



109 | 2011
Tobias Montag

„Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus

ARGUMENTE UND POSITIONEN

ZUKUNFTSFORUM
POL



ISBN 978-3-942775-65-6

www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

INHALT

5 MEHR BÜRGERBETEILIGUNG DURCH MEHR „DIREKTE DEMOKRATIE“? AUSGANGSÜBERLEGUNGEN ZU EINEM UMSTRITTENEN THEMA	
9 DER BEGRIFF DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“	
▪ Begriffliche Unschärfe mit Folgen.....	9
▪ „Indirekte Demokratie“?	11
▪ Definition und Formen der „direkten Demokratie“	13
▪ Volksgesetzgebung	14
▪ Referendum	15
▪ Volkspetition – Bürgerantrag – „Volksinitiative“	15
▪ Volksbefragung	16
▪ Plebiszitäre Elemente auf der Kommunalebene	16
▪ Die Bundesrepublik – ein „direktdemokratisches Entwicklungsland?“	16
20 ARGUMENTE FÜR DIE „DIREKTE DEMOKRATIE“	
▪ Mehr Partizipation, Responsivität und Legitimität – weniger Politikverdrossenheit?	20
▪ Gegen „Parteienfilz“?	22
▪ Dominanz der Parteien	22
▪ Plebiszite als Instrument der Opposition, ideologischer Parteien und Populisten	23
27 ARGUMENTE GEGEN DIE „DIREKTE DEMOKRATIE“	
▪ Inkompatibilität mit dem parlamentarischen Regierungssystem?.....	27
▪ Volksgesetzgebung	28
▪ Referenden	30
▪ Kein Garant für mehr Freiheit	31
▪ Exklusionsneigung – das soziale Argument	32
▪ Fehlende Verantwortlichkeit und Gemeinwohlorientierung ...	34
▪ Polarisierung.....	35
▪ Der Föderalismus als besondere Anforderung	36
▪ Abschied von „Weimar“ – das historische Argument	39
46 EIN FAZIT	

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2011, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-942775-65-6

48 | DIE ARGUMENTE IM ÜBERBLICK

- Für die „direkte Demokratie“48
- Gegen die „direkte Demokratie“49

51 | DER AUTOR

51 | ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

MEHR BÜRGERBETEILIGUNG DURCH MEHR „DIREKTE DEMOKRATIE“?

AUSGANGSÜBERLEGUNGEN ZU EINEM UMSTRITTENEN THEMA

Bricht ein neues Zeitalter an, dessen erstes Kapitel möglicherweise mit den Worten „Am Anfang war der Dialog“ eingeleitet werden wird? Seitdem der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung infolge der Eskalation des politischen und gesellschaftlichen Konfliktes um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ im Sommer 2010 in der Öffentlichkeit immer lauter wurde, ist das Thema zumindest in der Politik, der Publizistik und der Wissenschaft angekommen. Enquete-Kommissionen werden gebildet und politische Programme aufgelegt. In Baden-Württemberg wurde erstmals eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung ernannt. Auf Konferenzen, in Zeitungsartikeln und dergleichen wird über das Potential der Partizipation nachgedacht und Wege ersonnen, wie den Bürgern ein Mehr an Beteiligung bei Großprojekten verschafft werden könne. „Mehr Bürgerbeteiligung“ ist zu einem allgemeinen Bekenntnis geworden, dem sich Bürger, Abgeordnete, Vereine, Verwaltungsmitarbeiter und Vertreter der Wirtschaft in großer Einmütigkeit verschrieben zu haben scheinen. Die Schlagworte sind überall oft die gleichen: Transparenz, Dialog und Öffentlichkeit, aber auch mehr Demokratie. Der Eindruck entsteht hier, als habe sich die deutsche Demokratie seit 1949 bzw. 1990 in einer Art Dornröschenschlaf befunden und sei nun durch die zahlreichen Protestaktionen der letzten Jahre „wachgeküsst“ worden.

Ob wir es wirklich mit einem Wandel der politischen Kultur zu tun haben, kann derzeit wohl nicht mit Gewissheit gesagt werden. Zweifel sind aber angebracht. Fest steht, dass das politische System der Bundesrepublik Bürgerbeteiligung weder verhindern kann noch will. Der mündige, engagierte, aber auch verantwortlich handelnde Bürger ist das Idealbild unserer Gesellschaftsordnung. Deutschland gehört weltweit zur Minderheit der Staaten mit einer freiheitlich-demokratischen Verfassung. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Bundesrepublik in Abkehr von ihrer autoritären und totalitären Vergangenheit der Demokratie zugewandt, die nicht nur auf dem Papier besteht, sondern seit Jahrzehnten auch tatsächlich gelebt wird. Vor diesem Hintergrund ist die Übersetzung des Wunsches nach mehr Bürgerbeteiligung in den Ruf nach mehr Demokratie vor allem eines: mehr als verwunderlich! Deutlicher wird diese Ausweitung des Partizipationsbegehrens auf die demokratische Grundsatze Frage, wenn dabei von einer „Krise der repräsentativen Demokratie“¹ gesprochen wird. Gemeint ist damit eine Reihe von Vorwürfen gegenüber den Repräsentativkörperschaften, angefangen bei der Klage vom Mangel an Transparenz und der Rede von den uninformierten Abgeordneten, die einem demokratieunwürdigen Fraktionszwang unterlägen, über die heftig kritisierte „Parteiendominanz“ bis hin zur angeblichen Entfremdung zwischen Abgeordneten und Wählern.² Mehr „direkte Demokratie“ wird dann gerne als Lösung tatsächlicher oder behaupteter Defekte des Parlamentarismus präsentiert, gleichsam einer demokratischen Verheißung.

Dass diese Verheißung nicht nur ein Gedankenspiel einer schriftstellerisch aktiven intellektuellen Elite ist, zeigen verschiedene empirische Erhebungen. Nach einer Umfrage von TNS-Emnid im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung vom 31. Mai bis 6. Juni 2011 wünschen sich 81 Prozent der Bürger mehr Beteiligungsmöglichkeiten, die über die Teilnahme an Wahlen hinausgehen. Von den Befragten halten 78 Prozent Volksentscheide bzw. Bürgerbegehren für erstrebenswerte Beteiligungsformen. Nur 21 Prozent meinen, dass diese „direktdemokratischen“ Instrumente für sie nicht in Frage kämen.³ Dieser Befund knüpft an frühere Untersuchungen an und bestätigt das anhaltend große Ansehen der „direkten Demokratie“. Bereits einer Forsa-Umfrage vom Juni 2009 zufolge sprachen sich 68 Prozent der Befragten dafür aus, Volksbegehren und Volksentscheide auch auf Bundesebene einzuführen. Eine Umfrage des Magazins *Der Stern* im November 2010 ergab, dass 79 Prozent der Befragten dies wünschen.⁴ Zurückhaltender fällt hingegen das Ergebnis des Instituts für Demoskopie Allensbach aus. Nach dessen im Oktober

2010 durchgeführten Erhebung sprechen sich gut 51 Prozent der Deutschen für eine direkte Demokratie aus, bei der möglichst viele Entscheidungen von den wahlberechtigten Bürgern getroffen werden sollen. Nur 32 Prozent halten das bestehende repräsentative Regierungssystem für überlegen.⁵ Dieses Ergebnis setzt sich zwar deutlich von den sehr hohen Zustimmungswerten der anderen Umfragen ab, es zeigt jedoch, dass der Ruf nach mehr „direkter Demokratie“ kein Randphänomen ist.

Auch der Umstand, dass die tatsächlichen Erfahrungen mit konkreten „direktdemokratischen“ Instrumenten in der Bevölkerung eher gering sind, tut ihrem Ansehen offenbar keinen Abbruch. Nach der erwähnten Umfrage für die Bertelsmann-Stiftung vom Sommer 2011 gaben nur 11 Prozent der Befragten an, bisher an einem „direktdemokratischen“ Verfahren teilgenommen zu haben.⁶ Hinter der Zustimmung zur „direkten Demokratie“ verbirgt sich also eher der abstrakte Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung und nicht das Wissen über die Komplexität „direkt-demokratischer“ Prozeduren und deren Wirkung. Nur so ist die Haltung zu verstehen, man könne „direkte Demokratie“ praktisch als universelles Bürgerbeteiligungsinstrument in jedem Bereich einsetzen. Dabei ist schon unklar, was der Begriff der „direkten Demokratie“ eigentlich meint.

Gerade die offensichtlich geringen Kenntnisse über die Verfahren und Wirkungen der plebiszitären Elemente lassen es notwendig erscheinen, sich nochmals die Argumente für und wider die „direkte Demokratie“ vor Augen zu führen und zu erörtern. Im Mittelpunkt stehen dabei ausgewählte Positionen, die von zentraler Bedeutung sind und das Grundverständnis unseres Gemeinwesens berühren. Im Kapitel zu den Pro-Argumenten wird untersucht, ob „direkte Demokratie“ tatsächlich zu mehr Partizipation, Responsivität sowie Legitimität und weniger Politikverdrossenheit führt, wie oft behauptet wird. Des Weiteren soll auch die populäre These von den Plebisziten als Mittel gegen den berüchtigten „Parteienfilz“ betrachtet werden.

Auf der Seite der Gegenargumente wird dargelegt, inwieweit „direkte Demokratie“ mit dem parlamentarischen Regierungssystem vereinbar ist und ob die Freiheit und Gleichheit der Bürger gewährleistet werden. Darüber hinaus werden die Thesen von der eingeschränkten Verantwortlichkeit und defizitären Gemeinwohlorientierung „direktdemokratischer“ Verfahren diskutiert sowie die Folgen der mit ihnen einhergehenden Polarisierung beleuchtet. Ferner geht es um die Frage, ob der deutsche

Föderalismus einer Verankerung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene entgegensteht. Abschließend wird die Berufung auf die „Weimarer Erfahrungen“ problematisiert und ein kurzes Fazit gezogen. Zuvor soll jedoch erst die Begrifflichkeit „direkte Demokratie“ beleuchtet werden. Sie ist eine Quelle vieler populärer Missverständnisse.

- 1| Vgl. für viele z. B. Supp, Barbara: *Die Mutbürger. Die Proteste gegen Stuttgart 21 sind ein Segen für die Demokratie.* In: *Der Spiegel* vom 18.10.2010.
- 2| Vgl. ebd.
- 3| Zu den Ergebnissen siehe Bertelsmann-Stiftung: *Bürger fordern direkte Beteiligung. Umfrage bestätigt Wunsch nach Volks- und Bürgerentscheiden.* Pressemitteilung, Gütersloh, 13.06.2011. – http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm [14.06.2011]. Details unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf [29.07.2011] und http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34121_34144_2.pdf [29.07.2011].
- 4| Forsa: *Meinungen zu Volksbegehren und Volksentscheiden. Umfrage vom 2. bis 4. Juni 2009.* – <http://www.volksentscheid.de/media/uploads/ForsaUmfrageMDJuni2009.pdf> [26.01.2011]; „Volksentscheide auf Bundesebene gewünscht.“ In: *Stern.de* vom 11.11.2010. – <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage-volksentscheide-auf-bundesebene-gewuenscht-1622845.html> [26.01.2011].
- 5| Vgl. Köcher, Renate: *Der Ruf nach dem Plebiszit.* In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.10.2010.
- 6| Siehe Bertelsmann-Stiftung: *Bundesbürger möchten sich politisch beteiligen, vor allem aber mitentscheiden.* – S. 2. – http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf [29.07.2011].

DER BEGRIFF DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“

BEGRIFFLICHE UNSCHÄRFE MIT FOLGEN

Über die Demokratie, oder noch allgemeiner formuliert, über die Verfassung politischer Gemeinwesen machen sich Politikwissenschaftler seit Begründung ihrer Disziplin, Philosophen aber schon seit über zweitausend Jahre Gedanken. Begriffsbestimmungen, insbesondere normativer Art, gibt es deshalb in großer Zahl. Eine Definition aus einer „nüchternen Konstruktorsperspektive“ heraus bietet der Dresdner Politikwissenschaftler Werner J. Patzelt an: „Demokratie ist eine solche Organisation politischer Prozesse und Strukturen, welche die Regierenden daran hindert, allzu weit oder allzu lange von dem abzuweichen, was die Regierten zu akzeptieren bereit sind.“¹ Damit wäre bestimmt, was Demokratie ist. Was heißt es dann aber, wenn die Demokratie „direkt“ ist? Warum wird der Parlamentarismus nicht dazu gezählt, schließlich werden in Deutschland die Abgeordneten und kommunalen Mandatsträger doch auch direkt, also nicht über Wahlmänner gewählt?² Kann es überhaupt eine „indirekte“ Demokratie geben? Handelt es sich um eine Qualitätszuordnung der Demokratie? Ist eine „direkte Demokratie“ demnach eine bessere Demokratie?

Für sich genommen ist der Begriff der „direkten Demokratie“ schlichtweg unklar. Er erschließt sich nicht aus dem Demokratiebegriff. Zum einen wird er in Abgrenzung zum Reprä-

sentationsprinzip verwendet. Es geht um eine Willensäußerung der Bürger, des Volkes, anstelle des sie repräsentierenden Parlaments oder eines anderen Repräsentanten, zum Beispiel des Staatsoberhauptes. Das repräsentativ ausgestaltete Regierungssystem soll dabei mit plebiszitären, unmittelbaren Elementen ergänzt, umgangen oder – in der Extremposition – auch abgeschafft werden. Dabei ist völlig gleichgültig, ob es sich um ein parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem handelt. Im parlamentarischen System wird die Regierung vom Parlament gewählt und ist ihm gegenüber verantwortlich. In präsidentiellen Regierungssystemen bilden die unmittelbar vom Volk gewählten Staatsoberhäupter die Regierung. Sie muss sich nur gegenüber dem Staatsoberhaupt verantworten. Das Attribut „direkt“ meint folglich nicht die Qualität der Demokratie, sondern die Ausgestaltung bzw. Ergänzung des Regierungssystems mit plebiszitären Elementen. Darüber, ob die Regierenden in ihrem Handeln nicht allzu lange und allzu weit von dem abweichen, was die Bürger wollen, sagt der Begriff im Grunde genommen nichts aus.

Zum anderen wird mit dem Begriff nichtsdestoweniger sehr oft der Anspruch erhoben, „direkte Demokratie“ gehe mit einer höheren Demokratisierung der Gesellschaft einher. In diesem Sinne bezieht sich der Begriff demnach auf die Verfassungsform der Demokratie, die von der Diktatur abzugrenzen ist.

Im Gemeingebrauch fallen beide Aspekte, Verfassungsform und Regierungssystem, zusammen. Wer von „direkter Demokratie“ spricht, erweckt aufgrund dieser begrifflichen Ungenauigkeit folglich den Anschein, als gehe es bei den plebiszitären Abstimmungen um eine „bessere“ Demokratie, während der Parlamentarismus eine „schlechtere“ Demokratie sei.³ Diese Begriffsverwirrung führt zu Paradoxien. Sie treten auf, wenn man sich beispielsweise die Plebiszite der Nationalsozialisten ansieht. Auch hier kam das Volk „direkt“ zu Wort, sie dienten aber nur der Ummantelung einer totalitären Diktatur und waren das Ergebnis einer deformierten Willensbildung.⁴ Wer käme auf die Idee, in ihnen eine bessere Demokratie zu sehen? Die Vermengung von Regierungssystem und Verfassungsform in einem Begriff sollte folglich vermieden werden. Dennoch hat sich der Begriff der „direkten Demokratie“ soweit durchgesetzt, dass man ihm in der öffentlichen Debatte nicht mehr entkommen kann – mit allen Implikationen.

„INDIREKTE DEMOKRATIE“?

Beim Begriff der „direkten Demokratie“ schwingt also häufig eine Qualitätszuordnung mit. Er baut einen Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem auf, in dem die Regierung von der Parlamentsmehrheit getragen wird und politische Parteien bei der Willensbildung eine wichtige Rolle einnehmen. Der Parlamentarismus erscheint aus dieser Perspektive delegitimiert und Abgeordnete sowie Parteien gar als überflüssig.⁵ Patzelt kritisiert diese Abwertung zu Recht und erläutert den Hintergrund des populären Missverständnisses treffend: „[D]as Begriffspaar von ‚direkt‘ und ‚indirekt‘ [baut] rasch einen normativen Kontext aller weiteren Argumente auf. ‚Direkt‘ ist nämlich gut, ‚indirekt‘ hingegen schlecht – wie doch im Alltagsleben auch, wo man die Dinge anständigerweise nicht ‚hinten herum‘ betreibt, sondern direkt von Mensch zu Mensch. Weicht aber jemand solcher Direktheit aus, dann wird er schon seine Gründe für bloß indirekten Verkehr haben: schlechte Argumente, schlechte Motive, schlechtes Auftreten. Und plötzlich erkennt man klar, warum die Demokratie meist als eine parlamentarische, als eine nur repräsentative, als eine bloß indirekte ausgeprägt ist: Die Politiker haben einfach etwas zu verbergen – sei es nur ihre Mittelmäßigkeit, seien es obendrein unlautere Interessen.“⁶

Weite Teile der Forschung und Publizistik sind durchaus bemüht, die „indirekte Demokratie“ nicht als Gegenprinzip zum Parlamentarismus – der „indirekten Demokratie“ – zu konstruieren.⁷ Nichtsdestoweniger finden sich häufig unterschwellig abwertende Aussagen. So schreibt beispielsweise Tilman Evers einerseits: „Dass Volksabstimmungen das parlamentarische System grundsätzlich bedrohen und aushöhlen, behauptet in der Politikwissenschaft niemand. Das ist aber nach wie vor der herrschende Standpunkt der konservativen Parteien sowie der ihnen nahestehenden liberal-konservativen Mehrheit unter den deutschen Staatsrechtlern.“⁸ Diese würden in der „direkten Demokratie“ vor allem den Versuch sehen, die repräsentative Demokratie zu untergeben. Andererseits schreibt er: „Das parlamentarische System *ist* untergraben. Seine Fundamente an demokratischer Kultur und lebendiger Beteiligung sind ausgehöhlt durch das Politikmonopol von Staat und Parteien.“⁹

Von diesem Standpunkt aus ist es nur noch ein kurzer Weg bis zur Infragestellung des parlamentarischen Regierungssystems. So klagt Evers des Weiteren, die Bürger würden mit dem Wahlakt zum Parlament ihre

Stimme faktisch abtreten und dem „Staatsapparat“ ein „unbehelligtes Regieren“ ermöglichen.¹⁰ Der Philosoph Peter Sloterdijk kleidete diese Position in einem Aufsatz für den *Spiegel* im November 2010 in folgende Worte: „In der repräsentativen Demokratie werden Bürger in erster Linie als Lieferanten von Legitimität für Regierungen gebraucht. Deswegen werden sie in weitmaschigen Abständen zur Ausübung ihres Wahlrechts eingeladen. In der Zwischenzeit können sie sich vor allem durch Passivität nützlich machen. Ihre vornehmste Aufgabe besteht darin, durch Schweigen Systemvertrauen auszudrücken.“¹¹ Vollkommen unbekannt ist anscheinend, dass sich Abgeordnete und kommunale Mandatsträger, die wiedergewählt werden wollen, durch regelmäßige Wahlen an den Einstellungen ihrer Wähler orientieren. Ihre starke Vernetzung mit der Gesellschaft ermöglicht es ihnen, den Wählerwillen zu antizipieren und zum Gegenstand ihrer Politik zu machen. Parlamentarische Repräsentation ist also keine „Bürgerausschaltung“¹², sondern der insgesamt sehr erfolgreiche Versuch, komplexe und hochgradig arbeitsteilige Gesellschaften zu organisieren und die Rückkopplung der Regierung an die Bevölkerung sicherzustellen. Dass den Parlamentariern die Möglichkeit eingeräumt werden muss, sich zwischen den Wahlen auch mal vom Wählerwillen emanzipieren zu können, leuchtet ein, wenn mittel- und langfristige Ziele es erforderlich machen. Nicht jede Laune der Wähler ist dem Gemeinwohl zuträglich.¹³

Hinter dem Ruf nach mehr „direkter Demokratie“ steht also oftmals ein Unbehagen gegenüber den Parteien als tragende Säulen des parlamentarischen Regierungssystems. Aus dieser Perspektive verheißt die „direkte Demokratie“ eine Schmälerung der Bedeutung der Parteien und „unverfälschte“ Entscheidungen durch das „Volk“. Ursache für diese Einstellung ist anscheinend eine weit verbreitete Unkenntnis über das parlamentarische Regierungssystem. Empirische Studien legen den Schluss nahe, dass die Deutschen ihr modernes parlamentarisches Regierungssystem aus der Perspektive des vergangenen Konstitutionalismus bewerten. Dieser ging von einer „horizontalen Gewaltenteilung“ zwischen der Exekutive – mit einem Monarchen oder einem Reichspräsidenten an der Spitze – und der Legislative aus. Sie ist das Kennzeichen eines präsidentiellen Regierungssystems. Eine Regierung hingegen, die im Parlament von einer von den Parteien organisierten Mehrheit getragen wird – wie dies in Deutschland auf der nationalen und der Länderebene heute der Fall ist – erscheint aus dieser Perspektive als „latenter Verfassungskonflikt“.¹⁴

Vor diesem Hintergrund kann die Sorge, dass die „direkte Demokratie“ instrumentalisiert wird, um die tragenden Pfeiler unseres politischen Systems zu untergraben, nicht leichtfertig als „konservative“ Rückständigkeit abgetan werden.

DEFINITION UND FORMEN DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“

Der unscharfe Begriff „direkte Demokratie“ und seine antiparlamentarische Konnotation schaffen reichlich Verwirrung. Da verwundert es wenig, dass es bisher keine einheitliche Theorie oder Definition gibt.¹⁵ Einen Definitionsversuch unternimmt Andreas Kost. Ihm zufolge ist „direkte Demokratie“ „grundsätzlich erst einmal ein Zusammenspiel von unterschiedlichen in den jeweiligen Verfassungen und Gesetzen festgeschriebenen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Bürgerinnen und Bürger und bedeutet die unmittelbare Einwirkung in einem politischen System auf eine bestimmte Entscheidung. Dies geschieht unter der Umgehung von Repräsentanten in Form von Abstimmungen durch Entscheidungen über Personen und Amtsträger oder als Votum über Sachfragen. Dabei wird nicht, im prinzipiellen Gegensatz zur reinen repräsentativen Demokratie, die Volkssouveränität auf die Wahl von Parlament und/oder Regierung beschränkt. Gleichwohl wird direkte Demokratie hier nicht als Gegenprinzip zur repräsentativen Demokratie verstanden, sondern als eine Ergänzung im Prozess politischer Entscheidungsfindung.“¹⁶

Schon die Zuordnung der Direktwahl von Personen zur „direkten Demokratie“ ist umstritten.¹⁷ Peter Neumann unterscheidet die „personal-unmittelbare“ von der „sachunmittelbaren“ Demokratie. Während bei der Wahl unmittelbar bestimmt wird, welche Person ein Amt übernimmt, wird bei der „sachunmittelbaren Demokratie“ in einer Abstimmung über eine Sache entschieden.¹⁸ Allerdings seien „Wahlen als Rechtsinstitut mit Doppelcharakter“ zu verstehen: „Im Hinblick auf die Besetzung des Parlaments sind Wahlen unmittelbare Personalentscheidungen, d. h. Personalplebiszite. Bezogen auf die späteren Sach- und Personalentscheidungen der Repräsentanten stehen sie für die mittelbare Demokratie.“¹⁹ Damit ließen sich auch Wahlen beispielsweise zum Deutschen Bundestag oder der Regierungschefs, zum Beispiels des Bürgermeisters, der „direkten Demokratie“ zuordnen. Gerade das wollen viele ihrer Befürworter, die dem parlamentarischen Regierungssystem eher skeptisch gegenüberstehen, jedoch nicht unter „direkter Demokratie“ verstanden wissen.

Aus diesem Grund sollen hier auch nur die Formen der „sachunmittelbaren Demokratie“ kurz beleuchtet werden. Hierzu zählen die Volksgesetzgebung, obligatorische oder fakultative Verfassungsreferenden, fakultative Gesetzesreferenden sowie die Möglichkeit des Parlaments oder der Regierung, sich in einer Sachfrage an das Volk zu wenden. Ausgeklammert sind die Volksabstimmungen über die Neuordnung des Bundesgebiets sowie über die Verfassungsgebung. Eine weitere Einschränkung erfolgt in räumlicher Hinsicht: Der Überblick bezieht sich ausschließlich auf die plebiszitären Elemente in Deutschland.

Volksgesetzgebung

Die Volksgesetzgebung ist seit den 1990er Jahren in allen Bundesländern ausgebaut bzw. in die Verfassungen aufgenommen worden. Neumann definiert sie als „ein mehrstufiges, vom Volk initiiertes Gesetzgebungsverfahren. Die Volksgesetzgebung ist auf die Schaffung, Aufhebung oder Ergänzung eines Gesetzes gerichtet und gibt einer qualifizierten Minderheit der Aktivbürgerschaft das Gesetzesinitiativrecht. Die Bürger können für einen ausformulierten Gesetzentwurf um Unterstützungsunterschriften werben. Werden die für die Gesetzesinitiative geforderten Mindeststimmen erreicht, hat das Parlament innerhalb bestimmter Fristen über Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs zu entscheiden. Nimmt das Parlament den Gesetzentwurf unverändert an, ist das Volksgesetzgebungsverfahren beendet. Zu einem Volksentscheid kommt es nicht mehr. Wird der Gesetzentwurf aus dem Volk nicht unverändert angenommen, folgt ein Volksentscheid. In einem Volksentscheid wird verbindlich über Annahme und Ablehnung des Gesetzentwurfes befunden. Das Volk kann im Wege der Volksgesetzgebung einen Volksentscheid über einen von ihm erarbeiteten Gesetzentwurf erzwingen. Über das Gesetzesinitiativrecht der qualifizierten Minderheit hinaus vermittelt die Volksgesetzgebung die Möglichkeit einer Gesetzesverabschiedung durch das Volk. Die Gesetzesinitiative *und* der Gesetzesbeschluß liegen dann beim Volk.“²⁰

Das Verfahren ist entweder zweistufig ausgestaltet, bestehend aus einem Volksbegehren und einem Volksentscheid, denen ein Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens vorausgeht, oder als dreistufiges Verfahren. Bei letzterem gibt es eine Volksinitiative bzw. einen Volksantrag, ein Volksgehren und den abschließenden Volksentscheid.²¹

Entscheidend für das Verständnis der Volksgesetzgebung ist der Umstand, dass das Verfahren vom Volk, also „von unten“, initiiert werden kann.

Referendum

Das Referendum steht am Ende des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens.²² Bei Referenden legen die Parlamente oder Regierungen dem Volk eine Verfassungsänderung oder einen Gesetzentwurf zur Abstimmung vor. Die Initiative kommt demnach nicht „von unten“, sondern „von oben“. Es gibt grundsätzlich zwei Arten in den deutschen Bundesländern: das fakultative und das obligatorische Referendum.

Die Möglichkeit, dass auf Beschluss des Parlaments oder der Regierung ein *fakultatives Verfassungsreferendum* angesetzt werden kann, gibt es lediglich in Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.²³ In der Praxis hat es aber so gut wie keine Bedeutung. Selbst in Sachsen, wo schon eine einfache Mehrheit im Landtag eine Abstimmung über eine Verfassungsänderung erwirken kann, wurde dieses Instrument bisher noch nicht angewandt.

Obligatorische Verfassungsreferenden – also konstitutionell vorgesehene Referenden über Verfassungsänderungen – sind in Bayern und Hessen möglich. Darüber hinaus gibt es noch in Berlin eine eingeschränkte Form des Verfassungsreferendums. Hier ist ein Referendum „nur für den Fall vorgesehen, dass die Verfassungsartikel zur „direkten Demokratie“ geändert werden.“²⁴

Auch die Durchführung eines Referendums über ein einfaches Gesetz ist denkbar. Ein *fakultatives Gesetzesreferendum* lässt derzeit beispielsweise die baden-württembergische Landesverfassung zu.²⁵ Dieses Verfahren wurde erstmals bei der Abstimmung über das sogenannte „S 21-Kündigungsgesetz“ angewandt.

Volkspetition – Bürgerantrag – „Volksinitiative“

Einige Landesverfassungen mit einem zweistufigen Volksgesetzgebungsverfahren sehen zusätzlich noch ein unverbindliches Instrument vor, das unter verschiedenen Namen firmiert: Als Bürgerantrag (Bremen,

Thüringen) oder „Volksinitiative“ (Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) wird eine Unterschriftensammlung bezeichnet, die zur Behandlung eines Anliegens im Landtag führt. Sie ist allerdings nicht Teil der Volksgesetzgebung. In Hamburg gibt es neben einem dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren, bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, die unverbindliche Volkspetition.²⁶

Volksbefragung

Bei einer Volksbefragung, also einem konsultativen Referendum, holt der Staat von den Bürgern eine Meinung zu einer bestimmten Frage ein. Sie ist rechtlich nicht verbindlich. Die Bundesländer haben auf eine Verankerung dieses Instruments in ihre Verfassungen verzichtet.²⁷

Plebiszitäre Elemente auf der Kommunalebene

Neben der Volksgesetzgebung auf der Länderebene stehen den Bürgern in Deutschland auch plebiszitäre Elemente auf der kommunalen Ebene zur Verfügung. Analog zum Volksbegehren und Volksentscheid gibt es hier die Möglichkeit zur Durchführung eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids. Darüber hinaus sehen einige Gemeindeordnungen auch die Durchführung von Ratsreferenden vor. Sie erfolgen auf Beschluss des Gemeinderats, also auf Initiative „von oben“.²⁸

DIE BUNDESREPUBLIK – EIN „DIREKTDEMOKRATISCHES ENTWICKLUNGSLAND“?

Die Vielzahl der plebiszitären Elemente und Verfahren in Deutschland macht deutlich, dass man keineswegs von einem „direkt-demokratischen Entwicklungsland“²⁹ sprechen kann. Die ungenaue Begriffsbestimmung und die Verschiedenartigkeit der Ausgestaltung der „direkten Demokratie“ führen zu Fehlinterpretationen, wenn die Situation in Deutschland mit anderen Ländern verglichen wird und der Bundesrepublik im Ergebnis vorschnell eine „direkt-demokratische“ Zurückgebliebenheit attestiert wird.

Vielmehr zeigt der internationale Vergleich, dass das Verfahren der Volksgesetzgebung auf Länderebene, bei dem Volksbegehren „von unten“ initiiert werden, in Europa die Ausnahme darstellt. Lediglich die Schweiz³⁰

und Liechtenstein kennen ähnliche Elemente. In den übrigen europäischen Staaten legen Parlamente, Regierungen oder Staatsoberhäupter dem Volk Sachfragen bzw. Gesetzentwürfe zur Abstimmung vor oder führen obligatorische Referenden durch, die in der Verfassung verbindlich vorgeschrieben sind.³¹ Lediglich in Italien, Slowenien und Lettland können die Bürger ein Referendum unabhängig von Parlament und Regierung initiieren.³² Deutschland gehört darüber hinaus zu den wenigen Ländern, in denen sogar auf der kommunalen und auf der Ebene der Länder *bindende* Bürgerentscheide bzw. Volksabstimmungen vorgesehen sind. Die Mehrheit der europäischen Staaten kennt auf der kommunalen und regionalen Ebene lediglich *konsultative* Referenden oder überhaupt keine Form der „direkten Demokratie“.³³

Auch mit Blick auf das Fehlen der Volksgesetzgebung auf der nationalen Ebene fällt Deutschland nicht aus dem Rahmen. Der vergleichenden Forschung zufolge „ist die Volksgesetzgebung, bei der sowohl die Initiative als auch die Entscheidung formell bei den Bürgern liegt, auf der nationalen Ebene des politischen Systems in keinem EU-Land eingeführt“.³⁴

Weltweit betrachtet ist die „direkte Demokratie“ vor allem in jenen Ländern ausgebaut, die über ein präsidentielles Regierungssystem verfügen, zum Beispiel in zahlreichen Ländern Südamerikas oder in den US-amerikanischen Bundesstaaten.³⁵ Die Bundesrepublik Deutschland mit ihren parlamentarischen Regierungssystemen auf der Ebene des Bundes und der Länder ist also kein „direkt-demokratischer“ Außenseiter.

- 1| Patzelt, Werner J.: *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß eines Faches und studienbegleitende Orientierung*. – 4., überarb. u. wesentl. erw. Aufl. – Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothe, 2001. – S. 276-277. Hervorhebung wie im Original.
- 2| Patzelt, Werner, J.: *Populäre Missverständnisse ‚direkter Demokratie‘ als Herausforderung von Politik und politischer Bildung*. In: Neumann, Peter / Renger, Denise (Hrsg.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz*. – Baden-Baden: Nomos, 2010. – S. 215. – (Studien zur sachunmittelbaren Demokratie; 7).
- 3| Vgl. ebd., S. 212.
- 4| Vgl. Boehl, Henner Jörg: *Demos oder Plebs? Warum mit den Bürgerlichen nicht gut Plebiszite machen ist*. In: *Die Politische Meinung*, 51 (2006) 3, S. 55 und Jung, Otmar: *Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten*. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 3. Aufl. – München: Olzog, 2011. – S. 91-102.

- 5| Vgl. Patzelt: *Missverständnisse*, S. 211-221. – (Fn. 2) und ders.: *Parlamentarismus*. In: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hrsg.): *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. – Frankfurt am Main; New York: Campus, 2004. – S. 115-117.
- 6| Patzelt: *Missverständnisse*, S. 212. – (Fn. 2).
- 7| Vgl. z.B. Kost, Andreas: *Direkte Demokratie*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 25. – (Elemente der Politik).
- 8| Evers, Tilman: *Volksouveränität und parlamentarisches System – Ideologiegeschichtliche Wurzeln einer aktuellen Debatte*. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 3. Aufl. – München: Olzog, 2011. – S. 23.
- 9| Ebd. *Hervorhebung wie im Original*.
- 10| Ebd., S. 26.
- 11| Sloterdijk, Peter: *Der verletzte Stolz. Über die Ausschaltung der Bürger in Demokratien*. In: *Der Spiegel* vom 08.11.2010.
- 12| Ebd.
- 13| Vgl. u. a. Patzelt: *Parlamentarismus*, S. 97-129. – (Fn. 5) – und ders.: *Missverständnisse*, S. 217. – (Fn. 2).
- 14| Vgl. Patzelt, Werner J.: *Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 39 (1998) 4, S. 725-757; ders.: *Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36 (2005) 2, S. 517-538 und ders.: *Politikfern sind die Ahnungslosen*. In: *Kursiv. Journal für politische Bildung*, (2009) 1, S. 12-18.
- 15| Kost: *Demokratie*, S. 25. – (Fn. 7).
- 16| Ebd.
- 17| Vgl. Schiller, Theo / Mittendorf, Volker: *Neue Entwicklungen der direkten Demokratie*. In: dies. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. – S. 11 und Kielmansegg, Peter Graf: *Über die direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte*. In: *Jahrbuch Extremismus und Demokratie*, 18 (2006), S. 58.
- 18| Vgl. Neumann, Peter: *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*. – Baden-Baden: Nomos, 2009. – S. 169.
- 19| Ebd., S. 174.
- 20| Siehe ebd., S. 182-183.
- 21| Vgl. ebd., S. 183.
- 22| Siehe ebd., S. 212.
- 23| Ebd., S. 215.
- 24| Rehmet, Frank / Weber, Tim / Gogolin, Lynn: *Volksentscheids-Ranking 2010*. – Berlin: *Mehr Demokratie e. V.*, 2010. – S. 18. *Auch Rheinland-Pfalz wird mitunter zwischen den Bundesländern mit obligatorischem Verfassungsreferendum eingereiht. Ob dies die rheinland-pfälzische Verfassung vorsieht, ist jedoch umstritten*. Vgl. Neumann: *Sachunmittelbare Demokratie*, S. 128. – (Fn. 18).
- 25| Vgl. Rux, Johannes: *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*. – Baden-Baden: Nomos, 2008. – S. 333-334.
- 26| Vgl. Rehmet: *Volksbegehrens-Bericht 2010*, S. 9. – (Fn. 24) und Neumann: *Sachunmittelbare Demokratie*, S. 184. – (Fn. 18).

- 27| Neumann: *Sachunmittelbare Demokratie*, S. 177. – (Fn. 18).
- 28| Vgl. hierzu Geitmann, Roland: *Die Bundesländer im Vergleich*. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 3. Aufl. – München: Olzog, 2011. – S. 307-317.
- 29| So z. B. der Vorstandssprecher des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“, Michael Elfer, der diese Aussage jedoch auf die Bundesebene beschränkte. Vgl. Almstedt, Jan: *Bundesweite Volksentscheide ermöglichen*. News vom 12.10.2010. – http://www.spd.de/aktuelles/News/2026/bundesweite_volksentscheide_ermoeglichen.html [25.10.2011].
- 30| *In der Schweiz ist dieses Instrument aber auf die Verfassung beschränkt und nicht für einfache Gesetze vorgesehen. Mit der sogenannten „Volksinitiative“ können die Schweizer eine Total- oder Teilrevision ihrer Verfassung anstreben. Die „Volksinitiative“ kompensiert in gewisser Weise das Fehlen einer Opposition in der Schweizer Konkordanzdemokratie*. Vgl. Marxer, Wilfried / Pällinger, Zoltán Tibor: *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*. – BERN: Liechtenstein-Institut, 2006. – S. 21-22 und 29-30. – (Beiträge Liechtenstein-Institut; 36).
- 31| Vgl. hierzu Walter-Rogg, Melanie: *Direkte Demokratie*. In: Gabriel, Oscar W. / Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. – 3., aktual. und erw. Aufl. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 244.
- 32| Ebd., S. 260.
- 33| Vgl. ebd., S. 257 und Oberreuter, Heinrich: *Direkte Demokratie und die repräsentative Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Zur Theorie*. In: *Zeitschrift für Politik*, 49 (2002) 3, S. 295.
- 34| Walter-Rogg: *Direkte Demokratie*, S. 260. – (Fn. 31).
- 35| Vgl. Decker, Frank: *Direkte Demokratie versus parlamentarisches Repräsentationssystem. Was sagen uns die Erfahrungen aus den Ländern?* In: Linden, Markus / Thaa, Winfried (Hrsg.): *Krise und Reform politischer Repräsentation*. – Baden-Baden: Nomos, 2011. – S. 227.

ARGUMENTE FÜR DIE „DIREKTE DEMOKRATIE“

MEHR PARTIZIPATION, RESPONSIVITÄT UND LEGITIMITÄT – WENIGER POLITIKVERDROSSEN- HEIT?

Ein gewichtiges Argument für die Einführung oder den Ausbau „direktdemokratischer“ Instrumente ist die Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger und das Mehr an Responsivität und Legitimität, das sich die Befürworter davon versprechen. Sie argumentieren, dass „direkt-demokratische“ Verfahren den Bürgern neben der Beteiligung an Wahlen oder der Ausübung eines Mandats weitere formale Wege anbieten, politisch aktiv zu werden. Die Bürger könnten bisher unbeachtete oder tabuisierte Themen einbringen, politische Alternativen mittels Volksbegehren formulieren und darüber im Volksentscheid abstimmen. Sie könnten gewissermaßen die Leistung der Regierung bewerten und ihr „Warnsignale“ senden. Ein allzu starkes Abweichen der Regierenden von der Position der Regierten werde damit unmittelbar sanktioniert. Die Rückbindung der Parlamente an die Bevölkerung erhöhe sich allein durch die bloße Möglichkeit eines Volksentscheids, weil die Abgeordneten die plebiszitäre Reaktion der Bürger bei ihren Handlungen mit einkalkulieren müssen.

„Direkte Demokratie“ erzwingt damit einen Politikstil, der politische Projekte ständig erklärt und vermittelt.¹ Einerseits werde die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen auf diese Weise deutlich erhöht. Andererseits wird davon ausgegangen, dass im Rahmen der Volksgesetzgebung zustande gekommene Entscheidungen von den Bürgern auch akzeptiert werden. Diese Kombination aus erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten, verbesserter Responsivität und erhöhtem Legitimationspotential ist für die Befürworter plebiszitärer Elemente ein entscheidendes Mittel für den Abbau der Politikverdrossenheit.² Nach diesen Überlegungen hindern – zugespitzt formuliert – lediglich die Parlamente den Bürger an seiner politischen Entfaltung.

Der Effekt der gesteigerten Responsivität der Parlamente bei der Volksgesetzgebung ist von der Forschung hinreichend belegt.³ Dabei ist aber noch nicht gesagt, ob diese in eine positive oder negative Richtung wirkt. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass eine Volksabstimmung Folgen nach sich zieht, die in dieser Form nicht erwünscht waren, und nun vom Parlament gewissermaßen „ausgebadet“ werden müssen. Solche Folgen würden auch die Legitimität von plebiszitär zustande gekommenen Entscheidungen relativieren.

Problematisch für die Legitimität ist ferner die im Vergleich zu Wahlen deutlich niedrigere Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden, die den Eindruck hinterlässt, hier bestimme eine Minderheit über die Mehrheit. Zwar ist seit dem Ausbau der Volksgesetzgebung in den Bundesländern im Zuge der Reformen der Länderverfassungen der 1990er Jahre ein deutlicher Anstieg bei der Nutzung „direktdemokratischer“ Verfahren zu verzeichnen, doch hat dies nicht zu einer erhöhten Abstimmungsbeteiligung geführt. Die Hoffnung, die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten um plebiszitäre Elemente könnte die Politikverdrossenheit überwinden, ist folglich überzogen. Dies zeigen beispielsweise gerade die Volksentscheide in Hamburg. Dort schreibt die Verfassung eine zeitgleiche Abhaltung von Volksentscheiden mit den Wahlen vor, es sei denn, die Initiatoren beantragen einen anderen Termin.⁴ Daher schwankte die Abstimmungsbeteiligung bei den drei Volksentscheiden in den Jahren 1998 und 2004, die zeitgleich mit der Bundestagswahl bzw. der Bürgerschaftswahl abhalten wurden, auf einem relativ hohen Niveau zwischen 64,9 und 66,7 Prozent. Bei den anderen drei Hamburger Volksentscheiden, die ohne diese Form der Unterstützung auskommen mussten, lag die Abstimmungsbeteiligung lediglich zwischen 34 Prozent und zuletzt

39,3 Prozent bei dem Volksentscheid gegen die Einführung der sechsjährigen Primarschule im Jahr 2010.⁵ Mehr „direkte Demokratie“ führt also nicht automatisch zu mehr Legitimation.

GEGEN „PARTEIENFILZ“?

„Direktdemokratische“ Verfahren ermöglichen – anders als bei Wahlen, wo es um Personen geht – themenspezifische Partizipation. Dies trägt nach Auffassung der Befürworter der „direkten Demokratie“ zur Öffnung parteidemokratischer Machtstrukturen bei, weil diese dann einen sachbezogenen Dialog über Inhalte mit den Bürgern führen müssen.⁶ Verbunden wird diese Überlegung oft mit einer mehr oder weniger deutlichen Kritik an den Parteien. Anstatt als Säulen der Demokratie erscheinen die Parteien als Hindernis, das mittels „direkter Demokratie“ aus dem Weg geräumt werden müsse. So schreibt beispielsweise Rudolf Walther in den *Frankfurter Heften*: „Das verkrustete Parteienwesen hat die Korrekturkräfte des parlamentarischen Systems gelähmt und die Distanz zum Souverän vergrößert. Beiden Defiziten kann abgeholfen werden durch direkte demokratische Entscheidungsmechanismen.“⁷

Dominanz der Parteien

Gegen dieses Argument ist einzuwenden, dass die Parteien in freiheitlich-demokratisch verfassten Staaten nicht von „direktdemokratischen“ Verfahren ausgeschlossen werden können, sondern diese häufig einleiten und später dominieren. Allerdings gilt dies nicht pauschal. Das Verhältnis zwischen den plebiszitären Elementen und den Parteien ist durchaus ambivalent.

Zunächst einmal macht die Praxis deutlich, dass Parteien und Plebiszite keine grundsätzlichen Gegensätze sind. Aufgrund ihrer Kampagnenfähigkeit, des teils professionellen Personals und ihrer Ressourcen dominieren vor allem Verbände und eben auch Parteien die Verfahren der „direkten Demokratie“. Von den im Zeitraum von 1949 bis 2011 in den Bundesländern durchgeführten neunzehn Volksentscheiden im Rahmen der Volksgesetzgebung „von unten“⁸ wurden immerhin sechs unmittelbar von Parteien initiiert und die Mehrzahl der anderen Volksbegehren zumindest von ihnen unterstützt. Vieles deutet darauf hin, dass der Erfolg oder Misserfolg von Volksbegehren auf der Länderebene oder von Bürgerbegehren in den Kommunen vom Einsatz der Parteien abhängt, auch

wenn sie nicht immer Erfolgsgarant dafür sind.⁹ So gesehen bietet die Nutzung der Volksgesetzgebung die Chance eines Austausches zwischen engagierten Bürgern und Parteien.

Zwar können auch politische Außenseiter, die wenig organisiert sind, von Plebisziten profitieren, weil sie kurzfristig mediale Aufmerksamkeit gewinnen, doch hat man selbst für die Schweiz, die gerne zum „direkt-demokratischen“ Musterland ausgerufen wird, herausgefunden, dass die Parteien die plebiszitären Elemente für ihre eigene Darstellung und Profilierung nutzen. Während politische Außenseiter mit spektakulären, aber nicht dauerhaften Aktionen auf Kosten der Inhalte und Sachfragen Aufmerksamkeit auf sich ziehen, bieten die Parteien die notwendigen Mittel, langfristig für ein politisches Projekt zu werben.¹⁰ Dabei haben mitunter nicht nur die Parteien ein instrumentelles Verständnis von plebiszitären Elementen, sondern auch die Bürger, die mit der Einbindung einer oder mehrerer Parteien ihre politischen Ziele umsetzen wollen. Die Vorstellung, mit der Volksgesetzgebung gleichsam ein „parteien-freies“ Instrument in der Hand zu haben, ist demnach eine Illusion.

Plebiszite als Instrument der Opposition, ideologischer Parteien und Populisten

Eine enge Verknüpfung von Partei und Plebiszit zeigt sich unter anderem auch an den Volksentscheiden in Bayern, zum Beispiel zur Wiedereinführung des strengen Nichtraucherschutzes im Jahr 2010 – ausgelöst von der Ökologisch-Demokratischen Partei –, aber auch in Berlin, wo die oppositionelle CDU 2008 und 2009 zwei Volksbegehren initiierte bzw. unterstützte.

Die Volksgesetzgebung wird sehr oft als Mittel der politischen Auseinandersetzung verstanden, mit dem die Regierung außerhalb des Parlaments – in dem man keine Mehrheit hat – unter Druck gesetzt werden kann. Der Politikwissenschaftler Otmar Jung bringt dies auf den Punkt, wenn er schreibt, „ihrem politischen Sinn nach ist die Volksgesetzgebung oppositionell“.¹¹

Zugleich mobilisiert die starke Polarisierung, die mit den plebiszitären Verfahren einhergeht, eigene oder neue Anhänger. Die oppositionellen Parteien können auf diesem Weg zeigen, dass sie auch als politische Minderheit in der Lage sind, ihre Ziele – wenn auch mitunter nur medial

– wirksam zu verfolgen. Hinter diese Funktionslogik tritt letztlich auch die Sachfrage, um die es bei den plebiszitären Verfahren geht, zurück. Dass bei Volksentscheiden überwiegend eine „Dagegen-Haltung“ zum Ausdruck kommt, muss aufgrund der Oppositionsrolle also nicht verwundern.¹² Dieser Befund für die deutschen Bundesländer deckt sich im Übrigen auch mit den Ergebnissen der international vergleichenden Forschung.¹³ Einen Sonderfall bildet lediglich der Hamburger Volksentscheid gegen die Schulreform des schwarz-grünen Senats 2010, wo sich alle Parteien in der Hamburger Bürgerschaft gegen das Volksbegehren einsetzten.

Ferner neigen anscheinend eher kleinere, ideologischere Parteien dazu, plebiszitäre Instrumente einzusetzen. Ein Beispiel ist die erwähnte Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) in Bayern. Obwohl sie bei Landtagswahlen stets nur wenige Stimmen gewinnen konnte (2008: 2 Prozent der Zweitstimmen), gelang es ihr bereits zum zweiten Mal, ein Volksbegehren zu einem erfolgreichen Volksentscheid zu führen. 1998 erzwang die ÖDP die Abschaffung des Bayerischen Senats und 2010 den verschärften Nichtraucherschutz. Kleinere, ideologischere Parteien können sich zu bestimmten Themen eindeutiger positionieren. Sie können auf ihre „reine Lehre“ pochen und diese bei Volksentscheiden glaubwürdig zur Geltung bringen. Plebiszite sind demnach effektive politische Instrumente in den Händen vor allem der kleineren Parteien außerhalb oder am Rand der politischen Mitte.¹⁴

Eine besondere Dynamik entfalten plebiszitäre Elemente bei Parteien mit deutlich populistischen Zügen. Diese zeichnen sich – egal ob links- oder rechtspopulistisch orientiert – durch eine starke Skepsis gegenüber dem Parlamentarismus und den etablierten Parteien aus¹⁵ und setzen plebiszitäre Instrumente explizit gegen das Parlament ein. Ein Blick nach Österreich zeigt, dass „direktdemokratische“ Verfahren den populistischen Parteien eine Oppositionsrolle ermöglichen, selbst wenn sie gleichzeitig in einer Regierungskoalition eingebunden sind. Dort setzte die rechtspopulistische Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) unter Jörg Haider im Jahr 2002 ihren damaligen Regierungspartner, die Österreichische Volkspartei (ÖVP), mit einem aufsehenerregenden Volksbegehren unter Druck, das die Ablehnung des tschechischen Kernkraftwerks Temelín mit der Forderung nach einem österreichischen Veto gegen den Beitritt Tschechiens zur Europäischen Union verknüpfte. Hier hat sich erstmals eine Regierungspartei mittels eines Volksbegehrens gegen die

eigene Regierung gewandt. Die Zustimmung zum Volksentscheid von 15,5 Prozent reichte zwar nicht zum formalen Abstimmungserfolg, allerdings lag sie höher als der Wähleranteil, den die FPÖ in der wenige Monate folgenden Nationalratswahl erzielte.¹⁶ Es ist der FPÖ also gelungen, über die Instrumentalisierung eines plebiszitären Elements populistische Ziele in der Bevölkerung salonfähiger zu machen.

Anstatt, wie von den Befürwortern unterstellt, den Bürgern mit den „direktdemokratischen“ Verfahren ein Beteiligungsinstrument ohne „Parteienfilz“ zur Hand zu geben, stellen sie demnach ein Einfallstor gerade für kleinere Parteien und für Populisten dar. Ein Ausbau der plebiszitären Elemente könnte demnach die Tendenz zur „Stimmungsdemokratie“ verstärken.¹⁷

- 1| Vgl. u. a. Jung, Otmar: *Grundsatzfragen der direkten Demokratie*. In: Kost, Andreas (Hrsg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005. – S. 339.
- 2| Vgl. u. a. Hartleb, Florian / Jesse, Eckhard: *Direkte Demokratie in der Bundesrepublik: Positionen und Kontroversen*. In: *Politische Bildung*, 38 (2005), S. 16.
- 3| Vgl. u. a. Patzelt, Werner J.: *Parlamentarismus*. In: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hrsg.): *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. – Frankfurt am Main; New York: Campus, 2004. – S. 115-117.
- 4| Vgl. Decker, Frank: *Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (2010) 3, S. 569.
- 5| Vgl. Montag, Tobias: *Direkte Demokratie in der Praxis. Volksgesetzgebung in den Bundesländern 1949 bis 2010*. – Berlin; Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. – S. 6. – (Analysen & Argumente; 96). – http://www.kas.de/wf/doc/kas_28718-544-1-30.pdf?110908142828 [25. 10. 2011].
- 6| Vgl. Walter-Rogg, Melanie: *Direkte Demokratie*. In: Gabriel, Oscar W. / Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. – 3., aktual. und erw. Aufl. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 236.
- 7| Siehe Walther, Rudolf: *Die Vorteile überwiegen. Plädoyer für direkte Demokratie*. In: *Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte*, 55 (2008) 10, S. 59.
- 8| *Verfassungsreferenden wurden nicht mitgezählt, da sie „von oben“ initiiert bzw. von der Verfassung vorgeschrieben sind*.
- 9| Vgl. Grotz, Florian: *Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 50 (2009) 2, S. 297 und Montag: *Demokratie*, S. 6. – (Fn. 5).
- 10| Vgl. Höglinger, Dominic: *Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die mediale Präsenz politischer Akteure*. In: *Swiss Political Science Review*, 14 (2008) 2, S. 207-243.

- 11| Siehe Jung, Otmar: *Volksgesetze als Konterlegislatur*. In: Schrenk, Klemens H. / Soldner, Markus (Hrsg.): *Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. – S. 427.
- 12| Vgl. Köcher, Renate: *Der Ruf nach dem Plebiszit*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.10.2010.
- 13| Grotz: *Demokratie*, S. 286-305. – (Fn. 9).
- 14| Vgl. ebd., S. 296-297.
- 15| Vgl. hierzu Hartleb, Florian: *Nach ihrer Etablierung – Rechtspopulistische Parteien in Europa. Begriff – Strategie – Wirkung*. – Sankt Augustin; Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. – S. 20. – (Zukunftsforum Politik; 107).
- 16| Vgl. Rosenberger, Sieglinde / Seeber, Gilg: *Zivilgesellschaft durch Direkte Demokratie*. In: *Der Bürger im Staat*, 57 (2007) 4, S. 233-239.
- 17| Vgl. u. a. Hartleb / Jesse: *Direkte Demokratie*, S. 20. – (Fn. 2). *Andererseits wird die These vertreten, die konsensuelle Wirkung der Volksgesetzgebung und ihre Langwierigkeit würden extremistische oder populistische Tendenzen einhegen. So zum Beispiel Decker, Frank: Direkte Demokratie versus parlamentarisches Repräsentativsystem. Was sagen uns die Erfahrungen aus den Ländern?* In: Linden, Markus / Thaa, Winfried (Hrsg.): *Krise und Reform politischer Repräsentation*. – Wiesbaden: Nomos, 2011. – S. 235.

ARGUMENTE GEGEN DIE „DIREKTE DEMOKRATIE“

INKOMPATIBILITÄT MIT DEM PARLAMENTARISCHEN REGIERUNGSSYSTEM?

Mit der Verabschiedung des Grundgesetzes und der Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 wurde ein repräsentativ-demokratisches Regierungssystem geschaffen, das auf einer starken Stellung des Parlaments und der an der politischen Willensbildung beteiligten Parteien beruht. Die Mehrheitspartei oder eine Koalition im Bundestag wählt und trägt die Regierung. Auf diese Weise hat das politische System der Bundesrepublik seit nunmehr über sechzig Jahren überaus erfolgreich stabile Regierungen ermöglicht und die politische Handlungsfähigkeit Deutschlands sichergestellt. Auch in den Bundesländern bestehen parlamentarische Regierungssysteme. Anders sieht es jedoch in den Kommunen aus. Zwar handelt es sich hier nur um eine Selbstverwaltungsebene der Länder, doch haben sich mit der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte funktionale Äquivalente zu den präsidentiellen Systemen entwickelt. Während es auf der Bundesebene keine „direkte Demokratie“ gibt, ist diese auf der Länderebene und in den Kommunen weit ausgebaut. Alle drei Verwaltungsebenen weisen zwar eine unterschiedliche Entscheidungsreichweite auf, doch stellen die Befürworter der „direkten Demokratie“ die Frage, warum ein in den Ländern erprobtes Modell der „direkten Demokratie“ nicht auch auf der Bundesebene

funktionieren sollte?¹ Damit zielen sie auf eines der zentralen Argumente gegen die „direkte Demokratie“, nämlich die These von der „Strukturwidrigkeit von Direktgesetzgebung und parlamentarischem Regierungssystem“.²

Grundsätzlich ist zunächst fraglich, ob die Erfahrungen in den Bundesländern einfach auf die Bundesebene übertragen werden können. Der Verfassungsrechtler Josef Isensee macht darauf aufmerksam, dass der verhältnismäßig enge Kompetenzrahmen der Bundesländer auch den Volksabstimmungen Grenzen setzt. Die Bundesländer seien letztlich nur „Staaten ohne Ernstfallrisiko“. „Die großen Kontroversen, welche die politische Einheit berühren, entziehen sich der Landeskompetenz, also auch dem Landesplebiszit, das deshalb [...] nur von bescheidener Bedeutung ist.“³ Die aus verfassungsrechtlicher Sicht relativ geringe Bedeutung der plebiszitären Elemente ist jedoch noch keine hinreichende Antwort auf die Frage nach der Inkompatibilität der „direkten Demokratie“ mit dem parlamentarischen Regierungssystem. Entscheidend ist vielmehr, inwieweit die „direkte Demokratie“ in die Funktionslogik des Parlamentarismus eingreift – auch ohne dass es zu einer Abstimmung kommt.

Eine sinnvolle Verbindung plebiszitärer Elemente mit dem parlamentarischen Regierungssystem scheint der Forschung möglich zu sein, „solange dem Volkswillen Grenzen gesetzt sind und er an die Wertordnung der Verfassung gebunden bleibt“.⁴ Dies gilt aber eben nicht für alle Formen der „direkten Demokratie“.⁵ Gerade auch bei der Frage nach der Inkompatibilität der „direkten Demokratie“ offenbart sich die Schwäche ihrer begrifflichen Unbestimmtheit.

Volksgesetzgebung

Wie bereits an anderer Stelle dargelegt, dominieren weltweit Referenden, die den Bürgern von ihren Regierungen oder Parlamenten vorlegt werden. Ein Initiativrecht der Bürger, das in die Kompetenzen der Parlamente eingreift und zugleich auf eine verbindliche Entscheidung hinausläuft, findet sich nur in sehr wenigen Ländern.⁶ Auffällig ist vor allem, dass sich eine stark ausgebaute „direkte Demokratie“ mit Initiativrechten der Bevölkerung vor allem in Staaten mit präsidentiellen Regierungssystemen finden lassen. Schon dieser empirische Befund legt nahe, dass insbesondere die „positive und negative Initiative“ „in einem parlamentarischen Regierungssystem offenbar schlechter aufgehoben sind als in

einem präsidentiellen“, so der Politikwissenschaftler Frank Decker.⁷ Gemeint ist damit eine *Volksgesetzgebung*, die sich gegen einen Parlamentsbeschluss richtet.

Zwar können der Volksgesetzgebung auch positive Effekte auf das parlamentarische Regierungssystem zugesprochen werden, doch kann sie ebenso schwere Störungen hervorrufen. Einerseits können die Bürger auf diese Weise vom Parlament unbeachtete oder tabuisierte Themen sowie politische Alternativen aufgreifen und in den parlamentarischen Prozess einspeisen. Sie können so mehr Flexibilität erzwingen und das Parlament gewissermaßen von außen zu Reformen veranlassen.⁸

Andererseits kann die Volksgesetzgebung aber auch „das Prinzip der alternierenden Regierung, auf dem der mehrheitsdemokratische Parlamentarismus basiert“, unterminieren.⁹ Dies ist der Fall, wenn sich die parlamentarische Opposition der Volksgesetzgebung dauerhaft bedient, um von der Regierungsmehrheit beschlossene Gesetze nachträglich zu Fall zu bringen. „In einer solchen Situation wäre die Regierung gut beraten, etwaige Widerstände gegen ihre Vorhaben schon im Vorwege einzukalkulieren und inhaltlich zu berücksichtigen. Die Volksinitiative wirkt also ihrer Logik nach ‚konsensuell‘, indem sie für eine breite Interesseninklusion sorgt. [...] Stellt man die konsensuellen Wirkungen mit in Rechnung, könnte die Volksgesetzgebung den Regierungsparteien unter dem Strich mehr nützen als der Opposition. Bemächtigt sich letztere des Plebiszits, trägt sie ja ungewollt dazu bei, dass die Regierung eine ‚gute‘ bleibt und deren Wiederwahlchancen sich erhöhen.“¹⁰ Der Konsenszwang könnte auf diese Weise langfristig den Parteienwettbewerb auflösen. Im Extremfall würde eine Konkordanzdemokratie nach Schweizer Vorbild entstehen, wo die Stellung der Parteien von Elitenkooperation und umfangreichen Aushandlungsprozessen abhängig ist.¹¹ Auch wenn die Regierung im Parlament eine Mehrheit hätte, müsste sie jede Entscheidung erst mit allen Akteuren, auch außerhalb des Parlaments, aushandeln. Die Folgen wären unter anderem eingeschränkt handlungsfähige Regierungen sowie lange Reformprozesse oder gar ein Reformstau. Die Stärke der Bundesrepublik, stabile und handlungsfähige Regierungen hervorzu- bringen, würde damit umgekehrt.¹² Das parlamentarische Regierungssystem würde sich wandeln und der auf der Bundesebene „quasi-präsidentiell“¹³ und auf kantonaler Ebene präsidentiell verfassten Schweiz immer ähnlicher werden. Die Präsidentialisierung des politischen Systems ist jedoch kein Garant für mehr Bürgerbeteiligung.

Dass sich in den deutschen Bundesländern bisher noch kein nennenswerter Trend in Richtung Konsensdemokratie abzeichnet,¹⁴ ist wohl vor allem auf die Einhegung der Volksgesetzgebung durch hohe Hürden und den Schutz bestimmter Sachbereiche vor dem plebiszitären Zugriff zurückzuführen.¹⁵ Auch die noch immer verhältnismäßig seltene Nutzung der Volksgesetzgebung in der Praxis dürfte einer Auflösung des Parteienwettbewerbs bisher entgegengewirkt haben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Kompatibilitätsfrage bei der Volksgesetzgebung also immer dann stellt, wenn im Parlament vertretene Parteien deren Verfahren intensiv als Mittel der Opposition nutzen und die Initiative eben nicht vom Volk, „von unten“, ausgeht. Verbieten kann man der Opposition dieses Verhalten freilich nicht.

Referenden

Nicht nur von der Volksgesetzgebung, auch von Referenden können dysfunktionale Wirkungen ausgehen.¹⁶ *Fakultative Referenden* – also das fakultative Verfassungs- und Gesetzesreferendum auf der Länderebene und das Ratsreferendum auf der kommunalen Ebene –, deren Durchführung im freien Ermessen des Parlaments oder der Regierung liegen, können dazu führen, dass die Politik schwierige Entscheidungen an das Volk zurückverweist, weil sie die Verantwortung scheut. Zeitigt eine mit einem Referendum besiegelte Entscheidung dann unerwartete negative Folgen, sind die Verantwortlichen nicht greifbar. Was dies bedeutet, bringt Werner J. Patzelt auf den Punkt: „Auf diese Weise die Last der Entscheidung wegzuschieben, enthält der Bürgerschaft ja die wesentliche Leistung des Regierens vor: nämlich alles Für und Wider abzuwägen, am hypothetischen Gemeinwillen orientiert zu entscheiden – und sich dann für eine Entscheidung zu verantworten und gegebenenfalls gar abwählen zu lassen, wenn entweder die vorgetragenen Argumente die Wählerschaft nicht überzeugen oder wenn sich die Entscheidung von ihren unmittelbaren Folgen her als falsch erweisen sollte. Von wem aber wird ein Volk unter Verantwortungsdruck gesetzt – und wie könnte man ein Volk durch ‚Furcht vor Abwahl‘ zu besonders guten Leistungen bei der politischen Willensbildung anhalten?“¹⁷ In dieselbe Richtung wirken im Übrigen auch konsultative Referenden bzw. Volksbefragungen, auch wenn diese nicht rechtlich bindend sind. Ihre politische Wirkung dürfte vom Parlament wohl kaum übersehen werden.

Anders als die fakultativen Instrumente sind hingegen *obligatorische Referenden* zu bewerten. Hier verbleibt die Verantwortung beim Parlament. Die Vorauswirkung des Volkswillens erhöht dabei den Zwang zur Responsivität des Parlaments. Als Kehrseite wird allerdings eine verringerte Flexibilität und Reformfähigkeit des politischen Systems befürchtet, weil sich die Bürger in den Abstimmungen gewöhnlich für den Erhalt des Status quo entscheiden.¹⁸

KEIN GARANT FÜR MEHR FREIHEIT

Die Befürworter der „direkten Demokratie“ bringen auf der grundsätzlichen Ebene häufig das Argument ein, die „direktdemokratischen“ Verfahren brächten im Vergleich zur parlamentarischen Demokratie einen Freiheitsgewinn mit sich, weil die Bürger hier „unmittelbaren“ Einfluss hätten. Dies ist jedoch eine „romantische Fehlvorstellung“.¹⁹

Letztlich ist auch das Plebiszit eine Form der Ausübung staatlicher Gewalt, der sich die unterlegene Abstimmungsminderheit sowie die Nichtabstimmenden zu beugen haben. Auch mit Blick auf den Abstimmungsgegenstand bringt die Volksabstimmung oder ein Bürgerentscheid keinen Freiheitsgewinn mit sich – außer für die aktivistischen Personen oder Gruppen, die das Volks- oder Bürgerbegehren formulieren und einbringen. Die Freiheit des Abstimmenden, der nicht zu diesen Aktivisten gehört, ist hingegen bei „direktdemokratischen“ Verfahren eingeschränkt. Er kann nur mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen, und es gibt keine gesicherten Verfahrenswege, um das Volksbegehren inhaltlich weiterzuentwickeln. Die öffentlich-mediale Debatte – die sich durchaus mit den entsprechenden Sachfragen beschäftigt – kann jedenfalls nicht als Substitut für diese formalen Verfahren erhalten, denn ihr fehlt es an Mechanismen und Institutionen, die die gesamtgesellschaftliche Repräsentativität gewährleisten. Folglich ist das Plebiszit tatsächlich *nur* für die Initiatoren, die die Abstimmungsfrage formulieren, und für die Abstimmenden ein Freiheitszugewinn, die sich mit dem Begehren vollständig identifizieren.²⁰ „Direktdemokratische“ Verfahren bringen im Vergleich zur parlamentarischen Demokratie demnach keinen entscheidenden Freiheitsgewinn.

Hinzu kommt, dass Plebiszite auch eine Art Zwang zur Befassung mit Anliegen darstellen, mit denen sich ein Teil der Bürger gar nicht befassen will oder nicht kann – sei es, weil zeitliche Gründe eine intensive Beschäftigung mit der Sachfrage nicht zulassen oder weil man sie persönlich für

zu komplex hält. Auch dies ist eine legitime Haltung in einer freiheitlichen Demokratie.²¹ Nicht alle Bürger sind „verhinderte“ Politiker. „Dem Grundgesetz lässt sich nicht entnehmen, dass einzelne Gruppen alle anderen Bürger zwingen können, sich mit ihren politischen Anliegen zu beschäftigen und diesen entgegenzutreten, sollten sie anderer Meinung sein.“²²

EXKLUSIONSNEIGUNG – DAS SOZIALE ARGUMENT

Wer meint, im Gegensatz zum Repräsentationsprinzip komme bei den Verfahren der „direkten Demokratie“ das Volk unmittelbar zu Wort, muss sich auch die Frage gefallen lassen, wer „das“ Volk ist? Anders als oftmals behauptet, ist es eben nicht das Volk, das seinen Willen in den Abstimmungen zum Ausdruck bringt.

Die Initiatoren eines Volks- oder Bürgerbegehrens sind im Allgemeinen nicht repräsentativ für die Gesamtgesellschaft. Zunächst handelt es sich überwiegend um Personen, die oftmals unmittelbar von den Folgen politischer Maßnahmen oder deren Unterlassung betroffen sind, sich organisieren und artikulieren können. Dies fällt meist den Angehörigen bildungsnaher und wohlhabender Schichten einfacher als anderen gesellschaftlichen Gruppen oder Milieus.²³ Darüber hinaus dominieren professionelle Akteure, Gewerkschaften, Verbände und Parteien die „direktdemokratischen“ Verfahren. Einen repräsentativen Schnitt durch die Gesellschaft, wie ihn die Volksparteien anstreben, kann die „direkte Demokratie“ nicht gewährleisten. Aber nicht nur bei der Initiative, sondern auch bei den Abstimmungen beteiligen sich Personen aus schwächeren Schichten und mit niedrigerer Bildung deutlich weniger.

Dieser Zusammenhang wird unter anderem am Volksentscheid gegen die sechsjährige Primarschule in Hamburg vom 18. Juli 2010 deutlich, wo die Wahlbeteiligung in den wohlhabenderen Stadtteilen mit geringerer Arbeitslosenquote erkennbar höher lag als in den schwächeren Stadtteilen, obwohl die geplante Schulreform mit dem Versprechen verbunden war, gerade hier Vorteile zu bringen.²⁴ Er ist aber auch aus anderen Ländern bekannt. So hat beispielsweise die plebiszitäre Abschaffung der Vermögenssteuer im US-Bundesstaat Kalifornien – ein Projekt, das vor allem von den Angehörigen der oberen Schichten vorangetrieben und popularisiert wurde – zum Zusammenbruch der öffentlichen Haushalte und Dienstleistungen beigetragen. Auch in der Schweiz dominieren Volksabstimmungen, die den Status quo zementieren und gesellschaft-

liche Minderheiten größtenteils außer Acht lassen.²⁵ Insgesamt wird der gesamtgesellschaftliche Querschnitt demnach nicht in den plebiszitären Entscheidungen abgebildet. „Direkte Demokratie“ neigt zur Exklusion bestimmter Gruppen.

Zwar können soziale Disparitäten auch bei Wahlen nicht ausgeschlossen werden, sie sind jedoch deutlich geringer ausgeprägt. Hinzu kommt, dass die starke gesellschaftliche Vernetzung der Abgeordneten Repräsentationsdefizite im Parlament kompensiert. Damit gelingt es den Parlamenten eher, die Interessen und Belange der Gesamtgesellschaft abzubilden, als dies bei der Volksgesetzgebung oder den Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene der Fall ist. Das Parlament ist „gleichsam eine Bühne, auf der gesellschaftliche Problemlagen und Ansichten verhandelt werden“, wie es der Trierer Politikwissenschaftler Markus Linden formuliert.²⁶ Es ist letztlich ein Spiegelbild der Gesellschaft, mit all ihren gemeinsamen Wertvorstellungen, aber auch Konflikten und Widersprüchen. Entscheidend ist jedoch, dass das Parlament einen zuverlässigen und belastbaren institutionellen Rahmen für den Austausch und für Willenbildungsprozesse setzt. „Erst die Repräsentation der Interessen und Argumente des jeweils anderen ermöglicht die grundsätzliche Wahrnehmung anderer Gruppen als gleichberechtigte Mitglieder des politischen Gemeinwesens.“²⁷ Bei den plebiszitären Elementen ist dies nicht institutionell gesichert; hier besteht die Tendenz, dass sich die Gruppe mit der stärksten sozialen Stellung durchsetzt.

Allerdings sieht sich das Argument der Exklusionsneigung der „direkten Demokratie“ zwei Herausforderungen ausgesetzt, die auch empirisch nachgewiesen sind.²⁸ Zunächst einmal nehmen viele Deutsche dem Bundestag eben nicht ab, dass er tatsächlich den gesamtgesellschaftlichen Querschnitt abbildet. Stattdessen sehen sie Eigennutz und Lobbyismus am Werk. Der parlamentarischen Entscheidungsfindung mit ihren Kompromissen und informellen Verfahren misstrauen sie. Das Parlament lasse sich eher von den Interessen einiger durchsetzungsfähiger Gruppen leiten und nicht vom Gemeinwohl. Darum dürfte das soziale Argument auch in weiten Teilen der Bevölkerung nicht verfangen, denn die negativen Folgen der „direkten Demokratie“ werden irrtümlich dem Parlament zugeschrieben.

Des Weiteren stehen die Deutschen auch dem parlamentarischen Konfliktaustrag eher reserviert gegenüber. Sie schätzen jene Aufgaben des Parlaments gering, „die politische Führung durch Repräsentanten verwirklichen: indem das Parlament mit Argumenten auf die öffentliche Meinung einwirkt oder nötigenfalls auch gegen den Willen des Volkes entscheidet. Beides aber tun Parlamentarier immer wieder und auch ganz pflichtgemäß, vergehen sich damit aber gegen die klare Präferenz des Volkes für Responsivität.“²⁹ Dieser Zusammenhang dürfte eine Argumentation, die auf die Vorzüge der Repräsentation setzt, nicht erleichtern. Er zeigt aber auch auf, dass dem Ruf nach der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene unter anderen durch eine bessere Abbildung der Wünsche und Sichtweisen der Bürger im Bundestag, durch das Aufgreifen der Sprache und Darlegungsweise des Volkes durch die Parlamentarier, eine bessere politische Bildung sowie Medien- und Öffentlichkeitsarbeit begegnet werden kann.³⁰

FEHLENDE VERANTWORTLICHKEIT UND GEMEINWOHL-ORIENTIERUNG

Die Abgeordneten in den Parlamenten leihen sich gewissermaßen das Vertrauen von ihren Wählern auf Zeit. Diese Zeit ist notwendig, um politische Entscheidungen zu treffen, Folgen zu identifizieren und gegebenenfalls politisch nachzusteuern oder Fehler zu korrigieren. In regelmäßig anstehenden Wahlen müssen sie sich jedoch dem Wählerwillen stellen, sich rechtfertigen und sich den Konsequenzen für ihre politische Arbeit unterziehen. Auf diese Weise unterliegen sie einer ständigen Kontrolle. Spätestens zur nächsten Wahl müssen sie sich vor ihren Wählern verantworten. Diese Verantwortlichkeit führt dazu, dass die Parlamente letztendlich auf das Gemeinwohl ausgerichtet sind und einem ständigen Lernprozess unterliegen.³¹

Bei der Volksgesetzgebung oder den Bürgerbegehren ist dies nicht der Fall.³² Die Initiatoren eines Begehrens müssen sich nicht rechtfertigen, wenn unerwartete Folgen einer plebiszitären Abstimmung eintreten und die Bürger damit unzufrieden sind. Es besteht auch kein Zwang für sie, korrigierend einzugreifen und die Verantwortung für die Entscheidung zu übernehmen. Denn die Entscheidung bei einem Plebiszit liegt allein bei den abstimmenden Bürgern. Die Abstimmungsmehrheiten sind jedoch anonym.³³ Unpopuläre, aber notwendige politische Entscheidungen müssen nicht getroffen und verantwortet werden. Hier besteht die Ge-

fahr, dass das Gemeinwohl auf der Strecke bleibt.³⁴ Die Gemeinwohlorientierung eines Volksentscheids wird von den Befürwortern plebiszitärer Elemente gleichgesetzt mit dem in der Abstimmung zum Ausdruck gebrachten Volkswillen. Der Volkswille kann aber auch irren. Anders als das Parlament – das selbstverständlich auch nicht vor Fehlentscheidungen gefeit ist – fehlen beim Plebiszit die Instrumente, um schnell gegenzusteuern.³⁵ Der Mangel an Verantwortlichkeit ist folglich ein schwerwiegendes Defizit der „direkten Demokratie“.

Dass es sich hierbei nicht um eine akademische Überlegung handelt, beweist unter anderem wieder das Beispiel Kalifornien. Eine erfolgreiche Volksinitiative hat den einstmals blühenden Bundesstaat an den Rand der Zahlungsunfähigkeit gebracht. Die berüchtigte *Proposition 13* reduzierte die *Property Tax* um rund 50 Prozent. Darüber hinaus wird verlangt, dass zukünftige Steuererhöhungen nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit sowohl in beiden Kammern, *Senat* und *Assembly*, beschlossen werden dürfen. Im Parlament ist es angesichts der großen politischen Gegensätze so gut wie unmöglich, eine qualifizierte Mehrheit zu finden, um die Einnahmen anzuheben.³⁶ Während in Kalifornien eine Volksabstimmung zum Steuerwesen an kein Zustimmungsquorum gebunden ist, wird die parlamentarische Entscheidungsfindung demgegenüber mittels erhöhter Anforderungen erschwert. Das Beispiel macht deutlich, dass die in Deutschland vorgesehenen Hürden sowie die Beschränkung der Entscheidungsgegenstände für die „direkte Demokratie“ ihre Berechtigung haben, wenn es um die Wahrung des Gemeinwohls geht.

POLARISIERUNG

Die Herbeiführung eines Referendums, Volks- oder Bürgerentscheids zu einer gesellschaftlich stark umstrittenen Sachfrage führt nicht notwendigerweise zur Beendigung der politischen Auseinandersetzung. Volksabstimmungen zu umstrittenen Fragen haben oft eine Polarisierung zur Folge und entfalten eine desintegrierende Wirkung.³⁷ Erinnert sei in diesem Zusammenhang beispielsweise an den Bürgerentscheid in Dresden zum Bau der „Waldschlösschenbrücke“ über das Elbetal im Februar 2005. Beim Bürgerentscheid stimmten damals 67,9 Prozent dafür.³⁸ Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 50,8 Prozent. Die Auseinandersetzungen zwischen Gegnern und Befürwortern des Bauprojekts wurden jedoch nach dem Bürgerentscheid mit juristischen und politischen Mitteln erbittert fortgesetzt, so dass die Brücke nicht nur wegen

der Aberkennung des Weltkulturerbestatus für das Dresdner Elbetal überregionale Bekanntheit erlangte. Eine befriedende Wirkung durch den Bürgerentscheid war hier nicht erkennbar.³⁹

Plebiszite können die Konflikte also verschärfen, wenn sie eingesetzt werden, um eine unausgefochtene Diskussion zu beenden oder zu unterbinden. Dies führt nur dazu, dass die Befürworter und Gegner ihre Positionen im Vorfeld des Abstimmungstermins öffentlichkeitswirksam darlegen, ohne auf den anderen wirklich einzugehen oder den sachlichen Kern zu erfassen. Die Folge ist oft ein „Gutachterstreit“ und Populismus. Ein echter Austausch von Argumenten oder die gemeinsame Suche nach einem Konsens kommen dabei zu kurz.⁴⁰ Die Hoffnung, dass eine dermaßen belastete Abstimmung die Legitimität eines Projektes erhöht – wie die Befürworter plebiszitärer Elemente meinen –, lässt sich pauschal nicht bestätigen.

Demgegenüber weist das Repräsentativsystem eine ausgeprägte Fähigkeit zur Mäßigung auf. In Parlamenten erlaubt das freie Mandat den Abgeordneten, Kompromisse einzugehen und Koalitionen zu bilden.⁴¹ Die Parlamentarier können sich von ihrer ideologisierten Unterstützerbasis emanzipieren, wenn sie erkennen, dass eine Position unhaltbar ist. Die Notwendigkeit zur Rechtfertigung zwingt die Abgeordneten gleichzeitig dazu, dieses politische Handeln zu rechtfertigen, so dass im Idealfall auch die Unterstützerbasis für ein neues politisches Projekt „mitgenommen“ und überzeugt werden kann.⁴² Im Parlament kann die gesellschaftliche Polarisierung folglich einfacher überwunden werden. Das ist zwar nicht für die Vertreter von Extrempositionen annehmbar, aber im Interesse des Gemeinwohls. Gerade hier liegt für das Parlament eine Legitimitätsreserve.

DER FÖDERALISMUS ALS BESONDERE ANFORDERUNG

Seit den 1990er Jahren gibt es vermehrt Anläufe, plebiszitäre Elemente auch auf der Bundesebene einzuführen. Der letzte Versuch wurde von der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2002 im Vorfeld der anstehenden Bundestagswahl unternommen. Der von SPD und den Grünen eingebrachte Gesetzentwurf sah ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren – bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – vor. Der Gesetzentwurf scheiterte in der zweiten Lesung des Bundestages im Juni 2002 an der qualifizierten Mehrheit, die für eine

Verfassungsänderung notwendig gewesen wäre. Dabei wurde unter anderem auf die verfassungswidrige Einschränkung des Bundesstaatsprinzips durch eine Volksgesetzgebung verwiesen.⁴³ Einen weiteren Anlauf zur Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene unternahm der Vorstand der SPD mit seinem Beschluss „Mehr Demokratie leben“ vom 21. März 2011.⁴⁴

Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob der Föderalismus mit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene überhaupt kompatibel ist. Hintergrund dieser Überlegung sind verfassungsrechtliche Bedenken, denen zufolge die Ewigkeitsgarantie die Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene verbiete, weil das in Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Mitwirkungsrecht der Länder an der Gesetzgebung des Bundes bei plebiszitären Verfahren nicht gewährleistet sei – genauer: weil es keine Mechanismen gäbe, die eine angemessene Beteiligung der Länder sicherstellen.⁴⁵

Zwar tendiert eine große Mehrheit in der juristischen Literatur anscheinend dazu, dass die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene per Verfassungsänderung prinzipiell möglich sei.⁴⁶ Umstritten ist jedoch die Frage, wie die Mitwirkung der Länder gewährleistet werden soll, wenn der parlamentarische Gesetzgeber plebiszitär umgangen werden kann.⁴⁷

Diskutiert werden in diesem Zusammenhang beispielsweise die Einbindung des Bundesrates in Form eines Zustimmungserfordernisses, wobei allerdings ein Mischsystem aus repräsentativen und „direktdemokratischen“ Verfahren entstünde, sowie ein Föderalquorum ähnlich des „Ständemehrs“ in der Schweiz, bei dem ein Gesetz nur zustande kommt, wenn ihm das Bundesvolk bei der Volksabstimmung mehrheitlich zustimmt und es zugleich eine Ländermehrheit findet.⁴⁸ Ob der Mechanismus der doppelten Abstimmungsmehrheiten auf Länder- und Bundesebene ausreicht, um das Mitwirkungsrecht der Bundesländer zu gewährleisten, ist allerdings nicht ausgemacht.⁴⁹ Sehr überzeugend ist dieses Modell jedenfalls nicht, denn das Schweizer Vorbild weicht in einem entscheidenden Punkt von der Situation in der Bundesrepublik ab: Im deutschen Verbundföderalismus nimmt der Bundesrat gerade bei finanzwirksamen Gesetzen eine zentrale Stellung ein, die das Schweizer Modell nicht erfasst, weil die Kantone die deutschen Mischzuständigkeiten nicht kennen. Ein deutsches „Ländermehr“ könnte die Regierung dazu verleiten, eine Blockade des Bundesrates plebiszitär zu umgehen.⁵⁰

Hier ist zu bedenken, dass plebiszitäre Elemente einerseits positiv wirken können, wenn sie helfen, föderal bedingte Reformstaus zu überwinden. Andererseits ist der Bundesrat Bestandteil einer vertikalen Gewaltenteilung, die die Bürger vor einer möglichen freiheitseinschränkenden Politik der Zentralregierung oder einfach nur „schlechter“ Politik bewahren kann. In diesem Sinne ist die Einführung der „direkten Demokratie“ auf Bundesebene ein erster Schritt für eine tiefgreifende Umgestaltung der politischen Ordnung, an deren Ende möglicherweise die Länder in Frage gestellt werden.

Grundsätzlich für nicht ausreichend werden ferner ein Vorschlagsrecht des Bundesrates oder das Recht zur Stellungnahme zu einem Volksbegehren gehalten.⁵¹ In beiden Fällen würde die Entscheidung letzten Endes beim Bundesvolk liegen und eben nicht bei der Länderebene.⁵²

Entgegen der Position der Plebiszitbefürworter⁵³ stellt das Bundesstaatsprinzip also erhebliche Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung „direktdemokratischer“ Verfahren auf Bundesebene.⁵⁴ Aus dem nach Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 GG gesicherten Demokratieprinzip folgt zudem die Notwendigkeit von hinreichenden Quoren, entweder als Unterstützungsquorum bei Volksbegehren oder als Beteiligungsquorum bei Volksentscheiden. Auch sind thematische Einschränkungen der Plebiszite wie der Finanzvorbehalt – der Abstimmungen über den Gesamthaushalt und Störungen des haushalterischen Gleichgewichts unterbinden soll – erforderlich, denn die Funktionsfähigkeit einer Demokratie setzt auch Finanzstabilität voraus.

Das Bundesstaatsprinzip und das Demokratieprinzip stellen also zentrale Positionen der Befürworter der „direkten Demokratie“, die sowohl thematische Einschränkungen bei Volksentscheiden ablehnen als auch möglichst niedrige oder gar keine Quoren fordern, in Frage.⁵⁵ Von größerem Gewicht ist jedoch die Notwendigkeit, institutionelle Mechanismen für plebiszitäre Mechanismen auf Bundesebene zu entwickeln, die sich in den deutschen Föderalismus einfügen. Dass diese letztlich den Föderalismus schwächen und den Zentralismus stärken, kann nicht ausgeschlossen werden. Die (umstrittenen) Lösungsvorschläge – doppelte Stimmzählung oder ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates – zeigen zumindest, dass der Föderalismus erheblich komplexer und intransparenter würde. Der von den Plebiszitbefürwortern erhobene Anspruch, mit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene könne Politikverdrossenheit in politisches

Engagement der Bürger umgewandelt werden, dürfte unter diesen Bedingungen nur schwer zu erfüllen sein. Der verfassungsrechtliche und institutionelle Aufwand brächte kaum Mehrwert und würde die unterstellten Funktionsdefizite der repräsentativen Demokratie – abgehobene Politiker und „Parteienfilz“ – nicht beheben.⁵⁶

ABSCHIED VON „WEIMAR“ – DAS HISTORISCHE ARGUMENT

Bei den Argumenten, die gegen die Einführung oder den Ausbau plebiszitärer Elemente angeführt werden, stehen meist die negativen Erfahrungen der Weimarer Republik an erster Stelle. Gemeint ist damit, dass die Plebiszite der Weimarer Republik und das politische Spielen mit der bloßen Möglichkeit ihres Einsatzes die junge deutsche Demokratie destabilisiert hätten. Die Emotionalisierung und die heftigen politischen Auseinandersetzungen, die den Einsatz der plebiszitären Elemente begleiteten, hätten letztlich zum Untergang der Republik von Weimar und zum Aufstieg des Nationalsozialismus beigetragen. Diese historische Erfahrung habe auch maßgeblich die Überlegungen der Mütter und Väter des Grundgesetzes geprägt, die im Parlamentarischen Rat 1948 bis 1949 ein deutliches Misstrauen gegenüber der „direkten Demokratie“ zum Ausdruck gebracht hätten und ein strikt parlamentarisches Regierungssystem entwickelten. Bekannt ist in diesem Zusammenhang das Zitat von Theodor Heuss, dem späteren ersten Bundespräsidenten, der vor Volksinitiativen und Volksentscheiden warnte, sie seien „eine Prämie für jeden Demagogen und die dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die vom Volk gewählt sind, noch werden bemühen müssen, um es zu gewinnen“.⁵⁷

Das historische Argument fällt vor allem wegen seiner normativen Dimension ins Gewicht, doch sollte es nicht überbewertet werden.⁵⁸ Es weist einige Schwächen auf.

Zunächst entsteht leicht der irrtümliche Eindruck, die Weimarer Republik sei allein an den „direktdemokratischen“ Verfahren gescheitert. Die Ursachen für den Untergang der Weimarer Republik und den Aufstieg der Nationalsozialisten sind jedoch multikausal. Das wussten auch die Mütter und Väter des Grundgesetzes. Ihnen ging es insgesamt darum, die Fehler der Weimarer Verfassung zu vermeiden. Die Plebiszite spielten dabei nur eine nebengeordnete Rolle.

Von 1919 bis 1933 gab es lediglich acht Volksbegehren und nur zwei Volksentscheide wurden herbeigeführt: über die Fürstenenteignung 1926 und gegen den Young-Plan 1929. Durch Volksentscheide kam kein einziges Gesetz zustande.⁵⁹ In der Praxis scheiterten die Volksbegehren an den hohen Hürden. So war ein Volksbegehren nur angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnahm. Die plebiszitären Elemente können also kaum selbst zum Untergang der Weimarer Republik geführt haben.⁶⁰

Nicht von der Hand zu weisen sind hingegen die Emotionalisierung und die politische Unruhe, die mit den Plebisziten einhergingen. Die Parteien führten die Abstimmungen als „Nebenwahlkampf“.⁶¹ Plebiszite wurden demagogisch missbraucht und für republik- und demokratiefeindliche Ziele eingesetzt.⁶² Mit ihnen konnte beispielsweise die KPD die SPD unter Druck setzen und die Demokraten spalten.⁶³ Wird das Argument der Weimarer Erfahrungen in diesem Sinne begründet, erscheint es plausibel. Dennoch müssen auch hier Abstriche gemacht werden: Die mit den Plebisziten verbundene Emotionalisierung führte nicht zwangsläufig zu einer permanenten politischen Unruhe. So folgte nach dem überaus heftig umkämpften Volksentscheid über die Fürstenenteignung eine für die Weimarer Republik relativ lange Phase innenpolitischer Stabilität (1926 bis 1929). Auch ließ sich das Volk in seiner Mehrheit nicht blind von der Medienpropaganda Alfred Hugenburgs beim Volksentscheid gegen den Young-Plan 1929 verführen. Nur 13,8 Prozent aller Wahlberechtigten stimmten dem von DNVP, „Stahlhelm“ und NSDAP initiierten Vorhaben zu.⁶⁴ Die polarisierende und emotionalisierende Wirkung plebiszitärer Verfahren war demnach geringer als vermutet.

Darüber hinaus relativieren die Befürworter der „direkten Demokratie“ auch die Bedeutung der Weimarer Erfahrungen mit den Plebisziten für die Delegierten des Parlamentarischen Rates. Im Zentrum der Überlegungen hätten weniger die destabilisierenden Effekte für die Republik von Weimar gestanden. Hauptmotiv sei vielmehr gewesen, „über den jungen Weststaat eine Art plebiszitäre Quarantäne zu verhängen, um während des Kalten Krieges den Kommunisten keine Chance zu geben“.⁶⁵ Diese Raison sei spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung entfallen. Zudem sei das Bedrohungspotential durch Plebiszite aufgrund der „wehrhaften Demokratie“ der Bundesrepublik und der starken Stellung des Bundesverfassungsgerichts geringer als in der Weimarer Republik. Dass es dem Parlamentarischen Rat mit Blick auf die

Plebiszite nicht allein um die Weimarer Erfahrungen ging, wird aber auch von Wissenschaftlern anerkannt, die der „direkten Demokratie“ eher skeptisch gegenüberstehen. So erklärt der Politikwissenschaftler Heinrich Oberreuter, die Ablehnung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene sei *auch* auf die Absicht zurückzuführen, den Provisoriumscharakter der frühen Bonner Republik nicht plebiszitär zu verfestigen.⁶⁶

Das historische Argument gegen die „direkte Demokratie“ lässt sich also bei genauerer Betrachtung nicht ohne Einschränkungen aufrechterhalten. Es stößt in der öffentlichen Debatte eher auf Ablehnung, weil der Verweis auf „Weimar“ als „eine Art institutioneller Bann“ eingesetzt wird.⁶⁷ Hinzu kommt, dass hinter dem historischen Argument die Behauptung unterschwellig mitklingt, das Volk sei nicht in der Lage, selbst über Sachfragen zu entscheiden, ohne die Demokratie zu gefährden. Deshalb kann es leicht als Ausdruck von Politikerarroganz und Abgehobenheit missverstanden werden.

- 1| *Diese Überlegung liegt auch dem Beschluss des SPD-Parteivorstands „Mehr Demokratie leben“ vom 21.03.2011 zugrunde. Vgl. Beschluss des SPD-Parteivorstands: Mehr Demokratie leben. – Berlin, 21.03.2011. – S. 8. – (Mitteilung für die Presse; 093/11). – http://www.spd.de/linkableblob/10830/data/20110321_beschluss_demokratie.pdf [25.10.2011].*
- 2| *Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Brünneck, Alexander von (Hrsg.): Ernst Fraenkel. Deutschland und die westlichen Demokratien. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. – S. 176.*
- 3| *Siehe Isensee, Josef: Am Ende der Demokratie – oder am Anfang? – Berlin: Duncker und Humblot, 1995. – S. 34. – (Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf-Weber-Stiftung; 20).*
- 4| *Oberreuter, Heinrich: Direkte Demokratie und die repräsentative Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Zur Theorie. In: Zeitschrift für Politik, 49 (2002) 3, S. 303.*
- 5| *Vgl. hierzu Patzelt, Werner J.: Parlamentarismus. In: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. – Frankfurt am Main: New York: Campus, 2004. – S. 115-117.*
- 6| *Siehe den Abschnitt „Die Bundesrepublik – ein direktdemokratisches Entwicklungsland?“.*
- 7| *Decker, Frank: Direkte Demokratie versus parlamentarisches Repräsentationssystem. Was sagen uns die Erfahrungen aus den Ländern? In: Linden, Markus / Thaa, Winfried (Hrsg.): Krise und Reform politischer Repräsentation. – Baden-Baden: Nomos, 2011. – S. 227.*
- 8| *Vgl. u. a. Patzelt: Parlamentarismus, S. 116. – (Fn. 5).*
- 9| *Siehe Decker: Demokratie, S. 230. – (Fn. 7).*
- 10| *Ebd.*

- 11| Vgl. Decker, Frank: Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41 (2010) 3, S. 571-575; ders.: Demokratie, S. 226-231. – (Fn. 7) – und Schmidt, Manfred G.: Alle Macht dem Volk? Befunde der Forschung zur Direktdemokratie. In: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Alle Macht dem Volk: Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik, „Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur Aktionismus? Hambacher Disput 25. September 2010. – Mainz: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, 2011. – S. 33.
- 12| Jung, Sabine: Die Logik direkter Demokratie. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001. – S. 292.
- 13| Decker: Demokratie, S. 227. – (Fn. 7).
- 14| Vgl. Grotz, Florian: Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung. In: Politische Vierteljahresschrift, 50 (2009) 2, S. 298.
- 15| Deshalb vermutet Frank Decker in Zukunft verstärkte Auseinandersetzungen zwischen Plebiszitbefürwortern und -gegnern um die restriktive Ausgestaltung „direktdemokratischer“ Verfahren. Vgl. Decker: Placebo, S. 578. – (Fn. 11). Zum Einfluss der Hürden auf die Nutzungsintensität plebiszitärer Elemente vgl. Eder, Christina: Direkte Demokratie in Deutschland: Zu den Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene. In: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Alle Macht dem Volk: Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik, „Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur Aktionismus? Hambacher Disput 25. September 2010. – Mainz: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, 2011. – S. 46-47.
- 16| Diese Überlegungen folgen im Wesentlichen Patzelt: Parlamentarismus, S. 115-117. – (Fn. 5) – und ders.: Populäre Missverständnisse ‚direkter Demokratie‘ als Herausforderung von Politik und politischer Bildung. In: Neumann, Peter / Renger, Denise (Hrsg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz. – Baden-Baden: Nomos, 2010. – S. 220-222.
- 17| Patzelt: Missverständnisse, S. 221. – (Fn. 16). Vollkommen anders bewertet Otmar Jung die fakultativen Referenden „von oben“; vgl. Jung, Otmar: Direkte Demokratie als Herausforderung der Repräsentativen Demokratie: Eine Auseinandersetzung mit Werner J. Patzelt. In: German Studies Review, 25 (2002) 2, S. 288-290. Ihm zufolge treffe die These vom Abschieben der Verantwortung für die Länderebene nicht zu, weil diese in der Praxis so gut wie keine Rolle spielen. Lediglich beim Ratsbegehren bzw. Ratsentscheid, die einige Kommunalverfassungen zulassen, sieht er diese Gefahr. Jung lässt sie aber nicht gelten, weil ein Gemeinderat kein Parlament sei. Diese Überlegung mag zwar rechtlich zutreffen, im funktionalen Sinne sind aber auch kommunale Vertretungskörperschaften Parlamente. Auch empirische Befunde bestätigen eher die skeptische Sichtweise; vgl. hierzu Kösters, Jens: Direkte Demokratie im Rathaus: Wie bewerten die Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen die Praxis? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38 (2007) 1, S. 143-144. Darüber hinaus zeigt die umstrittene Volksabstimmung zum „S 21-Kündigungsgesetz“ in Baden-Württemberg am 27.11.2011, dass dieses Instrument durchaus auch auf Länderebene genutzt wird. Kritisch gesehen werden fakultative Referenden auch von Kranenpohl, Uwe: Aktivierung der Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? In: Hirscher, Gerhard / Huber, Roman (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion. – München: Hanns-Seidel-Stiftung, 2006. – S. 26-27. – (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen; 46).

- 18| Vgl. Patzelt: Parlamentarismus, S. 115-117. – (Fn. 5) – und Walter-Rogg, Melanie: Direkte Demokratie. In: Gabriel, Oscar W. / Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. – 3., aktual. und erw. Aufl. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 260.
- 19| Siehe Müller-Franken, Sebastian: Die Geister, die ich rief. Zu Risiken und Nebenwirkungen von Plebisziten. In: Meier, Horst / Panzer, Gerhard (Hrsg.): Direkte Demokratie im Grundgesetz. – Hofgeismar: Evangelische Akademie Hofgeismar, 2010. – S. 50. – (Hofgeismarer Protokolle; 353).
- 20| Vgl. ebd., S. 50-52.
- 21| Vgl. Eisel, Stephan: Die nüchterne Leidenschaft der repräsentativen Demokratie. In: Die Tagespost vom 07.12.2010.
- 22| Siehe Müller-Franken: Geister, S. 52. – (Fn. 19).
- 23| Vgl. u. a. Heid, Tatjana: Der prototypische Protestler. In: Das Parlament vom 03.01.2011.
- 24| Vgl. Römmele, Andrea / Schober, Henrik: Warum die Primarschule in Hamburg gescheitert ist. In: Zeit online vom 19.07.2010. – http://blog.zeit.de/politik-nach-zahlen/2010/07/19/warum-die-primarschule-in-hamburg-gescheitert-ist_2459 [31.01.2011].
- 25| Vgl. Oberreuter: Demokratie, S. 301. – (Fn. 4) – und Joffe, Josef: Wie Schnaps. In: Die Zeit vom 22.07.2010.
- 26| Linden, Markus: Der Wert der Repräsentation. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.12.2010. Vgl. ferner auch Linden, Markus / Thaa, Winfried: Die Krise der Repräsentation – gibt es Auswege? In: dies. (Hrsg.): Krise und Reform politischer Repräsentation. – Baden-Baden: Nomos, 2011. – 305-324.
- 27| Siehe Linden, Markus: Der Wert der Repräsentation. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.12.2010.
- 28| Patzelt, Werner J.: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36 (2005) 3, S. 517-538.
- 29| Ebd., S. 531-532.
- 30| Zu diesen und weiteren „Therapievorschlägen“ siehe ebd., S. 537-538.
- 31| Vgl. Oberreuter: Demokratie, S. 292. – (Fn. 4) – und Linden, Markus: Der Wert der Repräsentation. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.12.2010.
- 32| Ganz anderer Meinung ist Jung, Otmar: Direkte Demokratie in Deutschland. Sieben häufig vorgebrachte Gegenargumente, von denen man sich verabschieden sollte. In: Vorgänge, 49 (2010) 2, S. 102-102: „Die Forderung nach Verantwortlichkeit gilt also in der repräsentativen Demokratie für die Volksvertreter im Parlament; aber sie ist sinnlos für demokratische Urakte, wenn also das Volk selbst wählt oder abstimmt. [...] Ohne ein Grundvertrauen in das Volk ist Demokratie schlechthin [...] nicht möglich.“
- 33| Vgl. Boehl, Henner Jörg: Demos oder Plebs? Warum mit den Bürgerlichen nicht gut Plebiszite machen ist. In: Die Politische Meinung, 51 (2006) 3, S. 58.
- 34| Zu dieser Problematik aus verfassungsrechtlicher Perspektive siehe Müller-Franken: Geister, S. 56-60. – (Fn. 19).
- 35| Vgl. u. a. Oberreuter: Demokratie, S. 292. – (Fn. 4); Kiehlmannsegg, Peter Graf: Über die direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte. In: Jahrbuch Extremismus und Demokratie, 18 (2006), S. 62 und Hartleb, Florian / Jesse, Eckhard: Direkte Demokratie in der Bundesrepublik: Positionen und Kontroversen. In: Politische Bildung, 38 (2005), S. 19.
- 36| Vgl. Schmidt: Macht, S. 32-33. – (Fn. 11) – und Heußner, Hermann K.: Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. – 3. Aufl. – München: Olzog, 2011. – S. 145-146.

- 37| So z. B. Oberreuter: *Demokratie*, S. 301. – (Fn. 4). Grotz: *Demokratie*, S. 300. – (Fn. 14) – fordert noch weitere Forschungsanstrengungen über die integrierende oder desintegrierende Wirkung von Plebisziten.
- 38| Siehe Landeshauptstadt Dresden: *Bürgerentscheid Waldschlösschenbrücke. Amtliches Endergebnis*. – <http://www.dresden.de/dyn/wahlergebnisse/be/index.html> [24.01.2011].
- 39| Vgl. Neumann, Peter: *Dresden – Waldschlösschenbrücke und direkte Demokratie*. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 3. Aufl. – München: Olzog, 2011. – S. 381-393. Neumann führt die Eskalation des Konflikts aber vor allem auf die Intervention der UNESCO und auf die Auseinandersetzungen im Stadtrat, der die Lage mit einem Ratsreferendum hätte entspannen können, zurück.
- 40| So auch mit Blick auf die „Schlichtung“ im Rahmen von „Stuttgart 21“ Eidenmüller, Horst / Hacke, Andreas: *Das Experiment*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.11.2010 und Steinberg, Rudolf: *Lehren aus Stuttgart 21*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.12.2010.
- 41| Vgl. Müller-Franken: *Geister*, S. 57-58. – (Fn. 19).
- 42| Vgl. Linden, Markus: *Der Wert der Repräsentation*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 01.12.2010.
- 43| Vgl. *Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz*. In: *Drucksache 14/9260 vom 05.06.2002*, S. 5; *Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht. 240. Sitzung am 07.06.2002*, S. 24020 und Neumann, Peter: *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*. – Baden-Baden: Nomos, 2009. – 140-141.
- 44| *Beschluss des SPD-Parteivorstands: Mehr Demokratie leben*. – Berlin, 21.03.2011. – S. 6-11. – (Mitteilung für die Presse; 093/11). – http://www.spd.de/linkableblob/10830/data/20110321_beschluss_demokratie.pdf [25.10.2011].
- 45| Vgl. Kühling, Jürgen: *Volksgesetzgebung und das Grundgesetz – „Mehr direkte Demokratie wagen“?* In: *Juristische Schulung*, 49 (2009) 9, S. 778.
- 46| *Ebd.*, S. 778 und 781.
- 47| Vgl. Grotz: *Demokratie*, S. 291. – (Fn. 14).
- 48| Vgl. Kühling: *Volksgesetzgebung*, S. 779-781. – (Fn. 45).
- 49| So hält bspw. Müller-Franken: *Geister*, S. 63. – (Fn. 19) – die vorgeschlagenen organisationsrechtlichen Lösungsansätze für unzureichend.
- 50| Vgl. Decker, Frank: *Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2006) 10, S. 8.
- 51| Vgl. den Vorschlag von Efler, Michael: *Bundesweite Volksabstimmung? Antworten auf die Einwände der CDU/CSU*. – Berlin: *Mehr Demokratie e. V.*, 2009. – S. 5. – (Positionen zur Demokratie; 4). – <http://wissen.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos04.pdf> [24.01.2011].
- 52| Vgl. Kühling: *Volksgesetzgebung*, S. 780. – (Fn. 45).
- 53| *Zum Beispiel Estel, Denise: Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz*. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – S. 253-292. – (Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie; 1).
- 54| *Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den Überlegungen von Kühling: Volksgesetzgebung*, S. 777-783. – (Fn. 45).
- 55| Vgl. hierzu u. a. Jung, Otmar: *Grundsatzfragen der direkten Demokratie*. In: Kost, Andreas (Hrsg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005. – S. 316-330.

- 56| *Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Kühling: Volksgesetzgebung*, S. 783. – (Fn. 45).
- 57| *Zitiert nach Poeschl, Rainer: „Glauben Sie an den Menschen?“ In: Das Parlament vom 03.01.2011*.
- 58| Vgl. Kielmansegg, Peter Graf: *Über die direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte*. In: *Jahrbuch Extremismus und Demokratie*, 18 (2006), S. 64.
- 59| Vgl. Rux, Johannes: *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 85 (2002) 3, S. 287.
- 60| So auch u. a. Hartleb / Jesse: *Direkte Demokratie*, S. 15. – (Fn. 35).
- 61| Rux: *Demokratie*, S. 294. – (Fn. 59).
- 62| Vgl. Kielmansegg: *Demokratie*, S. 64-66. – (Fn. 58).
- 63| Boehl: *Demos*, S. 54. – (Fn. 33).
- 64| Vgl. Rux: *Demokratie*, S. 292 und 296. – (Fn. 59).
- 65| *Siehe Jung: Grundsatzfragen*, S. 315. – (Fn. 55).
- 66| Vgl. Oberreuter: *Demokratie*, S. 294. – (Fn. 4).
- 67| Vgl. Jung: *Grundsatzfragen*, S. 315. – (Fn. 55) –, aber auch Kielmansegg: *Demokratie*, S. 64. – (Fn. 58) – und Müller-Franken: *Geister*, S. 46-47. – (Fn. 19).

EIN FAZIT

Die Erörterung der Pro- und Kontra-Argumente zeigt, dass viele Hoffnungen, die mit der „direkten Demokratie“ assoziiert werden, auf einem problematischen Verständnis vom Parlamentarismus und von den politischen Parteien beruhen. Ein Urteil hängt dabei immer von den jeweils unterschiedlichen plebiszitären Elementen und ihrem „Einsatzgebiet“ ab. Dennoch lassen sich grundsätzliche Einsichten gewinnen.

Plebiszitäre Elemente können die Rückbindung der Angeordneten an die Bevölkerung verbessern. Dabei ist oftmals gar nicht ausschlaggebend, ob die „direktdemokratischen“ Instrumente tatsächlich zum Einsatz kommen, sondern dass die Politiker bemüht sind, die Anregungen, Positionen und Bedenken der Bürger schon von vornherein zu integrieren.

Dennoch können sie zentrale Eigenschaften der Parlamente nicht kompensieren. Sie verbieten sich deshalb als Ersatz des parlamentarischen Regierungssystems. Anders als die zur Exklusion neigenden plebiszitären Elemente können Parteien im Parlament die gesellschaftlichen Konfliktlagen und den gesamtgesellschaftlichen Querschnitt besser abbilden. Im Parlament bleibt es jedoch nicht nur bei der Artikulation der unterschiedlichen Anliegen und Interessen, sondern hier finden sich institutionelle Mechanismen, die einen geordneten Konfliktaustausch und damit auch die Herbeiführung eines Konsenses ermöglichen, der letztlich dem Gemeinwohl am nächsten kommt. Politische Polarisierung, wie sie als Begleiterscheinung „direktdemokratischer“

Verfahren auftritt, wird so kanalisiert, Streitpunkte werden ausdiskutiert und politische Projekte auf diese Weise sinnvoll weiterentwickelt. Geht im Parlament dann doch mal etwas schief, können die Abgeordneten politisch zur Verantwortung gezogen werden. Die Initiatoren von Volks- oder Bürgerbegehren und ihre überwiegend anonymen Unterstützer sind hingegen weniger veranlasst, die negativen Folgen ihres Vorhabens einzukalkulieren, denn sie müssen sich keinen Wahlen stellen. Gerade dieser Zusammenhang begründet aber die Effektivität der Parlamente und deren Gemeinwohlorientierung.

Jedem Versuch, das parlamentarische Regierungssystem als eine minderwertige Form der Demokratie abzuqualifizieren, ist daher entschieden entgegenzutreten. Auch ist es nicht plausibel, warum der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung als Begründung für mehr „direkte Demokratie“ herangezogen wird – als ob Parlamente und Bürgerbeteiligung ein Widerspruch seien. Die Bürger sind nicht nur eingeladen, sich an Wahlgängen zu beteiligen, sondern auch selbst um ein Mandat zu werben und sich in den Vertretungskörperschaften konstruktiv einzubringen. Möglichkeiten für ein Engagement als Mandatsträger gibt es in Deutschland aufgrund des dezentralen Aufbaus viele: in den Gemeinde- und Stadträten, in Kreistagen und Regionalparlamenten, in Landtagen und im Bundestag, aber auch darüber hinaus auf supranationaler Ebene im Europäischen Parlament. Viele Bürger haben diese Form der demokratischen Beteiligung bereits genutzt und auf diese Weise zum Erfolg und Wohlstand unseres Landes beigetragen.

Der Wunsch nach mehr „direkter Demokratie“ sollte also nicht zu blindem Aktionismus und zur vorschnellen Preisgabe der Grundsäulen unseres parlamentarischen Regierungssystems führen. Dem Ruf nach „mehr Demokratie“ Folge zu leisten heißt eben auch, mehr Einsatz in den Parlamenten zu zeigen.

Für die „direkte Demokratie“

„Direkte Demokratie“ erhöht die Responsivität des politischen Systems und wirkt damit der Politikverdrossenheit entgegen.

Die Rückkopplung des Parlaments wird verbessert, weil Politiker bemüht sind, die Stimmungen der Bürger von vornherein aufzunehmen, bevor politische Forderungen artikuliert werden. Allerdings relativiert die im Allgemeinen verhältnismäßig niedrige Abstimmungsbeteiligung die Bedeutung der „direkten Demokratie“ als Mittel gegen Politikverdrossenheit und zur Herstellung von mehr Legitimität.

„Direkte Demokratie“ führt zur Öffnung parteidemokratischer Machtstrukturen.

Hintergrund für diese populäre These ist die Annahme, bei der „direkten Demokratie“ stünden nur Sachfragen im Mittelpunkt. Parteipolitische Interessen könnten auf diesem Weg umgangen werden. In der Praxis dominieren jedoch politische Parteien die „direktdemokratischen“ Verfahren. Dies gilt besonders für Parteien in der Opposition oder kleinere politische Parteien außerhalb des Parlaments. Aber auch populistische Parteien können die plebiszitären Verfahren instrumentalisieren.

Gegen die „direkte Demokratie“

„Direkte Demokratie“ ist mit dem parlamentarischen Regierungssystem nicht vereinbar.

Dieses Argument muss nach den einzelnen Verfahren differenziert werden. Im Fall der Volksgesetzgebung könnte sich eine Konkordanzdemokratie Schweizer Art entwickeln. Eine Auflösung des Parteienwettbewerbs und eine Präsidentialisierung des politischen Systems wären die Folge, wenn die Restriktionen für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf der Länderebene gelockert würden oder Volksgesetzgebung auf Bundesebene eingeführt würde. Von obligatorischen Referenden geht diese Gefahr nicht aus. Sie bringen allerdings einen Abstimmungskonservatismus mit sich, der sich negativ auf die Reformfähigkeit auswirken könnte. Fakultative Referenden oder Volksbefragungen könnten hingegen von Parlamentariern oder Regierungen missbraucht werden, um unliebsame politische Entscheidungen an das Volk zurückzuverweisen und sich aus der Verantwortung zu stehlen.

„Direkte Demokratie“ bringt keinen Freiheitsgewinn für das Volk.

Die Befürworter der „direkten Demokratie“ argumentieren oft, die Bürger hätten hier unmittelbaren Einfluss und wären deshalb freier. Die Plebiszite sind aber nur für die Initiatoren, die die Abstimmungsfrage formulieren, und für die Abstimmenden, die sich mit dem Begehren vollständig identifizieren, ein Freiheitszugewinn. Die Stimmberechtigten haben keinen Einfluss auf eine Fortentwicklung der Abstimmungsfrage.

„Direkte Demokratie“ begünstigt die Exclusion bestimmter sozialer Gruppen und Milieus.

Sowohl bei der Initiative zur Einleitung eines „direktdemokratischen“ Verfahrens als auch in der Abstimmung dominieren Angehörige bildungsnaher und wohlhabender Schichten. Das Parlament bietet demgegenüber einen festen institutionellen Rahmen für gesamtgesellschaftliche Willensbildungsprozesse. Zudem sind an der Wiederwahl interessierte Abgeordnete geneigt, sich möglichst breit mit der Gesellschaft zu vernetzen.

Bei der „direkten Demokratie“ bleiben Verantwortlichkeit und Gemeinwohlorientierung auf der Strecke.

Erweisen sich plebiszitär zustande gekommene Entscheidungen als falsch, können die Initiatoren oder die Abstimmenden nicht zur Verantwortung gezogen werden. Vielmehr muss das Parlament korrigierend eingreifen. Unter diesen Bedingungen besteht kein nachhaltiger Zwang zur Gemeinwohlorientierung bei den Initiatoren von Plebisziten und bei den Abstimmenden.

Das Plebiszit beendet die politische Auseinandersetzung nicht, sondern kann konfliktverschärfend wirken.

Viele Befürworter der „direkten Demokratie“ erhoffen sich von ihr eine befriedende Wirkung, weil das Plebiszit einen Schlusspunkt unter eine politische Auseinandersetzung setzt. Mit den plebiszitären Elementen geht jedoch eine Polarisierung einher, die nicht geeignet ist, unausgefochtene Diskussionen zu beenden.

Der deutsche Föderalismus steht einer Einführung der Volksgesetzgebung auf der Bundesebene entgegen.

Art. 79 Abs. 3 GG garantiert das Mitwirkungsrecht der Länder an der Gesetzgebung des Bundes. Bei der Volksgesetzgebung auf Bundesebene gibt es keine Mechanismen, die eine angemessene Beteiligung der Länder sicherstellen. Verschiedene Lösungsvorschläge wie die doppelte Stimmzählung oder ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates sind nicht ausreichend, weil letztlich immer das Bundesvolk entscheidet.

Die negativen Erfahrungen mit der „direkten Demokratie“ in der Weimarer Republik sprechen gegen einen Ausbau der plebiszitären Elemente.

Dieses Argument verkennt, dass nur verhältnismäßig wenige Volksbegehren und Volksentscheide in der Weimarer Republik herbeigeführt wurden, und überschätzt die emotionalisierende Wirkung der Plebiszite sowie deren Einfluss auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates 1948/1949.

DER AUTOR

Tobias Montag M.A. ist seit 2010 Koordinator für Innenpolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem die Themen Bürgerbeteiligung, Bürgergesellschaft und politische Parteien.

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 03
E-Mail: ralf.baus@kas.de*

*Tobias Montag
Koordinator Innenpolitik
Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-33 77
E-Mail: tobias.montag@kas.de*

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

http://www.kas.de/publikationen/zukunftsforum_politik.html

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

gern schicken wir Ihnen unsere Veröffentlichungen auch zu. Bitte bestellen Sie mit dem nebenseitigen Vordruck.

Bis zu drei Exemplare geben wir kostenlos ab. Ab vier Exemplaren berechnen wir eine Schutzgebühr (Bearbeitungs- und Versandkosten) von € 3,00 je Heft. Bei größeren Bestellungen ab 30 Exemplaren gewähren wir einen Rabatt, so dass jedes Heft dann € 2,00 kostet.

Bitte schicken Sie zusammen mit Ihrer Bestellung einen entsprechenden Verrechnungsscheck, Briefmarken oder Geld, erst dann können wir Sie beliefern.

Alle Studien – die aktuellen und vergriffenen – können Sie im Internet herunterladen.

Wenn Sie Fragen zu den Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung haben, erreichen Sie uns per E-Mail: publikationen@kas.de

Wir wünschen eine interessante Lektüre.

Ihr Publikationen-Team

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BESTELLUNG

Kurztitel	Heftnummer	Preis

* Bitte beachten Sie die umseitigen Lieferbedingungen.

Absender

Vor- und Zuname

Straße / Hausnummer

PLZ / Ort

Datum / Unterschrift

Bitte bestellen Sie hier:
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Fax: 0 22 41 / 2 46-2479
E-Mail: bestellung@kas.de

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 50 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I
- 51 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II
- 52 | Wie wird die Globalisierung heute beurteilt? – Ein Beitrag zu einer „rationaleren“ Diskussion
- 53 | Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Arbeitskreis Junger Außenpolitiker (*vergriffen*)
- 54 | Globalisierungsdebatte II: Positionen und Gegenpositionen
- 55 | Afrika realistisch darstellen: Diskussionen und Alternativen zur gängigen Praxis. Schwerpunkt Schulbücher (*vergriffen*)
- 56 | Von TIMSS zu IGLU – Eine Nation wird vermessen (*vergriffen*)
- 57 | Ideen für Berlin: Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge
- 58 | Jedes Kind zählt – Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung
- 59 | Christ sein in der Politik. Hermann Ehlers heute – anlässlich seines 100. Geburtstags
- 60 | Zur Krise und Reform der Universität
- 61 | Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission
- 62 | Was die Gesellschaft zusammenhält. Plädoyer für einen modernen Patriotismus
- 63 | Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 64 | Föderalismus in Europa III
- 65 | Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Auf dem Weg zur „Volksfront“?
- 66 | Sozialer Bundesstaat
- 67 | Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung: Erste Erfahrungen, Probleme, Aussichten
- 68 | Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher Regionen in Ostdeutschland
- 69 | Der deutsche Föderalismus im Reformprozess
- 70 | Wie lange dürfen wir arbeiten? Gesetzliche Altersgrenzen als Verfassungsproblem
- 71 | Deutsch-russische „Strategische Partnerschaft“: Eine kurzsichtige Strategie oder Handeln im Interesse Europas?
- 73 | Der „Bachelor“ – Anregungen zur aktuellen Studienreformdebatte
- 74 | Familienfreundliche Personalpolitik
- 75 | Auf dem Weg zu einem patientenfreundlichen Gesundheitssystem. Liberalisierung des Pharmamarktes. Eine Ordnungsökonomische Analyse und Implikation für den deutschen Pharmamarkt.
- 76 | Bessere Medizin zu bezahlbaren Preisen. Mehr Qualität und Effizienz durch Wettbewerb. Plädoyer für die Stärkung des Bürgers im Gesundheitswesen
Englische Ausgabe: Better Health Care at Affordable Prices
Higher Quality and Greater Efficiency through Competition.
Arguments for Strengthening the Citizen's Position in the Health System

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 78 | Perspektiven der Innovationspolitik für die neuen Länder
- 79 | Sterbehilfe und selbstbestimmtes Sterben –
Zur Diskussion in Mittel- und Westeuropa, den USA und Australien
Englische Ausgabe: Euthanasia and self-determination in dying –
A review of the debate in central and western Europe, the United
States and Australia
- 80 | Dem Sterben einen Sinn geben
- 81 | Gesundheitskompetenz ausbauen
- 82 | Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld
- 83 | Stammzellforschung als politische Herausforderung
- 84 | Die Mitglieder der CDU – eine Umfrage der
Konrad-Adenauer-Stiftung
- 85 | Ethische Bewertungen der Stammzellforschung
- 86 | Probleme der Föderalismusreform in Deutschland – Der gegen-
wärtige Stand der Reformen und der Auftrag der Föderalismus-
kommission II
- 87 | Das Rechtsextreme Bündnis: Aktionsformen und Inhalte
- 88 | Die UNO-Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der
Kommunen | UN Guidelines on decentralization and the
strengthening of local authorities
- 89 | Deutschland in der Globalisierung – Auswirkungen und Handlungs-
ansätze für eine bessere Balance zwischen Gewinnern und Verlierern
- 90 | Die Entzauberung der Extremisten? – Erfolgsbedingungen der NPD
im internationalen Vergleich

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 91 | Schöpfungsglaube und Evolutionsbiologie
- 92 | Der „zweite Frühling“ der NPD – Entwicklung, Ideologie,
Organisation und Strategie einer rechtsextremistischen Partei
- 93 | Die Freien Wähler in Deutschland – Geschichte – Strukturen –
Leitlinien
- 94 | „Die Linke“ – Entstehung – Geschichte – Entwicklung
- 95 | Prävention bis ins hohe Alter
- 96 | „Die Linke“ – Bündnis- und Koalitionspolitik der Partei
- 97 | „Die Linke“ – Politische Konzeptionen der Partei
- 98 | Rechts- und Linksextremismus in Deutschland – Wahlverhalten und
Einstellungen
- 99 | „Impulse 2020“ – Akzente zukünftiger deutscher Außenpolitik
- 100 | Obama und das Internet – Tipps für den modernen Internetwahl-
kampf
- 101 | Soziale Gesundheitswirtschaft – Ordnungsrahmen für ein
zukunftsfähiges Gesundheitssystem
Englische Ausgabe: The Social Health Economy – A Regulatory
Framework for a Healthcare System to meet the Challenges of the
Future
- 102 | Innovative Ansätze im Krankenhaussektor – Best-Practice-Beispiele
- 103 | Herausforderungen der Bioethik
- 104 | Väter zwischen Karriere und Familie

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 105 | Freiheit oder Sozialismus – *nur als Online-Publikation erhältlich*
- 106 | Muslime in der deutschen Gesellschaft – eine Zielgruppe der politischen Bildung?
- 107 | Nach ihrer Etablierung – Rechtspopulistische Parteien in Europa. Begriff – Strategie – Wirkung
- 108 | Perspektive 2020: Empfehlungen für eine aktive deutsche Außenpolitik
- 109 | „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus – Argumente und Positionen