehlanzeige
Mecklenb.-Vorpomm.	1994	1	–	17,0	Fehlanzeige
Niedersachsen	1993	2	–	9,0	Fehlanzeige
Nordrhein-Westfalen	1950	2	–	30,5	Fehlanzeige
Rheinland-Pfalz	1947	1	–	64,0	Fehlanzeige
Saarland	1979	–	–	Fehlanzeige	Fehlanzeige
Sachsen	1992	4	1	4,8	19
Sachsen-Anhalt	1992	3	1	6,3	19
Schleswig-Holstein	1990	5	2	4,2	10,5
Thüringen	1994	5	–	3,4	Fehlanzeige

1 Mehr Demokratie e.V.: Volksentscheids-Ranking 2010

Quelle: Eigene Darstellung

Die geringe Zahl von 71 Volksbegehren und 17 Volksentscheiden seit 1946 hat Befürchtungen einer Schwächung der repräsentativen Demokratie hinsichtlich einer Überforderung der Bürgerinnen und Bürger bei komplexen Entscheidungen nicht bestätigt, andererseits aber die Hoffnungen der Befürworter direkter

Demokratie wohl enttäuscht, dass sich die Zahl der unmittelbar Beteiligten an der Landespolitik durch dieses Partizipationsinstrument signifikant erhöhen ließe. Statistisch gesehen findet lediglich alle 35 Jahre ein Volksentscheid pro Bundesland statt.

Organisationsfähigkeit der Initiatoren

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. Gleichwohl haben einige Länder diese Eintragungsfristen mittlerweile doch schon auf mehrere Monate ausgedehnt. Auch beim Volksentscheid müssen Hürden genommen werden: Zustimmungsquoten für einen Entscheid bei einfachen Gesetzen existieren im Idealfall für die Initiatoren überhaupt nicht (siehe Bayern, Hessen, Sachsen und modifiziert Hamburg) oder aber sie betragen gar 50 Prozent wie im Saarland und immerhin noch 33,3 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg (man achte auf die institutionellen Hürden bei der geplanten Abstimmung zu „Stuttgart 21“ ...). Bei Verfassungsänderungen sind in den meisten Ländern 50 Prozent (plus 2/3-Mehrheit) erforderlich oder in Hessen und im Saarland überhaupt nicht möglich. Aufgrund dieser Zulassungsbeschränkungen scheinen Volksbegehren und -entscheide nur in Ausnahmefällen realisierbar zu sein.

Verfassungsänderungen
Finanzthemen

In einem materiellen Sinne könnte im Hinblick auf eine erweiterte Bürgermitwirkung auch 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 führender Entscheidungen das Interesse und das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landespolitik in einem gewissen Maße stärken könnten. Zweifellos wäre eine erweiterte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger durch unmittelbare Entscheidungen kein Allheilmittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit, aber genauso wenig wäre sie eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Zumindest tragen Volksbegehren und Volksentscheid, trotz bisher spärlicher Anwendungszahl, indirekt dazu bei, die Politik etwas mehr zu kontrollieren und transparenter zu gestalten. Noch deutlich bescheidener hinsichtlich der strukturellen und materiellen Anwendungsmöglichkeiten bei Volksbegehren und Volksentscheiden schaut es auf der Bundesebene aus.

Bundesebene – Bremserin

Ohne Zweifel 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. Dem Volk werden im Grundgesetz praktisch so gut wie keine direktdemokratischen Rechte einge-

räumt. Insbesondere bei Einführung des Grundgesetzes wurden die vermeintlich schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik mit Elementen direkter Demokratie als Ausschlussgrund herangeführt. 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 betonte Ausnahmen gelten aber die Artikel 29 (als Sonderfall daran angelehnt 118 und 118 a) sowie 146 des Grundgesetzes.

Ausnahmen

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 recht spektakuläre 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. Dazu kam ein Nein-Stimmenanteil von 63 Prozent. Die fünf deutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen, hervorgegangen aus dem ehemaligen Staatsgebiet der DDR, wurden 1990 durch Annahme des Grundgesetzes und durch Einheitsvertrag in das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Eine Neugliederung fand jedoch im Sinne der Definition des Grundgesetzes nicht statt, so dass (juristisch gesehen) eine Volksabstimmung nicht in Betracht kam. Die Neugliederung der Bundesländer gemäß Artikel 29 GG stellt jedoch von vornherein keine bundesweite Volksabstimmung dar, sondern ist nur Anlass für 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.

Neugliederung der Bundesländer

Bei dem besonderen Fall einer Verfassungsablösung nach Artikel 146 GG, wenn also gar eine neue Verfassung in Kraft treten soll, ist das Volk grundsätzlich direkt zu beteiligen. Doch diese Annahme ist nicht ohne juristischen Widerspruch geblieben, weil der Artikel erst einmal nur besagt, dass eine neue Verfassung „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen“ werden soll. Dieser Passus wurde teilweise im staatsrechtlichen Sinne so interpretiert, dass auch eine repräsentativ geführte Entscheidung den freien Willen des Volkes zum Ausdruck bringen kann. Ein Volksentscheid würde sich damit erübrigen. So blieb die um 1989/1990 zeitweise auf der politischen Tagesordnung stehende Überlegung, bei Herstellung der deutschen Einheit eine neue Verfassung zu installieren und das Grundgesetz sowie die alte DDR-Verfassung ab-

Verfassungsablösung nach Artikel 146 GG

zulösen, nur ein „zartes Pflänzchen“. Aus politischen, juristischen und letztlich pragmatischen Erwägungen heraus wurden bekanntermaßen Beitrittsverhandlungen von den damaligen bundesrepublikanischen Entscheidungsträgern mit der DDR-Seite geführt, die mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik abgeschlossen wurden und eine direktdemokratische Beteiligung zur Installierung einer neuen Verfassung obsolet machten. Das bewährte Grundgesetz blieb bestehen und lediglich an einigen Stellen verändert. So wurde Artikel 23 GG (sog. „Beitrittsartikel“) nach der Wiedervereinigung gestrichen und durch den „Europa-Artikel“ ersetzt; Präambel und eben Artikel 146 wurden modifiziert.

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 fast uneingeschränkten Zustimmung durch die Deutschen ein Demokratiemisstrauen nicht mehr angemessen. Größte Bremserin auf Bundesebene ist die CDU, die sich bisher gegenüber erweiterten direktdemokratischen Beteiligungsrechten der Bevölkerung sperrt. Die übrigen im Bundestag vertretenen Parteien befürworten mit unterschiedlich starken Ausprägungen grundsätzlich die Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz. Da die CDU mit Ihrem Stimmenanteil von über 33 Prozent jedoch eine Sperrminorität besitzt und eine Zweidrittel-Mehrheit für eine Verfassungsänderung des Grundgesetzes zur Einführung direktdemokratischer Instrumente notwendig ist, liegt dieses Vorhaben (noch) sozusagen „auf Eis“.

Zuschauer-
demokratie

Eine moderne pluralistische Gesellschaft zeichnet sich aber durch ein Mitsprachebedürfnis der Bevölkerung aus, das Volkssouveränität nicht lediglich dahingehend interpretiert, alle vier oder fünf Jahre wählen zu können. Schon vor 25 Jahren wurde die Mängelliste einer „Zuschauerdemokratie“ benannt: Politikverdrossenheit und Vertrauensschwund in der Bevölkerung, Zurichtung politischer Inhalte auf Wahltermine und Medienöffentlichkeit, Ausblendung längerfristiger Themen, Kompetenzbehauptung statt Problemlösung und manches mehr⁵. Die demokratischen Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung stehen dabei der Einführung einer Volksgesetzgebung mit erweiterten Anwendungsmöglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheid, insbesondere in der Form des fakultativen Referendums, auf Bundesebene wohl kaum im Wege. Die entstandene Kluft zwischen Bürger und Politik könnte durch die Einführung dieser direktdemokratischen Instrumente vielmehr verringert werden und als Korrektiv zum parlamentarischen Normalverfahren wirken. 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 Erfolgs-

fakultatives
Referendum

aussichten abwägt, was allein schon durch die vielfältigen Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere Zustimmungs- und Abstimmungshürden, bedingt ist.

Perspektiven

Die Etablierung direkter Demokratie in vielen Staaten dieser Welt hat weder, wie manche Kritiker noch vor einigen Jahren unkten, zu einer Unterminierung der repräsentativen Demokratie geführt, noch einen Einzug der Ochlokratie begünstigt. Solche Befürchtungen waren selbstverständlich unbegründet, nicht nur, weil direktdemokratische Verfahren ob ihres materiellen und strukturellen Kommunikations- und Organisationsaufwandes de facto die Ausnahme bleiben, sondern weil die Partizipationsinstrumente zumeist aus parlamentarischen Systemen hervorgegangen sind und sich in ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Nicht vergessen werden darf auch, dass Bürgerbeteiligung immer dann an ihre natürlichen Grenzen stößt, wenn die verantwortlichen Politikakteure sich vorbehalten, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themenmöglichkeiten bestimmte Sachbereiche herauszufiltern. Die Konzeptionen für Bürgerentscheidungen fallen in der Regel so einschränkend und „hürdenreich“ aus, dass die „von oben“ eingesetzte Bürgerbeteiligung eher spärlich den Weg ins Ziel findet. Da die Ausgestaltung und die Durchführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung in repräsentativen Demokratien außerdem parlamentarischen Wahlregeln beziehungsweise Abstimmungsgrundsätzen unterworfen ist, ist ein Strukturbruch im demokratietheoretischen Beziehungsverhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und den Instrumenten direkter Demokratie nicht zu erwarten.

Ochlokratie

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt allemal: Direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid oder Volksbegehren und Volksentscheid sind keine eigenständigen und frei schwebenden Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente. Die Partizipationsforschung hat anerkannter Weise schon vor vielen Jahren herausgearbeitet, dass politische Partizipation einen Legitimation und Akzeptanz stiftenden Zweck erfüllen kann⁶. Politische Partizipation ist zweck- und zielorientiertes politisches Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen institutionellen Kontexten. Nicht zuletzt sind direktdemokratische Politikentscheidungen von der Mehrheitsregel abhängig, obwohl die Ja-Nein-Logik der Entscheidungen durch eine fehlende Reflexivität bestimmt ist. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten können direktdemokratische Instrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid oder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das politische System aber entlasten, um die vor überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und konsensfähige Entscheidungsprozesse leichter herbeizuführen. Input- als auch Output-Seite des politischen Systems würden damit ein Mehr an politischer Legitimation erfahren.

institutionell
gefasste
Politikinstrumente

Die materiellen und strukturellen Handlungsoptionen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung sind jedoch relativ strikt begrenzt. Daher stellt sich die Frage,

Defizite im
politischen System

ob Defizite im politischen System vorliegen und 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, während z.B. in der Schweiz als Vetoinstrument das fakultative Referendum dominiert. In den deutschen Ländern hat das zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger als Gesetzgeber initiativ werden müssen, in der Schweiz wird dagegen über ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz abgestimmt. Was in Deutschland auf den ersten Blick attraktiver und fortschrittlicher 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.

Anwendung in der
Praxis

Da eine moderne Gesellschaft heutzutage nur durch ein ständig dichter werdendes Netz interaktiver und interorganisatorischer Kommunikationsformen noch funktional gestaltet werden kann, verlieren im Übrigen zentralistische Regierungsformen an Boden. Damit gewinnt gleichzeitig in föderalen, dezentralen und regionalen Systemen, welche vielfältige Abstimmungsmechanismen und "Bargaining-Prozesse" erforderlich machen, die politische Selbstorganisation an Bedeutung. Doch das Bürgerengagement erreicht mit den vorliegenden Partizipationsformen nur bedingt politisches Interesse, obwohl eine innovative und diskursive Bürgergesellschaft mit facettenreichen Beteiligungsrechten das Ziel einer lebendigen Demokratie sein sollte. Für die gesetzgebenden Politikebenen (siehe Bund und Länder) muss sich 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 Installierung 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 insbesondere über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide konstatieren.

Direkte Demokratie befindet sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozess, und es werden zu Recht Fragen nach ihrer Leistungsfähigkeit gestellt und damit in Verbindung zu bringende Erwartungen formuliert⁷. Dabei werden nicht selten neue Akteure, brauchbare Konzepte und ein reichhaltiger Bedarf an

Kommunikation produziert. Befürworter direkter Demokratie führen klare Argumente ins Feld: Politik würde kommunikativer, die Bürger interessierter, somit die viel beschworene „Bürgergesellschaft“ gestärkt. „Der Kern der direkten Demokratie ist Diskussion und Kommunikation“, sagt der Schweizer Andreas Gross, einer der bekanntesten Verfechter der direkten Demokratie. Er hält das Design der direkten Demokratie ausschlaggebend für ihre Güte. Dabei können zentrale Elemente des Designs voneinander unterschieden werden. Qualität und politische Potenziale der direkten Demokratie für die Gesellschaft lassen sich dabei an einer Vielzahl von Faktoren festmachen:

Bürgergesellschaft

- die Themen, die außerhalb der Reichweite der Volksabstimmungen liegen (der Umkehrschluss lautet, welche Themen zur Verfügung stehen),
- die Höhe der zu ihrem Gebrauch verlangten Unterschriftenzahlen,
- die Zeit, die dafür zur Verfügung steht,
- die Quoren als Voraussetzung für die Gültigkeit der Volksabstimmungen,
- die Kohärenz der aufeinander abgestimmten Verfahrensbestimmungen,
- die Art der Unterschriftensammlung,
- die Rolle, die das Parlament im direktdemokratischen Prozess spielen kann,
- die Form, in der die Stimmberechtigten informiert werden,
- die Ausgestaltung der Fristen, die den verschiedenen Akteuren gesetzt werden,
- die Ausstattung mit Geld und anderen Ressourcen,
- die Fairness der Kampagnengestaltung und
- die Organisation der Abstimmung⁸.

Um solche Elemente angemessen in das politische System zu integrieren, müssen die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker aber dazu bereit sein, weitere politische Handlungsspielräume zu öffnen. Wenn die Politik die politische Zukunft effizient und glaubwürdig gestalten möchte, braucht sie dafür bürgerschaftliche Mitarbeit und damit auch das Vertrauen in mündige Bürgerinnen und Bürger.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich dabei um den Vortrag „Ein Pakt für oder gegen Europa?“, den Jürgen Habermas am 6. April 2011 im Rahmen einer des vom European Council on Foreign Relations und der Stiftung Mercator durchgeführten Diskussionsveranstaltung über „Europa und die Wiederentdeckung des deutschen Nationalstaats“ hielt.
- 2 81 Prozent wünschten sich laut einer aktuellen Meinungsumfrage der Bertelsmann Stiftung mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess. 60 Prozent der Befragten seien bereit, sich über den Gang zur Wahlurne hinaus in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv in Entscheidungen einzubringen.
- 3 Ausnahme Artikel 29 im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes.
- 4 Ausnahmen sind Bayern, Hessen und Sachsen, wo bei einfachen Gesetzen kein Zustimmungsquorum existiert.
- 5 Wassermann, Rudolf: Die Zuschauerdemokratie. Düsseldorf 1986

- 6 Vgl. z.B. Waschkuhn, Arno: Partizipation und Vertrauen. Opladen 1984, von Alemann, Ulrich (Hrsg.): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. 2. Auflage. Opladen 1978 (S. 13-40), Barnes, Samuel H./Kaase, Max u.a.: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills/London 1979 oder Westle, Bettina: Politische Partizipation. In: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politik-inhalte. Opladen 1994 (S. 131-174).
- 7 Vgl. ausführlicher auch Jung, Otmar: Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden 2005 (S. 312-366).
- 8 Gross, Andreas: Eine Idee macht ihren Weg. Die Schweiz und die zunehmende Verbreitung der direkten Demokratie. In: Neue Zürcher Zeitung (Nr. 294, 18.12.2002).