

# Parlamentarische Demokratie spielerisch erfahren

Direkte Demokratie

Hintergrundinformationen

18. Wahlperiode

Version: 15/05/2018

## Direkte Demokratie - Hintergrundinformationen

A. Begrifflichkeiten	
Wichtige Begriffe zur Direkten Demokratie	H 3
B. Zufriedenheit mit Demokratie	
Zufriedenheit in Westdeutschland und Ostdeutschland	H 4
Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land	H 5
Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland	H 6
Politisches Interesse in der Bundesrepublik	H 7
Nicht-institutionalisierte Beteiligung unter Jüngeren und im Durchschnitt	H 7
C. Geschichte der Direkten Demokratie in Deutschland	
Direkte Demokratie	H 8
D. Direkte Demokratie in den Bundesländern	
Themen von Volksinitiativen, -petitionen und -begehren	H 10
Von der Bevölkerung beantragte Volksbegehren und Volksentscheide	H 10
Volksabstimmungen – Regelungen in den Bundesländern	H 11
E. Pro Direkte Demokratie	
Pro Argumente für Volksentscheide	H 13
Glückliche Schweizer?	H 15
Argumentationspapier zur Ausgestaltung von Volksentscheiden in Berlin	H 16
Das ungarische Referendum	H 18
F. Contra Direkte Demokratie	
Contra Plebiszitäre Elemente	H 20
Volksabstimmungen: Illusion und Realität	H 22
Mehr Mitsprache, aber nur für wenige?	H 24
Volksentscheide: Spielplatz für Demagogen oder mehr Demokratie?	H 26

## A. Begrifflichkeiten

### Wichtige Begriffe zur Direkten Demokratie

#### Volksabstimmungen

Der Begriff „Volksabstimmungen“ bezeichnet in der Regel die Gesamtheit aller Verfahren, mit denen die wahlberechtigte Bevölkerung an der politischen Willensbildung oder an der Entscheidung in Sachfragen teilhat.

#### Volksinitiative

Eine Volksinitiative (auch Volksantrag, Volkspetition) ist die rechtlich definierte Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger (oder auch Bewohnerinnen und Bewohner) eines Gemeinwesens, ein Thema auf die Tagesordnung ihres Parlaments oder ihrer Vertretung zu setzen. Zu diesem Zweck können in der Regel Unterschriften gesammelt werden. Die Volksinitiative kann ein komplett eigenständiges Instrument und/oder Voraussetzung für die Auslösung eines Volksbegehrens sein.

#### Volksbegehren

Ein Volksbegehren bietet Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, durch Sammlung einer bestimmten Anzahl registrierter Unterstützer einen Volksentscheid auszulösen. Setzt der Gesetzgeber das Anliegen eines erfolgreichen Volksbegehrens um, dann ist kein Volksentscheid mehr erforderlich.

#### Volksentscheid

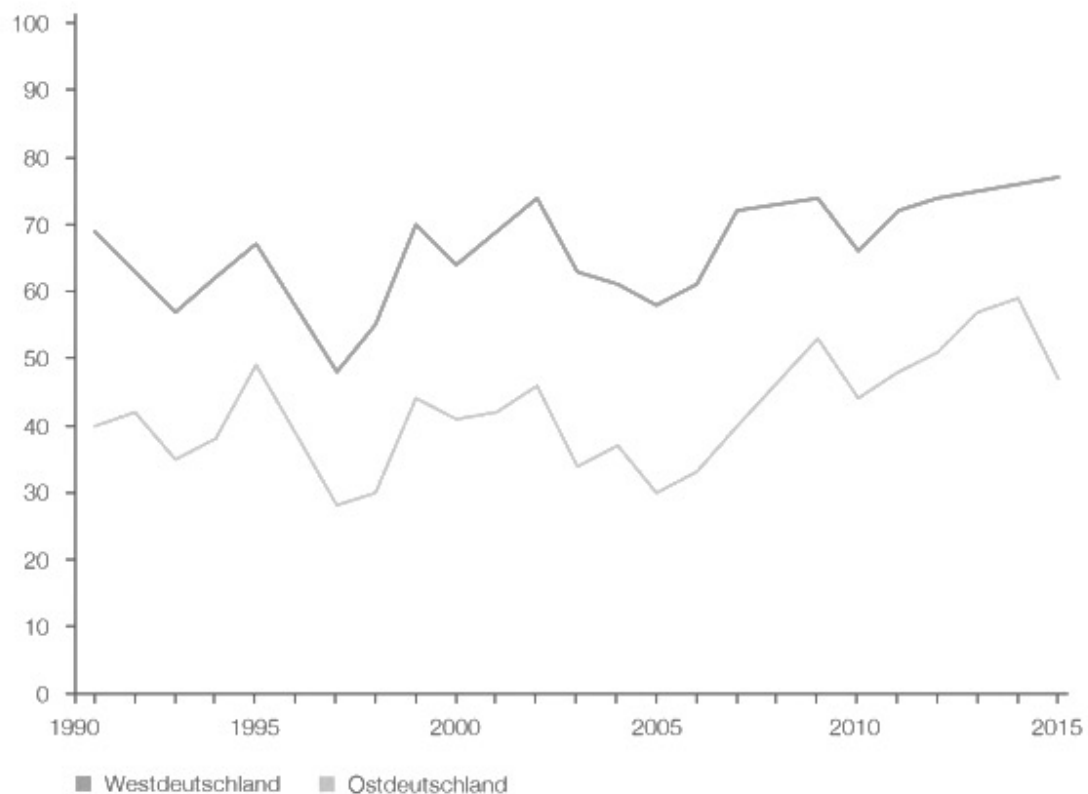
Volksentscheide machen es möglich, das Anliegen eines Volksbegehrens ohne Mitwirkung des Gesetzgebers durchzusetzen. Häufig hat dieser aber die Möglichkeit, einen alternativen Vorschlag zu machen, so dass die Abstimmenden dann zwischen dem Vorschlag der Volksinitiative/des Volksbegehrens und einem parlamentarischen Alternativvorschlag wählen können.

#### Quorum

Ein Quorum beschreibt die Zahl der hierzu Berechtigten, die an einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid für einen erfolgreichen Ausgang teilnehmen oder in einer bestimmten Weise abstimmen müssen. Quoren können als absolute Zahlen (z.B. „100.000 Unterschriften“) oder als Prozentanteile („10 Prozent aller zur Unterschrift Berechtigten“) gesetzt werden. Beim Volksbegehren gelten in der Regel gleichzeitig zwei verschiedene Quoren: Einerseits muss die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt haben (Zustimmungsquorum). Andererseits muss daran eine Mindestzahl der zur Teilnahme Berechtigten mitgewirkt haben (Teilnahmequorum). Ein Beispiel: Für ein erfolgreiches Volksbegehren zur Änderung der bayerischen Verfassung müssen mindestens 50 % der Abstimmenden mit ‚ja‘ stimmen (Zustimmungsquorum) und gleichzeitig müssen die mit ‚ja‘ stimmende auch 25 % aller zur Abstimmung berechtigten ausmachen (bei rund 8 Millionen Wahlberechtigten in Bayern also rund 2 Millionen Ja-Stimmen).

## B. Zufriedenheit mit der Demokratie und politisches Interesse

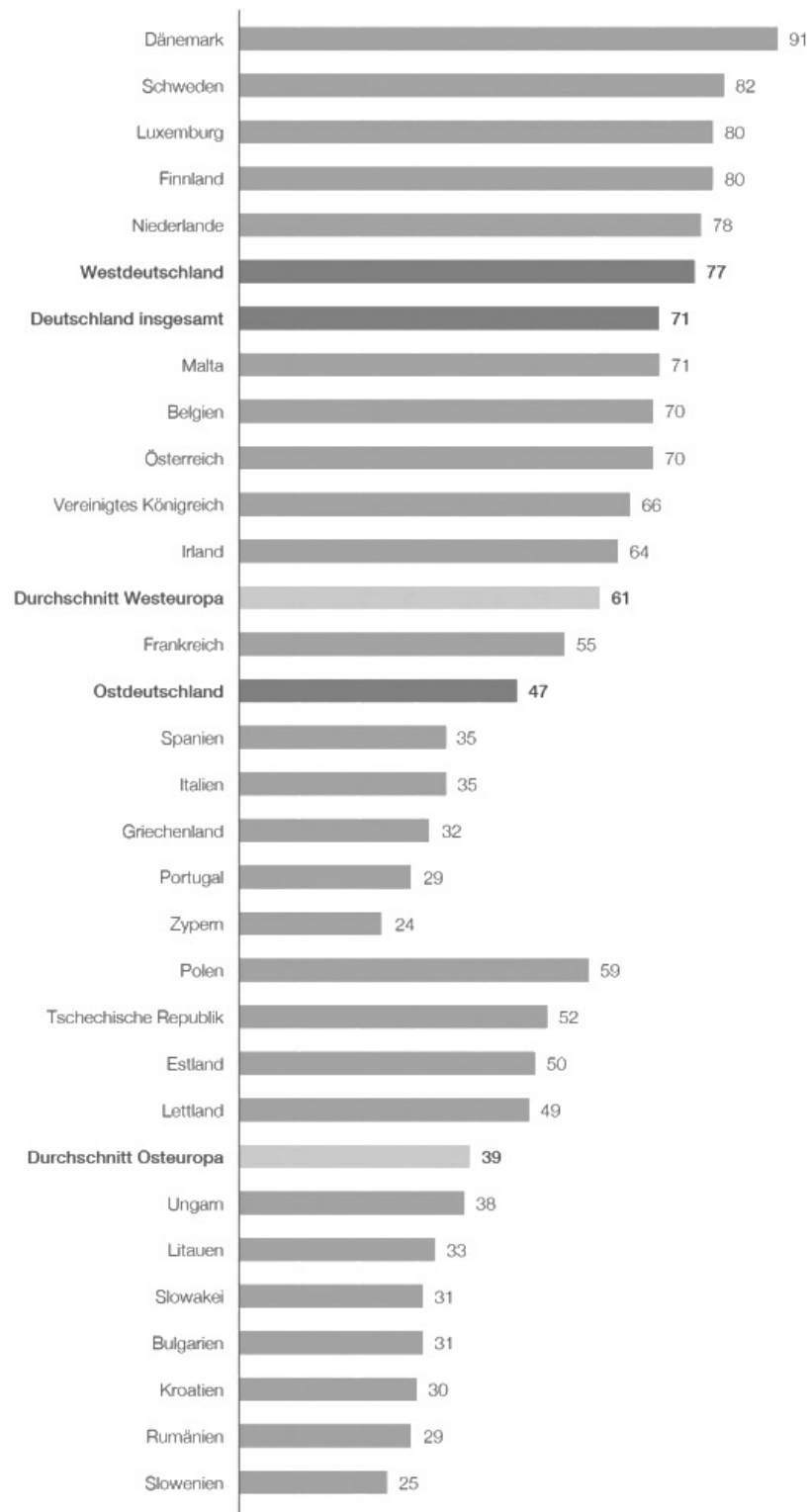
Zufriedenheit in Westdeutschland und Ostdeutschland mit dem Funktionieren der Demokratie 1991-2015 (in Prozent)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Fragestellung: „Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert, alles in allem gesehen sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, ziemlich unzufrieden, völlig unzufrieden?“;  
Anteil „sehr zufrieden“, „ziemlich zufrieden“.  
Datenbasis: Eurobarometer 1991-2015

Quelle: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland<sup>1</sup> 1991– 2015  
Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226945/zufriedenheit-mit-der-demokratie> [15.05.2017]

## Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land 2015



Datenbasis: Eurobarometer Frühjahr 2015.

Quelle: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land 2015, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226945/zufriedenheit-mit-der-demokratie> [15.05.2017]

[...] Diese Einstellung bezieht sich weniger auf die Verfassungsnorm, das heißt die in der Verfassung implementierte Form der Demokratie, als vielmehr auf die Verfassungsrealität oder die Wirklichkeit der Demokratie in Deutschland. In die Beurteilung dieser Verfassungsrealität können verschiedene Aspekte eingehen. Insbesondere das Funktionieren institutioneller Mechanismen (zum Beispiel der Austausch von Regierung und Opposition und die Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz), die Handlungen der Regierenden (zum Beispiel Berücksichtigung von Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen, Amtsmissbrauch) und die Ergebnisse dieses Handelns (zum Beispiel wirtschaftliche und sozialpolitische Leistungen) dürften bei der Beurteilung des Funktionierens der Demokratie eine Rolle spielen.

Die [...] präsentierten Zeitreihen für die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland zeigen eine deutliche Differenz zwischen Ost- und Westdeutschland. Im Zeitraum zwischen 1991 und 2015 ist im Westen Deutschlands durchschnittlich eine klare Mehrheit von 66 % der Bürger zufrieden, im Osten ist es dagegen lediglich eine Minderheit von 42 %. Es gibt erhebliche Schwankungen im Zeitverlauf, die parallel in Ost- und Westdeutschland zu beobachten sind. Das heißt, dass die Bürger in beiden Teilen Deutschlands ganz ähnlich auf bestimmte Ereignisse reagieren; das aber auf unterschiedlichem Niveau. Hinsichtlich der Struktur dieser Schwankungen ist bemerkenswert, dass zu den Bundestagswahlen in der Regel ein Anstieg der Demokratiezufriedenheit erfolgt (1994, 1998, 2005, 2009), dass die Zufriedenheit danach aber wieder abfällt. Die nach der Bundestagswahl 2009 im Jahr 2010 erfolgte Abnahme in der Demokratiezufriedenheit dürfte auf die europäische Staatsschuldenkrise zurückgehen, die seither die deutsche und europäische Politik weitgehend bestimmt. [...]

Zwischen 2014 und 2015 entwickeln sich Ost- und Westdeutschland jedoch unterschiedlich. Während in Westdeutschland die Demokratiezufriedenheit weiter ansteigt, sinkt sie in Ostdeutschland deutlich von 59 % auf 47 % ab. Ganz offenbar gibt es zum Erhebungszeitpunkt der Umfrage (Mai 2015) Entwicklungen in der deutschen Politik, auf die die Ostdeutschen negativ - mit einer geringeren Demokratiezufriedenheit reagieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, worauf diese Reaktion gründet. Es könnte mit den Themen Ausländer, Zuwanderung und Asyl zusammenhängen, die in den Monaten April und Mai 2015 von etwa 50 % der Bundesbürger als wichtigstes Problem in Deutschland genannt werden (Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer Mai 2015).

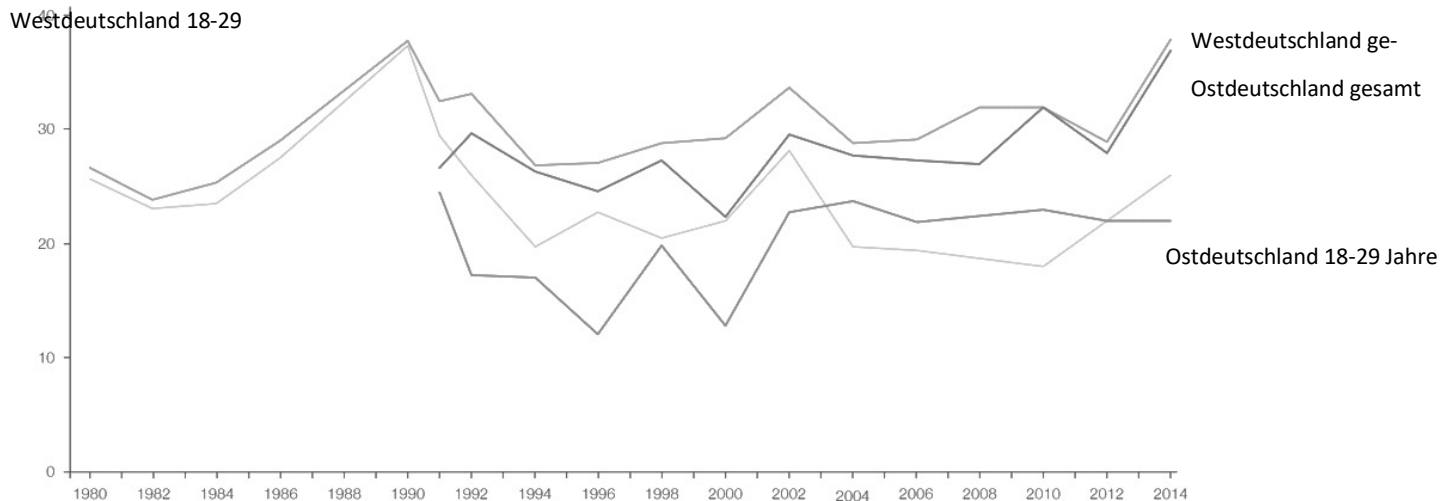
Insgesamt zeichnet sich zwischen 1991 und 2015 sowohl in West- als auch Ostdeutschland ein leichter Trend einer Zunahme der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie ab. Der Abstand zwischen West- und Ostdeutschen schwankt ebenfalls, aber hier ist kein eindeutiger Trend auszumachen. 25 Jahre nach der deutschen Vereinigung gibt es keine Hinweise darauf, dass sich mit zunehmenden Erfahrungen der Ostdeutschen mit der Demokratie die Kluft in der Demokratiezufriedenheit zwischen Ost- und Westdeutschen verringert hat.

Wie ist die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland einzuschätzen? Darüber kann ein Vergleich mit den anderen 27 Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) Aufschluss geben. [...]

Die Demokratiezufriedenheit in Westdeutschland rangiert deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Lediglich in den skandinavischen Ländern, in Luxemburg und in den Niederlanden ist die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie noch höher. Demgegenüber liegt die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Ostdeutschland deutlich unter dem Durchschnitt der westeuropäischen Länder. Niedrigere Zufriedenheitswerte weisen lediglich die von der EU-Staatsschuldenkrise besonders betroffenen südeuropäischen Länder auf. Vergleicht man Ostdeutschland hingegen mit den anderen osteuropäischen EU-Mitgliedsländern, so liegt der Wert der Ostdeutschen über dem Durchschnitt dieser Länder.

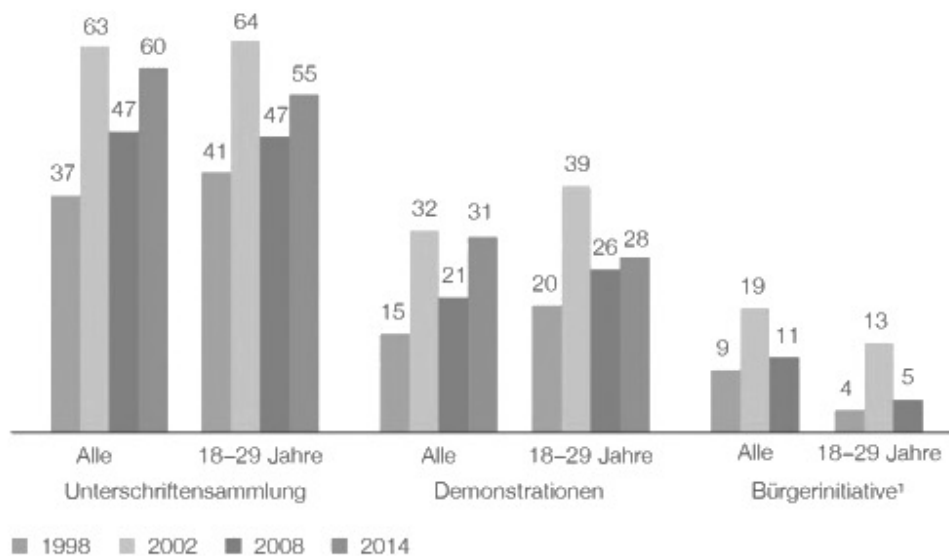
Quelle: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland, Dieter Fuchs, Edeltraud Roller, Datenreport 2016, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226945/zufriedenheit-mit-der-demokratie> [17.05.2017]

## Politisches Interesse in der Bundesrepublik 1980 -2014 – in Prozent



Quelle: Politisches Interesse und politische Partizipation, Bernhard Weißels, Datenreport 2016, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226931/politisches-interesse-und-politische-partizipation> [17.05.2017]

## Nicht-institutionalisierte Beteiligung unter Jüngeren und im Durchschnitt 2002, 2008 und 2014 – in Prozent



<sup>1</sup> Beteiligung in Bürgerinitiativen wurde 2014 nicht erhoben.  
Datenbasis: ALLBUS 1980–2014, bei Haushaltsstichproben transformationsgewichtet.

Quelle: Politisches Interesse und politische Partizipation, Bernhard Weißels, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226931/politisches-interesse-und-politische-partizipation> [17.05.2017]

## C. Geschichte der Direkten Demokratie in Deutschland

### Katrin Schulze Direkte Demokratie

Der Streit um direkte Demokratie in Deutschland ist mindestens so alt wie die Bundesrepublik selbst. Als sich der Parlamentarische Rat im Sommer 1948 zusammensetzte, um dem westlichen Teil Deutschlands eine Verfassung zu geben, wurden direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene heiß diskutiert und doch entschlossen sich die 66 Verfassungsväter und die vier Verfassungsmütter dagegen.

Das hatte mehrere Ursachen. Die Erfahrungen mit Plebisziten waren zu dieser brisanten Zeit denkbar schlecht. Das Scheitern der Weimarer Republik und die darauf folgende Machtergreifung Hitlers wurde unter anderem auf die unverhältnismäßig hohe Beteiligung des Volkes an der politischen Entscheidungsfindung in Form von Volksbegehren zurückgeführt, welches im Zuge von Wirtschaftskrise, Inflation und Massenarbeitslosigkeit überaus anfällig für Propagandisten war.<sup>1</sup>

Die Aufgeschlossenheit gegenüber plebiszitären Elementen nahm von 1945 - 1948 stetig ab und gipfelte schließlich in der Entscheidung, die Länder und nicht die Landesvölker über das Grundgesetz abstimmen zu lassen. Zum einen konnte nicht die gesamte deutsche Bevölkerung über das Grundgesetz abstimmen, da Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg bekanntermaßen zweigeteilt war, zum anderen wäre zur Annahme eine 2/3 Mehrheit nötig gewesen und schon vier kleine Länder hätten das Inkrafttreten des Grundgesetzes verhindern können. Das hätte eine Aufrechterhaltung des Besatzungsstatus zur Folge gehabt und hätte somit für Deutschland ein untragbares Risiko bedeutet.

Allein hier zeichnet sich schon ein weiterer Grund für die Ablehnung von Direktdemokratie ab: Das fehlende Vertrauen zum deutschen Volk. Der Weg zur Souveränität sollte nicht durch ein unkalkulierbares Veto-Risiko verbaut werden, zumal das Grundgesetz nur als Provisorium bis zur Wiedervereinigung Deutschlands dienen sollte.

Dabei sind die negativen "Weimarer Erfahrungen" als solche objektiv nicht vorhanden. Die plebiszitären Elemente wurden in die Weimarer Reichsverfassung als "legitimer Korrekturmechanismus" (Art. 73-76 WRV) des parlamentarischen Systems eingebaut.<sup>2</sup> Die Anfänge der Weimarer Republik waren unsicher, von Putschversuchen begleitet und gekennzeichnet von sozialen und politischen Spannungen. Trotzdem blieb die Anzahl, der auf Reichsebene eingeleiteten Volksbegehren erstaunlich gering. Nur acht wurden förmlich beantragt, davon scheiterten drei am Finanzvorbehalt, eines erledigte sich von selbst. Die restlichen vier, die vom Reichsinnenminister zugelassen wurden, scheiterten ebenfalls. Eines, weil eine Initiative von den Antragsstellern nicht weiter verfolgt wurde, zwei weitere scheiterten an der erforderlichen Eintragung von 10% der Stimmberechtigten.

Die die 10% Hürde überwandenen und die einzigen erfolgreichen Volksbegehren auf Reichsebene darstellten, waren die sogenannte "Fürstenenteignung", die von linken Kräften initiiert war und der "Young-Plan", von rechten Kräften initiiert. Sie scheiterten schließlich in den Volksentscheiden.<sup>3</sup> Zunehmend begannen Parteien die eigentlich für das Volk gedachten Instrumente der Willensbildung zu instrumentalisieren. "In der Auflösungsphase der Weimarer Republik ab 1929/30 gingen Volksbegehren fast nur noch von NSDAP und KPD aus, d.h. von auf die Zerstörung der Republik ausgerichteten Parteien."<sup>4</sup> Obwohl der Missbrauch dieses Instruments keine unmittelbaren politischen Folgen hatte, schadete er dem Ansehen der Demokratie.

Somit stehen dem verallgemeinernden Vorwurf der demagogischen Nutzung von Volksinitiativen, deren Folgenlosigkeit und das Scheitern der Verfahren selbst gegenüber. De facto ist durch Volksbegehren und Volksentscheid nicht ein einziges Gesetz zustande gekommen.<sup>5</sup> Teilweise haben auch schon beabsichtigte, aber abgelehnte Volksbegehren ausgereicht, um Regierung und Parlament zu einem Gegenvorschlag zu veranlassen, der der Bevölkerung entgegen kam.

[...]



Ein weiterer Punkt der gegen die Einführung direktdemokratischer Elemente sprach, war die politische Einstellung der Bevölkerung. Direkt nach dem Zweiten Weltkrieg fehlte das Vertrauen in die Bürgerschaft, die über mindestens zwei Jahrzehnte ideologisch verseucht worden war. Der neuen Demokratisierung stand die politische Mentalität einer Bevölkerung gegenüber, die sich mit 30% die Monarchie zurück wünschte und sich mit 73% "nicht besonders" oder "gar nicht" für Politik interessierte.<sup>7</sup>

[...]

Der dritte Punkt, der stark zu dem "Nein" zu direktdemokratischen Elementen auf Bundesebene beitrug, war der Beginn des Kalten Krieges. [...]

Im Zuge dessen kam es zur Berlin-Blockade 1948. Sie stellte einen weiteren Höhepunkt der Auseinandersetzungen dar. Die Sowjetunion schnitt die gesamte Versorgung der Stadt ab und stellte fest, dass die "technischen Störungen" so lange anhalten würden, bis die Pläne für eine westdeutsche Regierung gescheitert wären.<sup>9</sup> Etwa zur gleichen Zeit, ab Mai 1948, startete die SED ein Volksbegehren "für die Einheit Deutschlands", welches auch in den Westzonen Eintragsquoten von mehr als 7% aufwies.<sup>10</sup>

Unter all diesen Bedingungen tagte der Parlamentarische Rat. Direktdemokratische Elemente wurden zwar in Erwägung gezogen, aber im Zuge der Ereignisse dominierte der Gesichtspunkt der Risikovermeidung verbunden mit dem Bemühen um die Erhaltung der bestehenden Kräfteverhältnisse. Dass die SED ein Volksbegehren initiierte, ließ alle Alarmglocken läuten und erinnerte fatal an die "negativen Weimarer Erfahrungen", vor allem mit der KPD. Die Westzonen reagierten mit Abschottung und Abwehr.

Die Frage nach plebiszitären Elementen auf Bundesebene konnte in einem geteilten und bedrohten Deutschland einfach nicht mit ja beantwortet werden, vor allem nicht mit Rücksicht auf die Siegermächte. Das "Nein" des Parlamentarischen Rates war im Wesentlichen eine zeit- und situationsbedingte Entscheidung. Keine Partei lehnte direktdemokratische Verfahren von vornherein ab.

[...]

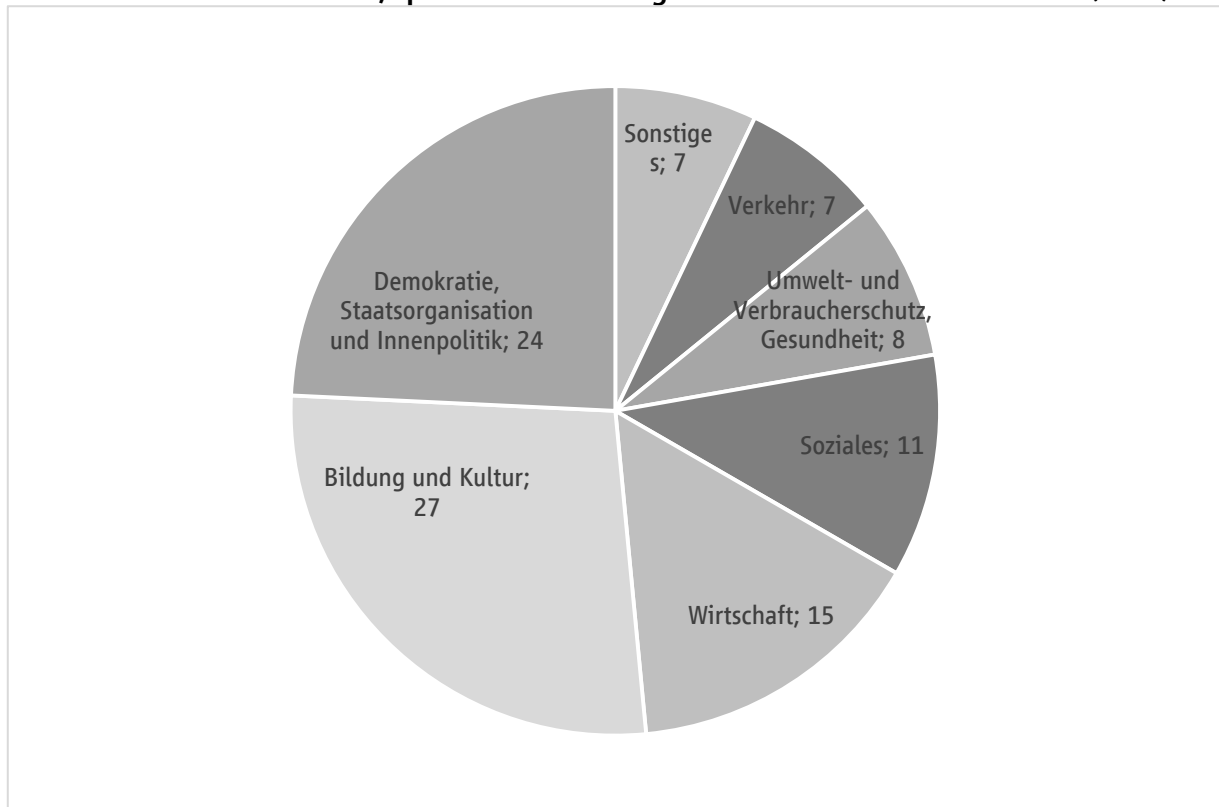
Es rechnete auch niemand damit, dass die Teilung Deutschlands 40 Jahre lang andauern und sich durch den Bau der Mauer noch festigen würde. Das Provisorium hätte später, in stabileren Situationen, einfach erweitert werden können. Stattdessen wurde es 1990 übernommen, ohne es an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse und Bedürfnisse anzupassen.

Quelle: Katrin Schulze, Direkte Demokratie, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/7564> [17.05.2017]

- 
- 1) Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart. Fischer Verlag. Frankfurt/Main 2004 (S. 57 ff).
  - 2) Schiffers, Reinhard: „Weimarer Erfahrungen“: Heute noch eine Orientierungshilfe? In: Schiller, Theo; Mittedorf, Volker (Hg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2002 (S. 66).
  - 3) ebd. (S.67).
  - 4) ebd. (S. 68).
  - 5) Eichenhofer, Eberhard (Hg.): 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung- Was ist geblieben?. Mohr Siebeck. Tübingen 1999 (S. 11).
  - 6) Greifenhagen, Martin und Sylvia: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland. List. München 1993 (S. 106).
  - 7) Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart. Fischer Verlag. Frankfurt/Main 2004 (S. 42).
  - 8) Schiffers, Reinhard: „Weimarer Erfahrungen“: Heute noch eine Orientierungshilfe? In: Schiller, Theo; Mittedorf, Volker (Hg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2002 (S. 73).

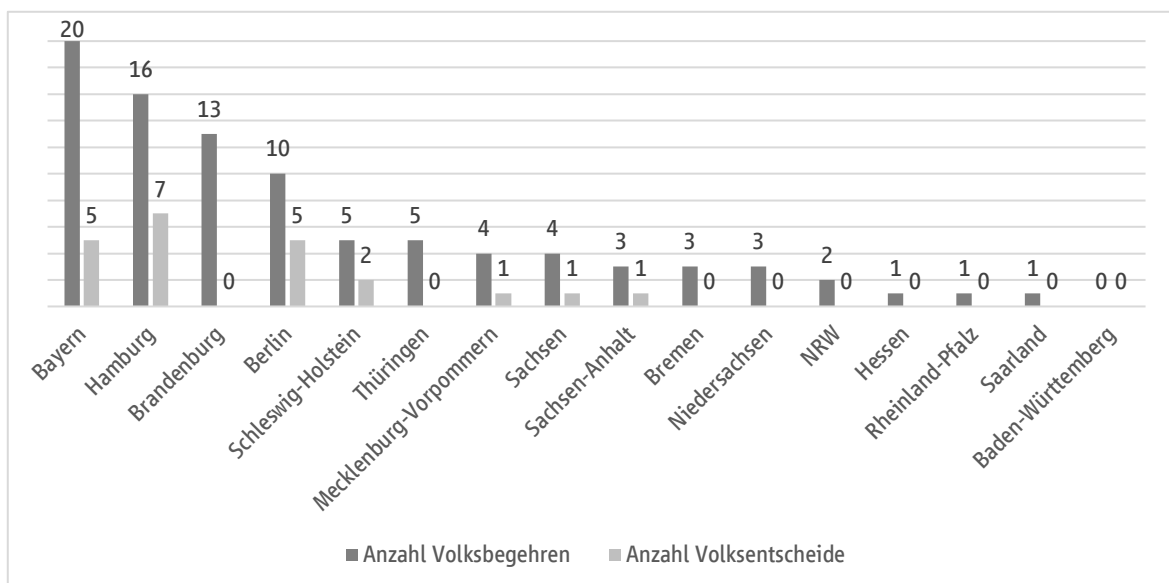
## D. Direkte Demokratie in den Bundesländern

Themen von Volksinitiativen, -petitionen und -begehren zwischen 1946 und 2016 (in %)



Datenquelle: Frank Rehmet, Tim Weber, Volksbegehrensbericht 2017, S. 19, [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2017.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2017.pdf) [17.05.2017]

Von der Bevölkerung beantragte Volksbegehren und Volksentscheide je Bundesland zwischen 1946 und 2016



Datenquelle: Frank Rehmet, Tim Weber, Volksbegehrensbericht 2017, S. 14, [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2017.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2017.pdf) [17.05.2017]

## Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern (Stand 31.12.2016)

Hinweis der Redaktion:

„Antrag auf Volksbegehren“ entspricht weitgehend der „Volksinitiative“ im Gesetzentwurf des Bundesrates.

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist (A oder F) <sup>1</sup>	Zustimmungsquorum einf. Gesetz	Zustimmungsquorum Verf.änderung
Ba-Wü	10 %	6 Monate (F) und innerhalb dieser Frist 3 Monate Amtseintragung	20 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % einfache Gesetze, 20 % Verfassungsänderungen	4 Monate (F+A)	25 %	50% + 2/3-Mehrheit
Brandenb.	80.000 (ca. 3,8 %)	6 Monate (A, Briefeintragung)	25 %	50 % + 2/3 Mehrheit
Bremen	5 % einfache Gesetze, 10 % Verfassungsänderungen	3 Monate (F)	20 %	40 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F+A, Briefeintragung)	kein Quorum bei Zusammenlegung mit Wahlen <sup>2</sup> , ansonsten 20 %	kein Quorum + 2/3 Mehrheit <sup>2</sup>
Hessen	20 %	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Meck.-Pom.	100.000 (ca. 7,5 %)	5 Monate (F) <sup>3</sup>	25 %	50 % + 2/3 Mehrheit
Nieders.	10 %	mindestens 6 Monate (F) <sup>4</sup>	25 %	50 % + 2/3 Mehrheit
NRW	8 %	1 Jahr (F) und in den ersten 18 Wochen (A)	15 %	50 %-Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinl.Pf.	300.000 (ca. 9,7 %)	2 Monate (F+A)	25 %-Beteiligungsquorum	50 %
Saarland	7 %	3 Monate (A)	25 %	50 %-Beteiligungsquorum + 2/3 Mehrheit
Sachsen	450.000 (ca. 13,2 %)	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-An	9 %	6 Monate (F)	25 % <sup>5</sup>	50 % + 2/3 Mehrheit
Schlesw.Hol	80.000 (ca. 3,6 %)	6 Monate (F+A)	15 %	50 % + 2/3 Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

<sup>1</sup> Die Unterschriften dürfen entweder frei auf der Straße gesammelt (F) oder müssen in Amtsstuben geleistet werden (A).

<sup>2</sup> Bei Zusammenlegung mit einer Bundestagswahl oder Bürgerschaftswahl gilt kein zusätzliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum.

Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Zweitens muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 50 % erforderlich). Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 66,7 % erforderlich). Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20 %-Zustimmungsquorum. Dabei können die Initiator/innen des Volksbegehrens bestimmen, ob sie den Volksentscheid auf einen Wahltag legen wollen oder nicht.

<sup>3</sup> Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.

<sup>4</sup> Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.

<sup>5</sup> Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.

Datenquelle: Frank Rehmet, Tim Weber, Volksbegehrensbericht 2017, S.10 f.

## E. Pro Direkte Demokratie

### Pro-Argumente für Volksentscheide

#### 1. Der „Blankoscheck“ Wahl reicht nicht aus!

Von uns Bürgerinnen und Bürgern geht alle Staatsgewalt aus. Aber nur einmal alle vier oder fünf Jahre. Dann geben wir unsere Stimmen und damit unsere Souveränität ab. Mit dem Recht auf Volksabstimmung können wir Wähler/innen unsere Stimme viel differenzierter zum Ausdruck bringen: Eine Bürgerin kann zum Beispiel die CDU wählen, aber beim Volksentscheid – anders als „ihre“ Partei – für eine Steuererhöhung oder gegen die PKW-Maut stimmen.

#### 2. Gaspedal: Neue Ideen, Motor für Reformen!

Volksbegehren machen Druck für notwendige Reformen. [...] Gute Ideen prallen oft an Parteien und Parlamenten ab. Die Folge: Reformstau und hohe Kosten. Durch Volksabstimmungen können Bürger/innen die Politik selbst voranbringen.

Mit der direkten Demokratie kann die Kompetenz vieler Bürger/innen zum Wohle der Gesellschaft genutzt werden. Allein in der Bundesrepublik gibt es Tausende von Bürgerinitiativen, die ein riesiges Reservoir an Wissen und neuen Ideen bergen. Doch trotz ihres Einfallsreichtums und ihrer Kompetenz kommen sie oft nicht zum Zuge, weil nur die Amts- und Mandatsträger/innen verbindliche politische Entscheidungsrechte besitzen.

#### 3. Bremse: Keine Politik gegen den Bürgerwillen!

Volksabstimmungen decken Widersprüche zwischen Politiker/innen und Wähler/innen auf. Wie in der Schweiz. Immer wieder entscheiden die Bürger/innen anders als zuvor das Parlament. Die Folge: Schweizer Politiker/innen achten genau darauf, was das Volk will. Und sie geben sich viel Mühe, die Menschen von ihrer Politik zu überzeugen. Denn sie wissen: Wenn sie den Wählerwillen missachten, kommt der Volksentscheid.

[...]

#### 5. Bürger/innen sind besser informiert!

Die direkte Demokratie ist eine riesige Bildungsveranstaltung. Die Dänen und die Iren wissen viel besser über Europa Bescheid als die Deutschen – weil sie darüber abgestimmt haben. Vor Volksabstimmungen kommt es zu einer breiten, oft zugespitzten, aber doch auch aufklärend wirkenden Diskussion. Und: Vor Volksentscheiden wird viel mehr über Sachpolitik als über Personalfragen informiert und debattiert als bei Wahlkämpfen.

[...]

#### 7. Wer gefragt wird, wendet sich nicht ab!

Viele sagen: „Die da oben machen doch, was sie wollen.“ Die Menschen können kaum Einfluss auf die Politik nehmen. Die Folge: Resignation, sinkende Wahlbeteiligung. Dabei wollen 75 Prozent der Deutschen die Volksabstimmung auch im Grundgesetz. Die Unterstützung geht quer durch die Anhängerschaft aller Parteien. Denn der Volksentscheid hat keine politische Farbe. Er ist ein Instrument, das Menschen ermutigt, sich zu engagieren. Die Bürger/innen identifizieren sich wieder stärker mit der Politik, wenn sie etwas bewegen können. Sie übernehmen mehr Verantwortung, wenn sie selbst abstimmen.

#### 8. Volksabstimmungen stärken den Bundestag!

Heute trifft die Regierung die wichtigen Entscheidungen. Der Bundestag nickt oft nur noch ab. In der Volksabstimmung spielt das Parlament eine wichtige Rolle: Es kann den Bürger/innenn – in Konkurrenz zu einer Initiative aus dem Volk – einen eigenen Vorschlag vorlegen. Abgeordnete und Bundestag gewinnen an Bedeutung, da sie sich vor Ort der politischen Diskussion stellen müssen und ihre begründete Meinung den Menschen eine Orientierung bei ihrer Entscheidung gibt.

9. Die Menschen werden an Problemlösungen beteiligt!

Alle politischen Entscheidungen betreffen die Menschen. Insofern ist es selbstverständlich, dass die Betroffenen die Chance bekommen, sich an Lösung und Diskussion der Probleme zu beteiligen. Das Recht auf Volksentscheid nimmt die Menschen ernst. Dadurch werden die Problemlösungsfähigkeit der Menschen und ihr Verständnis für die Politik gefördert und sie beteiligen sich stärker an der Politik.

10. Politischer Wettbewerb führt zu besseren Ergebnissen!

Dadurch, dass mehr Menschen die Möglichkeit bekommen, ihre Ideen vorzustellen, steigen die Chancen, Probleme zu lösen. Ideen treten zueinander in Wettbewerb und können sich gegenseitig befruchten. Durch diesen Ideenwettbewerb kann sich niemand auf seiner Machtposition ausruhen. Denn alles kann hinterfragt werden, sei es Subventions-, Rüstungs-, Verkehrs- oder Sozialpolitik. Der Wettbewerb wird zu besseren Ergebnissen führen, da sich die Menschen jeweils für die aus ihrer Sicht besten Ideen entscheiden. [...]

12. Die Akzeptanz politischer Entscheidungen wird erhöht!

Eine Entscheidung der Bevölkerung hat mehr Akzeptanz als die einer Regierung oder eines Parlaments. Bei wichtigen politischen Entscheidungen wollen die Menschen mitbestimmen. Das haben Themen wie etwa die Energiepolitik gezeigt. Ohne Volksentscheid ist die Gefahr größer, dass politische Maßnahmen boykottiert werden. Mit Volksentscheid hingegen fällt es den Menschen leichter, Veränderungen zu akzeptieren, da sie Einfluss nehmen konnten.

13. Demokratie muss sich weiterentwickeln!

Die Gesellschaft befindet sich in einem ständigen Wandel. Wir leben heute anders als vor 50 oder 60 Jahren. Die Menschen verfügen über mehr Bildung und nehmen gesellschaftliche Probleme stärker wahr. Daher müssen sich auch die demokratischen Formen weiterentwickeln.

Die Demokratie hat zwei Standbeine: Wahlen und Abstimmungen. Seit über 60 Jahren hüpfte unsere Demokratie auf einem Bein herum. Das muss sich ändern, damit wir sicher und gefestigt in die Zukunft gehen können.

Quelle: Tim Weber, Ralph Kampwirth, Frank Rehmet, Mehr Demokratie e.V. Positionspapier Nr. 1  
Pro und Kontra Volksentscheid- Die wichtigsten Argumente im Überblick, 04.12.2014, S. 3-6,  
[https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen01\\_Pro\\_Kontra\\_Volksentscheid.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen01_Pro_Kontra_Volksentscheid.pdf) [17.05.2017]

## Götz Hausding, 2015 Glückliche Schweizer?

### **Volksentscheide führen zu mehr Zufriedenheit. Haben aber auch ihre Tücken.**

Ein Schweizer hat's erfunden. Der in Genf geborene Philosoph Jean Jacques Rousseau hat 1762 in seiner staatsrechtlichen Schrift „Contract social“ (Gesellschaftsvertrag) die Idee der Volkssouveränität ausgeführt und seinerzeit die Schweizer als glücklichste Nation der Welt bezeichnet, da sie mit den Instrumenten der direkten Demokratie gesegnet sind. Die Wissenschaft hat das Thema seitdem nicht mehr losgelassen. Machen Volksentscheide glücklich? Sind die Menschen zufriedener, wenn Sie direkt an politischen Entscheidungen mitwirken durften – selbst wenn das Ergebnis gar nicht das ist, welches sie eigentlich wollten?

Professor Isabelle Stadelmann-Steffen leitet den Lehrstuhl für Vergleichende Politik an der Universität Bern. Sie hat sich mit dieser Frage befasst und ist zu einer „Ja, mit Einschränkungen“-Antwort gekommen. Anders als Alois Stutzer, Professor für Wirtschaft und Politik an der Universität Basel, der gemeinsam mit dem Wirtschaftswissenschaftler Bruno S. Frey Glückshypothesen aufgestellt hat und zu dem Ergebnis gelangte: Ja, direkte Demokratie hat eine prozedurale, positive Wirkung auf die Zufriedenheit (oder gar das Glück) der Menschen, grenzt Stadelmann-Steffen diesen Effekt auf die „Zufriedenheit mit dem politischen System“ ein.

Gleichzeitig sagt die Politikwissenschaftlerin: „Ich bin durchaus der Meinung, dass man die direkte Demokratie nicht überhöhen sollte. Vielleicht ist es übertrieben von Risiken zu sprechen, aber generell hat die direkte Demokratie neben Stärken auch Schwächen.“ Wie im Übrigen eine rein repräsentative Demokratie auch, fügt sie hinzu. Als großen Vorteil benennt sie den unmittelbaren und stärkeren Einbezug der Bürger bei Sachentscheiden und die damit verbundene Machtkontrolle. „Eine Kontrolle, auch der politischen Elite“. Direkt demokratisch getroffene Entscheide würden zudem eine höhere Legitimität aufweisen, weil sie eben nicht nur von ein paar Repräsentanten,

sondern vom „ganzen“ Volk gefällt wurden.

Dem immer wieder zu hörenden Kritikpunkt, die Debatten rund um den einzelnen Plebiszit würden auf populistische Argumente reduziert, stimmt Stadelmann-Steffen zu. „Zumindest teilweise ist das so“, sagt sie. „Über einen wesentlichen Teil der Vorlagen gibt es kaum eine richtige öffentliche Debatte.“ Erschwerend kommt hinzu, dass es in der Schweiz keinen Negativkatalog für Themen gibt, die per Volksentscheid entschieden werden. Lediglich der Kern des Völkerrechts dürfe nicht verletzt werden, sagt die Politik-Professorin. Das Minarettverbot oder die Initiative gegen „Masseneinwanderung“ hätten zwar eine Diskussion entfacht, inwiefern eine stärkere Eingrenzung sinnvoll wäre. „In der Bevölkerung genießt eine mögliche Einschränkung aber sehr wenig Rückhalt“, sagt Stadelmann-Steffen.

Wenig verwunderlich, schaut man auf andere Studien, die die Zufriedenheit bewerten. Die Forscher Julian Bernauer und Adrian Vatter, Kollegen von Stadelmann-Steffen an der Uni Bern, haben bei 24 Industrieländern, darunter Deutschland, untersucht, inwiefern sich eine direkte Demokratie auf die Demokratiezufriedenheit auswirkt. Ergebnis dessen: Staaten wie Deutschland und die USA, bei denen es noch keine bundesweiten Volksentscheide gibt, fanden sich auf dem unteren Ende der Zufriedenheitsskala. Ganz nach dem Motto: Was der Bauer nicht kennt, das mag er nicht. Die Schweiz hingegen stand ganz oben.

Und noch etwas sollte den Verfechtern der direkten Demokratie ala Schweiz Mut machen. Erst Ende November stimmten die Schweizer klar und deutlich gegen eine weitere Einschränkung der Zuwanderung in ihr Land. Die Initiative „Stopp der Überbevölkerung“ wurde eindeutig abgelehnt. Und das trotz allem möglichen populistischen Getöse im Vorfeld.

*Götz Hausding arbeitet als freier Journalist in Berlin. Seit 2002 berichtet er unter anderem vom parlamentarischen Geschehen im Bundestag.*

## Argumentationspapier zur Ausgestaltung von Volksentscheiden in Berlin

Im Jahr 2006 wurde die Berliner Verfassung und 2008 das Abstimmungsgesetz geändert, um die direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene anwendungsfreundlicher auszugestalten. Erst seitdem ist eine direktdemokratische Praxis in Berlin zu verzeichnen.

[...] So sehr diese Entwicklung zu begrüßen ist, hat die Praxis der letzten Jahren jedoch auch gravierende Mängel in der Ausgestaltung der Verfahrensregelungen offenbart. Von den vier bisher durchgeführten Volksentscheiden konnte gerade einmal einer (Volksentscheid "Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben") das Zustimmungsquorum von 25% aller Wahlberechtigten erreichen. Die anderen drei erreichten das Quorum nicht<sup>1</sup>.

Ein wichtiger Einflussfaktor bei der Erreichung des Zustimmungsquorums ist der Zeitpunkt des Volksentscheids. Findet er gemeinsam mit einer Wahl statt, so erhöht sich die Erfolgswahrscheinlichkeit, während die Festlegung eines eigenständigen Termins die Erfolgswahrscheinlichkeit deutlich mindert. In Berlin besteht die Möglichkeit, den Abstimmungstermin mit einem Wahltermin zusammen zu legen, sofern dieser in einem Korridor von acht Monaten nach zustande gekommenem Volksbegehren stattfindet. Über die Zusammenlegung entscheidet allerdings der Senat, welcher bisher noch keinen Gebrauch davon gemacht hat [...].

[...] Für die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen sprechen auch weitere Gründe. So hätte eine Kopplung zu einer höheren Beteiligung sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern geführt. Es ist schlichtweg unglaublich, wenn Parteien im Vorfeld von Wahlen den Trend zu sinkender Wahlbeteiligung beklagen und dazu aufrufen, die Stimme abzugeben, während bei Volksentscheiden gezielt Maßnahmen ergriffen werden, die sich negativ auf die Beteiligung auswirken. Außerdem könnten mit der Zusammenlegung Kosten eingespart werden.

[...] Mehr Demokratie schlägt eine eigene Lösung vor, die den bestehenden Zeitrahmen berücksichtigt. Volksentscheide sollten zwingend an eine Abgeordnetenhaus-, Europa- oder Bundestagswahl gekoppelt werden, wenn diese innerhalb von acht Monaten nach zustande gekommenem Volksbegehren stattfindet. Die Initiative sollte die Möglichkeit erhalten, einen separaten Abstimmungstermin innerhalb der acht Monate zu beantragen.

Die Terminfrage ist nur deshalb relevant, weil bei Volksentscheiden nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, sondern eine zusätzliche Hürde gilt: die Befürworter müssen zusätzlich 25% aller Abstimmungsberechtigten an die Urne mobilisieren. Das, was Abstimmungsquoren laut ihren Verfechtern sichern sollen, nämlich eine ausreichende Legitimation durch ausreichende Beteiligung, wird durch ein Zustimmungsquorum jedoch gar nicht erreicht. Ganz im Gegenteil führen Zustimmungsquoren tendenziell zu weniger Beteiligung.

Die gegnerische Seite, also die Parlamentsmehrheit und Regierung, sind gut beraten, vor der Abstimmung dem Thema wenig Aufmerksamkeit zu verschaffen, denn ein kontroverser Abstimmungskampf würde Gegner und Befürworter mobilisieren.

[...] Hinzu kommt, dass sich Zustimmungsquoren verzerrend auf das Verhältnis von Ja- und Nein-Stimmen auswirken können. Darauf deutet auch die bereits erwähnte Forsa-Umfrage hin. Denn 11% der Befragten, die nicht an der Abstimmung teilgenommen hatten, gaben an, dass die Beweggründe inhaltlicher Natur waren, sie also gegen den Vorschlag der Initiative waren und aus diesem Grund zuhause blieben. Unabhängig davon, dass diese Gruppe ihre Position besser hätte zum Ausdruck bringen können, in dem sie teilgenommen hätte, zeigt es doch, dass ein quorumsfreier Volksentscheid zusätzliche Nein-Stimmen mobilisiert hätte.

[...] Die nach außen getragene Befürchtung der Quorumsbefürworter ist, dass sich bei Volksentscheiden ohne Quorum eine kleine Minderheit gegenüber der schweigenden Mehrheit durchsetzen könnte, eine Entscheidung also nicht ausreichend legitimiert wäre. Darauf, dass Quoren nicht zu mehr sondern tendenziell zu weniger Beteiligung führen, wurde bereits hingewiesen. Schaut man sich die bundesweite Praxis an, so fällt auf, dass gerade dort, wo kein



Abstimmungsquorum besteht, die Beteiligung insgesamt am höchsten ausfällt, nämlich in Bayern. So liegt die durchschnittliche Beteiligung in Bayern bei 39,7% und in Berlin bei 31,9%. Auch wenn die Beteiligung von vielen Faktoren abhängt, so lässt sich doch daraus ableiten, dass sich hier zumindest keine kleine Minderheit durchsetzt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Abstimmung wird vor allem dann spannend, wenn kein Quorum die gegnerische Seite zusätzlich "schützt". Nur wer teilnimmt, kann das Ergebnis beeinflussen.

---

<sup>1</sup> Am 25. Mai 2014 wurde außerdem der Volksentscheid 100 Prozent Tempelhofer Feld durchgeführt und erreichte das notwendige Quorum (Anm. der Red).

Quelle: Argumentationspapier zur Ausgestaltung von Volksentscheiden in Berlin, Mehr Demokratie e.V., 28.01.2014, [http://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ausgestaltung\\_volksentscheide\\_berlin.pdf](http://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ausgestaltung_volksentscheide_berlin.pdf) [17.05.2017].

## Couragiert

### Das ungarische Referendum

04.10.2016 Ralf-Uwe Beck

*Erst der Brexit, nun die Volksabstimmung in Ungarn. Die direkte Demokratie kommt in Ver-ruf. Schon wird aus dem Bauch heraus vor ih-rem Ausbau in Deutschland gewarnt. Das ist ein Fehlschluss, schon deshalb, weil hier Äpfel mit Birnen verglichen werden.*

„Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne Zustimmung des Parlaments die zwin-gende Ansiedlung von nicht ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?“ Diese Frage hat die rechtskonservative Regie-rung unter Führung von Viktor Orbán am ver-gangenen Sonntag zur Abstimmung gestellt. Dieser von oben angesetzte Volksentscheid sollte ihre Politik der Abschottung und den „Freiheitskampf“ gegen die EU von den Bür-gern „absegnen“ lassen. Im EU-Ministerrat hatten Ungarn, die Slowakei, Tschechien und Rumänien dagegen gestimmt, bis zu 160 000 Flüchtlinge nach ihrer Ankunft in Italien und Griechenland innerhalb der EU zu verteilen. Orbán braucht den Volksentscheid gar nicht, um etwa Klarheit zu gewinnen, wie das ungari-sche Volk hier tickt. Er hatte längst entschie-den. Es geht ihm darum, seine menschenver-achtende und EU-feindliche Politik zu legiti-mieren. Kaum war der Volksentscheid ange-setzt hat die Regierung ja auch kräftig und hef-tig um ein „Nein“ geworben. In Werbefilmen wurden nicht enden wollende Flüchtlings-ströme gezeigt. [...]

Der Volksentscheid in Ungarn zeigt die Miss-brauchsgefahr von oben angesetzter Abstim-mungen, so genannter Plebiszite, wie im Lehr-buch: Die Regierung formuliert die Frage, legt den Zeitpunkt fest und Alternativen kommen nicht mit zur Abstimmung. Ein solcher Volks-entscheid hat lediglich akklamierende Funk-tion. Er fördert nicht die sachliche Ausein-andersetzung um strittige Themen, sondern be-hindert sie. Das ist Populismus pur.

In Deutschland gibt es die Möglichkeit, ver-bindliche Abstimmungen von oben anzusetzen, nur für die kommunale Ebene und in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen, in Nord-rhein-Westfalen und Baden-Württemberg nur unter sehr speziellen Bedingungen. [...] Von oben angesetzte Befragungen oder

Volksentscheide auf Landes- oder gar Bundes-ebene fordert ernsthaft kaum jemand in Deutschland [...].

Die direkte Demokratie entfaltet dort ihre Stärke, wo sie ein Instrument in den Händen der Bürger ist. Sie können damit Themen auf die Agenda setzen, die von den Regierenden nicht beachtet oder nicht befriedigend gelöst werden, und sie können damit Politik korrigie-ren. Perspektivisch wirkt die direkte Demokra-tie wie ein Gummiband, das die Gewählten im-mer in die Nähe der Interessen der Bürgerinnen und Bürger zurückzieht. Dafür muss die di-recte Demokratie nicht einmal genutzt werden, sie muss nur fair geregelt sein. Diese Wirkung aber löst sich auf, wenn sie als Gängelband missbraucht wird, an dem die Mächtigen das Volk in ihre Richtung zerren und es damit klein halten.

Die Volksabstimmung in Ungarn ist an dem Beteiligungsquorum von 50 Prozent geschei-tert. Auch wir kennen Quoren in allen Bundes-ländern bei Bürgerentscheiden in Kommunen und – außer in Sachsen, Bayern und Hessen – auch auf Landesebene für Volksentscheide. Wer zu Hause bleibt, sich also bei einer Ab-stimmung enthält, wird, wenn die Mehrheits-entscheidung nur gilt, wenn ein Quorum erfüllt ist, wie eine Nein-Stimme gezählt. Demokra-tisch ist das nicht. Also Vorsicht, das ungari-sche Referendum spricht nicht für Beteili-gungs- oder Zustimmungsquoren beim Volks-entscheid, sondern vor allem gegen „von oben“ angesetzte Entscheide.

Auch der Brexit kam „von oben“, war eine un-verbindliche Befragung, mit der sich Minister-präsident David Cameron seinen Machterhalt sichern wollte. Das Thema war also von An-fang an mit Personal- und Machtfragen ver-knüpft. Kein Wunder, dass die Debatte von den Eliten populistisch zugespitzt wurde. Immerhin hebt sich der Teppich, unter den seit Jahren die Kritik an der EU gekehrt wurde. Eine bürger-ferne und von Exekutiven gesteuerte EU-Poli-tik spielt Populisten in die Hände. Das zeigt auch das ungarische Referendum.

Die Europäische Integration verliert zuneh-mend an Rückhalt in der Bevölkerung der

Mitgliedsstaaten. Das Gefälle zwischen den Ländern wie auch die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich in den Ländern gehört auf die Tagesordnung europäischer Politik. Zudem muss die EU demokratisiert werden. [...]

Können die Bürgerinnen und Bürger selbst Abstimmungen über Europa betreffende Fragen

verlangen, wird es für Politiker in den Mitgliedsstaaten nicht mehr so leicht sein, Plebiszite zu Grundsatzabstimmungen pro oder contra EU zu stilisieren. Ein fataler Fehlschluss wäre, im Nachgang zum Brexit oder dem Referendum in Ungarn die direkte Demokratie überhaupt zu diskreditieren. [...]

Quelle: Couragiert, Magazin für demokratisches Handeln und Zivilcourage,  
<https://www.couragiert-magazin.de/rab/ungarn-referendum.html> [16.05.2017]

## E. Contra Direkte Demokratie

### Contra

*Prof. Dr. iur. Theo BLANK, Vizepräsident der deutschen Vereinigung*

Wir Deutsche haben in unserer über 1.000-jährigen Geschichte gerade mal 75 Jahre Demokratieerfahrung. In der zweiten demokratischen Verfassung Deutschlands, im Grundgesetz, hat das Parlament – von der Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebiets abgesehen (Art. 29, 118 GG) – das Monopol der Gesetzgebung. In bewusster Abkehr von der ersten demokratischen Verfassung in Deutschland, der Weimarer Reichsverfassung, ist das Volk in der strikt parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes als Gesetzgeber nicht vorgesehen.

An dieser verfassungsstrukturellen Entscheidung für eine dezidiert indirekte repräsentative Demokratie und gegen eine Implementierung direktdemokratischer Instrumente sollte auch zukünftig aus zumindest drei guten Gründen nicht gerüttelt werden:

- Die gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse und die sich daraus ergebenden Problem- und Fragestellungen sind auf Bundesebene so komplex, dass sie nicht nach dem schlichten „Ja-Nein-Prinzip“, das Schema, das jedem plebiszitären Entscheidung eigen ist, zu beantworten sind. Das „Ja-Nein-Prinzip“ widerspricht zudem zutiefst demokratischer Politik. Demokratische Politik ist das langsame, stetige Bohren dicker Bretter. Demokratische Politik lebt nicht nur vom Widerspruch, sondern vor allem von Kompromissen. Plebisziten fehlt diese Möglichkeit des Kompromisses. Nicht das „Ja-Nein-Prinzip“ ist Grundlage demokratischer Politik, sondern eine permanente „Sowohl-als-auch-Dialektik“.

- Unter den Bedingungen, unter denen moderne Demokratien heute funktionieren, gibt es keine wirkliche Alternative zur parlamentarischen Repräsentation des Volkes. Das repräsentative, freie Mandat der Abgeordneten rechtfertigt sich politisch und ethisch dadurch, dass sie nach Art 38 Abs. 1 GG als „Vertreter des ganzen Volkes, an Anträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, bei ihren Entscheidungen dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Sie müssen Partikularinteressen, so lautstark sie auch vorgetragen werden und so wirkungsmächtig sie auch organisiert sein mögen, widerstehen und etwa im gesellschaftspolitischen Verteilungskampf auch denen eine Stimme geben, die von sich aus nicht die Fähigkeit oder die Kraft haben, sich zu artikulieren und zu organisieren. Das erfordert eine Distanz zu den Kräften des politischen Kampffeldes, will der Abgeordnete nicht zum bloßen verlängerten Arm von Partikularinteressen degenerieren. Wer als Abgeordneter nach Plebisziten ruft, versteht sein Mandat nicht. In der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes sind Abgeordnete vom Volk gewählt worden, um Plebiszite gerade dadurch überflüssig zu machen, dass sie, indem sie „ihre Pflichten gewissenhaft erfüllen“, zum „Wohle des deutschen Volkes“ entscheiden, um „seinen Nutzen zu mehren“ und „Schaden von ihm zu wenden“. Abgeordnete sollen, einem Ratsschlag Martin Luthers folgend, dem Volk zwar aufs Maul schauen, ihm aber nicht nach dem Munde reden, oder wie die Politologen dies wissenschaftsbleich weniger wortmächtig formulieren, ihr ihnen vom Volk verliehenes Mandat „responsiv“ wahrnehmen.

- Unabhängig davon, dass sich mit dem Plebisziten inhärenten „Ja-Nein-Prinzip“ etwa eine Reform der Rentenversicherung ebenso wenig bewerkstelligen ließe wie eine Strukturreform der Bundeswehr, dass per Plebiszit nicht über ein so hochkomplexes Thema wie die Errichtung eines Rettungsschirms zur Sicherung des Euro verantwortungsbewusst entschieden oder ein Ausstieg aus der Atomenergie organisiert werden kann, sind Plebiszite in aller Regel eine von der jeweiligen Opposition sicherlich nicht unwillkommen geheißen Aufforderung an die Bürger, über die konkret zur Entscheidung anstehende Frage hinaus, ihre momentane Stimmung über die Regierenden zum Ausdruck zu bringen. Ein vom aktuellen Stimmungsbarometer bestimmtes Zwischenzeugnis über die Regierenden dürfte im Vorfeld notwendigerweise eine wahlkampfartige Kampagne auslösen. Wer solche Zwischenwahlen für erstrebenswert hält, sollte sich vor Augen halten, wie sehr mittlerweile beklagt wird, dass es in Deutschland üblich geworden ist, jede Landtagswahl, ja zunehmend auch Kommunalwahlen, zu einer kleinen

Bundestagswahl hochzustilisieren, mit der Folge, dass sich Deutschland in einem Permanentwahlkampf befindet, der einem sachorientierten nationalen Regieren nicht zuträglich ist.

Ich plädiere entschieden gegen die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Die Gesetzgebungshoheit des vom Volk gewählten Parlaments muss vollumfänglich erhalten bleiben. Eine Referendumsdemokratie würde aufgrund der kognitiven Unfähigkeit des Volkes, eine konkrete, komplexe Entscheidungsproblematik sachgerecht beurteilen zu können, nur ins Elend führen. Frei nach Alexis de Tocqueville ist Referendumsdemokratie die Tyrannei einer situationsbestimmten, momentanen Stimmungsmehrheit. [...]

Quelle: Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments e. V., Pro und Contra: Plebiszitäre Elemente. Spannungsverhältnis von Bürgerinnen und Bürgern, [http://www.vemdb.de/index.php?article\\_id=44&clang=0](http://www.vemdb.de/index.php?article_id=44&clang=0) [17.05.2017]

Aus Politik und Zeitgeschichte, 44-45/2011  
„Volksabstimmungen: Illusion und Realität“  
Wolfgang Merkel

[...]

### Soziale Selektivität.

Die Wahlbeteiligung geht in vielen etablierten Demokratien zurück. Dies mag an sich schon problematisch sein, da, anders als eine gleichbleibend niedrige Wahlbeteiligung wie in den USA und der Schweiz, der rasche Rückgang der Teilnahme an Wahlen ganz offensichtlich eine wachsende Unzufriedenheit mit den zur Wahl stehenden Parteien ausdrückt.<sup>16</sup> Zum demokratietheoretischen wie praktischen Problem wird die zurückgehende Wahlbeteiligung aber vor allem aufgrund der mit ihr einhergehenden sozialen Selektivität: Je geringer die Wahlbeteiligung, umso höher ist die soziale Selektion. Die soziale Schieflage geht dabei stets zu Lasten der unteren Schichten. Dies zählt zu den robusten Erkenntnissen der Wahlforschung.<sup>17</sup> Können Referenden das Problem zurückgehender Partizipation und ansteigender sozialer Selektion lindern oder gar beheben? Geht "das" Volk tatsächlich zu Volksabstimmungen? Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurückbleibt. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den nationalen Parlamentswahlen. [...]

Nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern die höheren und mittleren Schichten, die Gebildeten und überproportional die Männer stimmen typischerweise bei Referenden ab. Der politisch aktive Demos ist dabei mehr als halbiert und hat bei Volksabstimmungen damit eine noch größere soziale Schieflage als bei den nationalen Parlamentswahlen. Auch der reflexhafte Appell der Referendumsbefürworter, dies müsse eben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklichkeitsferne denn von empirischen Einsichten in die Steuerbarkeit des politischen Partizipationsverhaltens. Volksabstimmungen gewähren dem Volk tatsächlich mehr Mitwirkungsmöglichkeiten, aber sie verstärken die Tendenz der Überrepräsentation jener gut situierten Schichten, die schon in den Organisationen und Institutionen der repräsentativen Demokratie überproportional vertreten sind. [...]

### Diskurs und Deliberation.

Die Medien beeinflussen die politische Agenda auf ungesicherter legitimatorischer Grundlage. Zudem verhindert ihre Kommerzialisierung häufig anspruchsvolle und problemangemessene politische Diskurse. Ändert sich das in den Debatten, die Volksabstimmungen vorausgehen? Systematische Diskursanalysen stehen hier noch aus. Bei hochpolitischen Fragen wie UN- oder EU-Beitritt oder bei EU-Referenden zu zentralen Verträgen tragen Volksabstimmungen tatsächlich zu intensivierten Diskursen bei. Auch Positionen außerhalb des etablierten Politik- und Medienbetriebs haben Chancen, Gehör zu finden. [...] Das sind jedoch Sternstunden von Referendumskampagnen, die sich im Alltag der zahlreichen *Policy-Referenden* in der Schweiz oder etwa Kalifornien nicht zeigen oder wiederholen lassen. Claus Offe sieht im Abstimmungsakt nicht das demokratische, sondern das "schlechtere Ich" der Bürger begünstigt, weil die Bürger bei der Abstimmung "von diskursiven Anforderungen und dem Zwang zur argumentativen Rechtfertigung völlig entlastet sind".<sup>23</sup> Referenden sind viel seltener die Stunde des Diskurses oder gar der Deliberation, als ihre Befürworter glauben (machen).

---

<sup>16</sup> Vgl. Markus Steinbrecher/Hans Rattinger, Wahlbeteiligung, in: Hans Rattinger et al. (Hrsg.), Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2011, S. 86; Oscar W. Gabriel/Kerstin Völkl, Auf der Suche nach dem Nichtwähler neuen Typs, in: Frank Brettschneider et al. (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes, Wiesbaden 2004, S. 221-248.

<sup>17</sup> Vgl. Demokratiebarometer, online: [www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org) (16.9.2011).

## Interessengruppen.

Die Verfügbarkeit von Macht und Geld entscheidet über den Einfluss auf politische Entscheidungen. Sie gewährt mächtigen Interessenverbänden und multinationalen Unternehmen einen asymmetrisch privilegierten Einfluss. Das politische Gleichheitsprinzip wird verletzt. Ändert sich das in Volksinitiativen oder Volksentscheidungen? Übertrumpft der Demos die Mächtigen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft? Fast alle empirischen Untersuchungen geben zu erheblicher Skepsis Anlass. Volksabstimmungen werden nicht vom "Volk" initiiert. Es bedarf der Initiatoren - und die kommen aus den meinungsstarken politisierten Mittelschichten, Interessengruppen, NGOs, nicht selten auch aus Regierung und Parteien. Der Erfolg ist keineswegs nur, aber stets auch von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren abhängig.<sup>24</sup> Dafür bedarf es der Ressourcen: politisch, organisatorisch und finanziell. Über solche verfügen vor allem politische Organisatoren oder wirtschaftliche Interessengruppen. In Kalifornien haben bei Referenden die überlegenen finanziellen Ressourcen großer Wirtschaftslobbys eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Ausgang der Referenden entfaltet, zumal in den Verfassungen der Bundesstaaten in aller Regel keine Ausgabenbegrenzungen fixiert werden.<sup>25</sup> [...] In der Schweiz ist die Wirkung des Geldes zwar geringer, aber dennoch nicht verschwunden. Dort spielt häufig die Koalitionsbildung politischer Parteien (sic!), die sich für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis positionieren, die ausschlaggebende Rolle.<sup>27</sup> Das Volk ist in Volksabstimmungen wesentlich abhängiger von den etablierten politischen und wirtschaftlichen Gruppen, als dies deren Befürworter wahrhaben wollen. Es sind die wirtschaftlichen und politischen Eliten, welche die Referendumskampagnen und ihre Ergebnisse maßgeblich bestimmen.

[...]

Die Selbstentmachtung eines mit zwei Dritteln der Bevölkerung gewählten Parlaments zugunsten eines häufigen Ein-Drittel-Referendums-Demos wie etwa bei der Hamburger Schulreform dünnt fundamentale legitimierungstheoretische Grundlagen unserer Demokratie aus. Die große Malaise der gegenwärtigen Demokratien, nämlich der schleichende Ausschluss der unteren Schichten, würde noch erheblich beschleunigt. Den Besitzstand währenden Abwehrreflexen der wirtschaftlich und sozial Begünstigten unserer Gesellschaften wird mit Volksabstimmungen häufig eine zusätzliche Arena zur Privilegiensicherung eingerichtet. Nicht "das" Volk, sondern eine meist numerisch wie sozial ausgedünnte Schrumpfversion des Volkes entscheidet. Volksabstimmungen sind im Kern ein Instrument für die mittleren und oberen Schichten unserer Gesellschaft. Nicht "mehr", sondern "weniger" Demokratie würde gewagt werden. Das kann keine Perspektive für das 21. Jahrhundert sein.

Quelle: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, Wolfgang Merkel, 2011, <http://www.bpb.de/a-puz/59721/volksabstimmungen-illusion-und-realitaet?p=all> [17.05.2017].

<sup>23</sup> Claus Offe, Vox Populi und die Verfassungsökonomik, in: Gerd Grözinger/Stephan Panther (Hrsg.), Konstitutionelle Politische Ökonomie, Marburg 1998, S. 81-88.

<sup>24</sup> Vgl. H. Kriesi (Anm. 6), S. 51ff.

<sup>25</sup> Vgl. Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin, Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns, Houndmills-Basingstoke 2010, S. 2. 27 Vgl. H. Kriesi (Anm. 6), S. 58.

Um die Demokratie zu beleben wird häufig empfohlen, mehr direkte Demokratie zu wagen. Zu wenig beachtet werden bei dieser Empfehlung die Folgen für das demokratische Ideal politischer Gleichheit. Die Volksentscheide zum Nichtraucherschutz in Bayern und zur Schulreform in Hamburg zeigen, wie eine niedrige Beteiligung die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen untergraben kann. Die direkte Demokratie ist auf dem Vormarsch. Seit 1990 ist es in allen Bundesländern und Gemeinden leichter geworden, Volksabstimmungen herbeizuführen. In Umfragen spricht sich zudem eine deutliche Mehrheit der Deutschen für Volksentscheide auch auf Bundesebene aus. Unmittelbare Entscheidungen durch die Bürger, so hoffen die Befürworter, beleben die Demokratie und mindern Politikverdrossenheit, da sie den Willen der Bevölkerung unverfälscht widerspiegeln.

Dieser positiven Bewertung steht entgegen, dass die Beteiligung an Volksabstimmungen in der Regel niedrig und eine niedrige Beteiligung immer sozial ungleich ist. Bei vielen Themen mag dies unproblematisch sein, da sich Befürworter und Gegner gleichmäßig über die Bevölkerung verteilen. Doch falls die Einstellung zu einer Sachfrage von denselben (sozioökonomischen) Faktoren abhängt, die auch die Teilnahme an der Abstimmung beeinflussen, verzerrt die Ausweitung der direkten Demokratie Entscheidungen zulasten sozial Schwacher. Das Für und Wider direkter Demokratie führt damit zu einem Dilemma: Eine Ausweitung könnte zwar die Zustimmung zur Demokratie erhöhen, aber gleichzeitig ihren egalitären Kern gefährden. [...]

#### Nichtraucherschutz in Bayern

Ende 2007 stimmt der Bayerische Landtag mit Zustimmung von Abgeordneten aus allen Fraktionen für ein striktes Rauchverbot in Bayern. [...] Nach der Landtagswahl 2008 [...] wird das Gesetz überarbeitet und es werden Ausnahmen vom Rauchverbot zugelassen. Doch auch die neue Regelung hat keinen Bestand. Gegen das aufgeweichte Rauchverbot formiert sich die Bürgerbewegung „Für einen echten Nichtraucherschutz!“. Ihr gelingt es, ein Volksbegehren in die Wege zu leiten. Da sich die Landesregierung gegen den Reformvorschlag der Initiative wendet, kommt es am 14. April 2010 zum Volksentscheid. Eine Mehrheit von 61 Prozent der Abstimmenden spricht sich für den strengeren Nichtraucherschutz aus. Die Beteiligung am Volksentscheid liegt mit 38 Prozent bei der Hälfte der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei bayerischen Landtagswahlen und noch 20 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung von 2008, die die zweitniedrigste aller Zeiten war.

Demokratiethoretisch relevant ist die geringe Beteiligung, weil die Wahrscheinlichkeit zu rauchen und die Wahrscheinlichkeit zu partizipieren gegenläufig verteilt sind. Während mit höherem Bildungsgrad die Partizipationswahrscheinlichkeit zunimmt, sinkt der Raucheranteil in höheren Schichten. Im Extremfall könnte dies bedeuten, dass nur die Nichtraucher über die Ausgestaltung des Rauchverbots entschieden haben. Damit wachsen jedoch die Zweifel, ob das Ergebnis des Volksentscheids Legitimität beanspruchen kann. Nun ließe sich argumentieren, dass der bayerische Volksentscheid ein gesundheitspolitisch wünschenswertes Ergebnis brachte, doch ist dies ein paternalistisches Argument, das mit dem Ansinnen direkter Demokratie nicht vereinbar ist.

#### Die Hamburger Schulreform

Auch beim Volksentscheid zur Hamburger Schulreform zeigt sich ein Beteiligungsmuster, das Zweifel an der Legitimität des Ergebnisses weckt. Abgestimmt wird über die von der schwarz-grünen Koalition geplante Einführung der sechsjährigen Primarschule, die die vierjährige Grundschule ersetzen soll. Dagegen setzt sich die Bürgerinitiative „Wir wollen lernen“ zur Wehr. Ihr gelingt es, einen Volksentscheid herbeizuführen. In der Abstimmung vom 18. Juni 2010 entscheiden sich 54 Prozent der Abstimmenden gegen die Einführung der Primarschule. [...] Die Beteiligung am Volksentscheid liegt bei 39 Prozent und damit, wie in Bayern, mehr als 20



Prozentpunkte unter der bis dahin niedrigsten Wahlbeteiligung bei einer Bürgerschaftswahl und bei etwa der Hälfte der durchschnittlichen Wahlbeteiligung.

Besondere öffentliche Aufmerksamkeit richtet sich nach der Abstimmung auf die unterschiedliche Beteiligung in den Hamburger Stadtteilen. Während in manchen Vierteln bis zu 60 Prozent der Berechtigten abstimmten, waren es in anderen weniger als 20 Prozent. [...] In Stadtteilen mit hohem Einkommen und niedriger Arbeitslosigkeit beteiligen sich deutlich mehr Bürger als in ärmeren Vierteln mit hoher Arbeitslosigkeit. Auch ein hoher Ausländeranteil führt zu einer niedrigen Beteiligung. In allen Fällen liegen nichtzufällige, starke Zusammenhänge vor. Wer beispielsweise die Arbeitslosigkeit von zwei Stadtteilen kennt, kann mit großer Sicherheit vorhersagen, wo die Beteiligung höher ausfällt.

[...] In Hamburg stimmten dem nach dort die meisten Menschen über die Einführung der sechsjährigen Primarschule ab, wo besonders viele Schüler das Gymnasium besuchen. In Stadtteilen mit geringer Gymnasiastenquote durfte dagegen nicht nur ein größerer Teil der Bevölkerung nicht mitstimmen, weil Ausländer nicht wahlberechtigt waren, sondern die Beteiligung der Wahlberechtigten lag auch deutlich niedriger. Für die Demokratie wirft dies die Frage auf, ob das Ergebnis den Mehrheitswillen der Bevölkerung widerspiegelt und damit im Vergleich zum All-Parteien-Konsens zur Einführung der Primarschule höhere Legitimität beanspruchen kann. Ohne Umfragedaten lässt sich nicht im Einzelnen sagen, wer für oder gegen die Schulreform stimmte. Doch die Befürchtung bleibt, dass das Hamburger Bürgertum den Volksentscheid nutzte, um die soziale Selektivität des dreigliedrigen Schulwesens zu verteidigen: „Wir wollen lernen – ohne Euch“.

Auf dem Abstellgleis der Demokratie

Die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist in Deutschland ein Recht, keine Pflicht. Wenn Bürger freiwillig auf ihre Stimmabgabe verzichten, so könnte man argumentieren, schadet dies der Legitimität des Ergebnisses nicht. Dieses Argument wäre plausibel, wenn es für Bürger aller Schichten ähnlich wahrscheinlich wäre, den Urnen fernzubleiben. Davon kann aber keine Rede sein: Die Abstinenzrate ist eng mit der Schichtzugehörigkeit verbunden. [...]. Es sind bei allen Wahlen und Abstimmungen dieselben Stadtteile, in denen die Beteiligung hoch oder niedrig ausfällt – auch wenn sich das Niveau der Beteiligung unterscheidet. Bei der Bundestagswahl hat in den ärmsten Hamburger Stadtteilen noch jeder zweite Wahlberechtigte seine Stimme abgegeben, bei der Bürgerschaftswahl 2008 nur jeder dritte. Beim Volksentscheid 2010 war es nicht einmal jeder fünfte.

Der Reiz von mehr direkter Demokratie liegt im Gegengewicht zur Parteiendemokratie, die von vielen Bürgern als unzureichend wahrgenommen wird. Die Gefahr liegt in der partizipatorischen Kluft, die mit einer geringen Beteiligung einhergeht. Eine Lösung wäre festzulegen, dass die Hürden für die Initiierung eines Volksbegehrens zwar niedrig sein dürfen, dass aber nicht nur eine Mehrheit der Abstimmenden zustimmen muss, sondern dass diese Gruppe auch mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten umfassen muss. Die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Volksabstimmung hinge dann auch von der Höhe der Beteiligung ab. Relativ hohe Zustimmungsquoren – die bereits in mehreren Bundesländern existieren – zwingen die Initiatoren einer Volksabstimmung, insbesondere dort für die Stimmabgabe zu werben, wo eine niedrige Beteiligung zu erwarten ist. Sowohl der Volksentscheid zum Nichtraucherschutz als auch der zur Primarschule wären an einer 25-Prozent-Zustimmungquote (knapp) gescheitert, aber auf lokaler Ebene bei Bürgerentscheiden werden Beteiligungsraten erreicht, die das Überspringen auch dieser Hürde möglich machen. [...]

Quelle: Mehr Mitsprache aber nur für wenige? Direkte Demokratie und politische Gleichheit, Armin Schäfer, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Jahrbuch 2010, [http://www.mpifg.de/pu/ueber\\_mpifg/mpifg\\_jb/JB1112/MPIfG\\_Jahrbuch\\_2011-2012\\_w.pdf](http://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_jb/JB1112/MPIfG_Jahrbuch_2011-2012_w.pdf) [17.05.2017]

Vorwärts-Debatte, 14.3.2017

## **Volksentscheide: Spielplatz für Demagogen oder mehr Demokratie?**

Renate Faerber-Husemann

[...]

### **Vorsicht vor der direkten Demokratie**

Trotzdem ist es bis heute beim Misstrauen gegen die eigene Bevölkerung geblieben. Einzige Ausnahme: Bei einer Neugliederung des Bundesgebiets sieht das Grundgesetz Volksabstimmungen vor. Doch auch dann stimmen nur die direkt Betroffenen ab, wie etwa bei der geplanten und von der Bevölkerung abgelehnten Zusammenlegung der Länder Berlin und Brandenburg nach der Wiedervereinigung. Spätestens damals, so sagten viele Politiker und Intellektuelle bedauernd, wären eine gemeinsame neue Verfassung und eine Volksabstimmung über die staatsrechtlichen Grundlagen des Zusammenlebens fällig gewesen.

Das ist die eine Seite der Medaille. Es gibt aber eben auch die andere und damit gute Gründe, das Thema „direkte Demokratie“ mit Vorsicht zu betrachten: Wir leben in aufgeregten Zeiten, in denen sogenannte besorgte Bürger ihren Frust, ihre Ängste, ihren Neid laut herausbrüllen. Das Internet ist streckenweise zu einer Manipulationsmaschine voller Verschwörungstheorien verkommen. Feindseligkeit und Misstrauen begegnen jenen, die zur Mäßigung mahnen. Fast jeder demokratische Politiker kann inzwischen darüber ein trauriges Lied singen.

Einfache Antworten auf komplexe Fragen

Der Brexit ist nur das prominenteste Beispiel dafür, wie ein hochkompliziertes Thema von jenen mit den einfachen Antworten gekapert werden kann. Wollen wir in aufgeheizten Zeiten wirklich darüber abstimmen, ob und – wenn ja – wie viele Flüchtlinge wir aufnehmen? Glauben wir wirklich, dass der sogenannte einfache Bürger komplexe Themen besser durchschauen kann als die gewählten Politiker, die sich Sachverstand durch Fachleute einholen können – und das auch tun? Wollen wir uns den Deutschlandfahnen schwingenden Montagsspaziergängern ausliefern oder den Verschwörungstheoretikern, die nachts das Internet missbrauchen und mit ihrer Verachtung der politischen Eliten auf allen Ebenen dabei stetig wachsende Fan-Gemeinden um sich scharen?

In der Schweiz klappt das doch auch, lautet dann oft die Antwort. Doch Basisdemokratie ist bei 80 Millionen Bürgern sicher komplizierter als in der kleinen Schweiz. Und auch dort ist nicht immer klug, was bei Referenden herauskommt. Immerhin hat man die Frauen ganz basisdemokratisch bis in die 70er Jahre von den Wahlurnen ferngehalten.

Demos, Dialog, Petitionen: Mitsprache erkämpfen

Wenn es um die lebendige Demokratie und mehr Teilhabe für die Bürger geht, gibt es also mehr Fragen als Antworten. Aber auch heute haben Bürger genügend Möglichkeiten, sich einzumischen und dabei auch Erfolgserlebnisse zu haben. Etwa auf kommunaler oder Landesebene, wenn es um Schulen geht oder Schwimmbäder oder darum, ob im Stadtzentrum das nächste Einkaufszentrum gebaut werden soll. Ohne die bewährte Parteiendemokratie anzugreifen, könnten die Bürger sich sehr viel mehr Mitsprache erkämpfen als sie das in der Regel tun. Zum Beispiel durch Petitionen und Demonstrationen, durch die direkte Konfrontation der gewählten Abgeordneten mit ihren Wünschen und Forderungen, durch die Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen und die Mitgliedschaft in einer demokratischen Partei. Wer wiedergewählt werden möchte, wird aufmerksam zuhören.

Das Elend ist nicht, dass die Instrumente für erfolgreiche Einmischungen fehlen, das Elend ist, dass sie zu wenig genutzt werden, vor allem von den jungen Menschen, um deren Zukunft – siehe Brexit – es ja vor allem geht.

Quelle: <https://www.vorwaerts.de/artikel/volksentscheide-spielplatz-demagogen-mehr-demokratie>  
[17.05.2017]