

Eine kleine  
kritische Kulturgeschichte  
der direkten Demokratie

## „Volksdemokratie“ in Deutschland?

Michael Borchard

„Hat der Zorn seine Arbeit getan, entstehen neue Architekturen der politischen Teilhabe“, so macht sich der „neue“ Lieblingsphilosoph der Konservativen in Deutschland, Peter Sloterdijk, seinen eigenen Reim auf Stuttgart 21 und die „Wutbürger“. Was er meint, sind nicht nur neue und zumeist innovative Formen der Partizipation und Mediation, eine Debatte, die in großen Teilen lohnend ist, sondern auch der alte Traum von mehr direkter Demokratie. Sloterdijk setzt sich damit in einer Diskussion in Szene, die in den letzten Jahren bestenfalls unterschwellig stattfand und erst nach den Debatten um die „Tieferlegung“ eines schwäbischen Bahnhofs zum theorieelastigen Dauerdisput in den Erzeugnissen der Qualitätspresse geworden ist. Von Burke über Madison, von Jaspers bis Habermas werden alle Pro- und Kontra-Argumente der Staats- und Gesellschaftsphilosophen neu gewogen und neu gegenübergestellt. Nichts gegen die wirklich wertvollen Schätze der politischen Ideengeschichte, aber dabei droht eine Betrachtungsweise unter die Räder der Debatte zu geraten, die sich für eine wirklich differenzierte Perspektive auf den Sinn- und Unsinn von Volksbefragungen und Bürgerentscheiden geradezu aufdrängt: eine empirische Sicht auf die Dinge.

Gibt es so etwas wie eine kleine „Kulturgeschichte“ der direkten Demokratie im Nachkriegsdeutschland? Wie gut oder schlecht sind die Erfahrungen, die wir bislang in den Ländern gemacht haben? Was spricht vor dem Hintergrund dieser

Erfahrungen für oder gegen einen Ausbau von direkter Demokratie? Reicht die wachsende Popularität direktdemokratischer Verfahren in den Umfragen der letzten Jahre – irgendwo zwischen fünfzig und fünfundsiebenzig Prozent der Befragten, die sich mehr direkte Mitbestimmung wünschen – als „Manifestation des Volkswillens“ bereits aus, um bewährte Methoden repräsentativer Demokratie zumindest infrage zu stellen und auch auf der Bundesebene Plebiszite einzuführen?

Zunächst vermittelt der Ruf nach mehr direkter Demokratie den falschen Eindruck, dass solche Möglichkeiten so gut wie nicht oder viel zu wenig vorhanden sind. Schon alleine in den Kommunen finden nach den gängigen Schätzungen rund 250 bis 300 Bürgerbegehren und 120 Bürgerentscheide statt. Eine genaue Aufschlüsselung dieser kommunalen Bürgerentscheide würde hier zu weit führen und basiert auf einer mehr oder weniger undurchsichtigen Datenlage. Tatsächlich finden sich aber auch auf der Länderebene – freilich in unterschiedlichem Ausmaß – durchaus schon eine ganze Menge von Elementen direkter Demokratie.

In Deutschland gibt es in einigen Ländern zunächst die obligatorischen oder fakultativen Verfassungsänderungen. Letzteres – vorhanden in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Sachsen – hat bislang so gut wie keine praktische Rolle gespielt und kann deshalb hier getrost vernachlässigt

werden. Ersteres allerdings – um mit der positiven Nachricht anzufangen – kann bei vernünftiger Anwendung durchaus als Kronzeuge dafür dienen, dass nicht alle direktdemokratischen Verfahren schon die „repräsentative Speise“ verderben müssen und nicht alles gleich als ungenießbar in einen Topf zu werfen ist.

Die sogenannten obligatorischen Verfassungsreferenden, die lediglich in zweieinhalb Ländern (Hessen und Bayern – und mit Einschränkungen auch in Berlin) vorgesehen sind, können durchaus Sinn entfalten: Das allerjüngste Beispiel, bei dem die Hessen – angehängt an die Kommunalwahlen – am 27. März „direktdemokratisch“ darüber befinden durften, ob die „Schuldenbremse“ in der hessischen Verfassung verankert werden soll, ist eine fast logische Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Hinter der Vorgabe der Verfassung, dass über Änderungen ihres Textes eine Abstimmung stattfinden muss, steht hier das Fehlen einer qualifizierten Mehrheit im Landtag. Diese Referenden – in Bayern hat es seit 1946 neun und in Hessen acht (in Berlin eine) solcher Abstimmungen gegeben – sind gleichsam „von oben“ initiiert und stehen durch ihre besondere Ausrichtung eben nicht im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, sondern verstärken im Idealfall eher noch die demokratische Legitimität von Verfassungsänderungen, die das Parlament vorgenommen hat.

Der genauere „empirische“ und nach Ländern differenzierte Blick lohnt sich allerdings bei der sogenannten „Volksge-setzgebung“, die – wenn diese Form der politischen Geografie überhaupt zulässig ist – „von unten“ kommt. Bis in das Jahr 2010 gab es auf der Länderebene seit der Gründung der Bundesrepublik insgesamt immerhin 282 Volksbegehren. Nur neunzehn solcher Verfahren mündeten am Ende in einen Volksentscheid. Sieben dieser Abstimmungen scheiterten, vier

wurden entweder durch den Landtag aufgehoben, ignoriert oder durch andere Gesetze aufgefangen, nur acht Volksentscheide führten wirklich zu einem Gesetz. Viele Volksbegehren sind in den Ländern aber auch von der Politik selbst aufgegriffen und in einen Gesetzesentwurf umgesetzt worden, so dass ein Volksentscheid gar nicht mehr notwendig war und deshalb auch nicht formal zustande gekommen ist.

Zwei Dinge sind in der Gesamtschau bei den umgesetzten Volksentscheiden auffällig: Erstens ist die thematische Ausrichtung aufschlussreich. Es sind vor allem die Themen „Bildung und Kultur“ und die Demokratie selbst, die im Mittelpunkt der meisten Begehren und Entscheide stehen. Zweitens ist interessant, dass fast neunzig Prozent der Volksbegehren erst nach der Wiedervereinigung, also in den letzten 21 Jahren gestellt worden sind. Auch sechzehn der genannten neunzehn Volksentscheide auf der Länderebene fanden in diesem Zeitraum statt.

### Mangelhafte Beteiligung

Wer darin aber nun leichtfertig den ultimativen Beweis für den vermeintlich unaufhaltsamen Niedergang der Volksparteien oder die fortschreitende Politikverdrossenheit wittert, der ist möglicherweise auf dem Holzweg: Zunächst ist dafür zum Teil die simple Tatsache verantwortlich, dass sich – zu unserem großen nationalen Glück – mit der Wiedervereinigung schlicht die Anzahl der Länder und damit auch der möglichen Plebiszite erhöht hat. Ferner haben viele Länder den Epochenumschwung 1989/1990 und die darauffolgenden Jahre zum Anlass genommen, ihre Landesverfassungen zu überarbeiten und damit auch die direktdemokratischen Elemente maßvoll zu verstärken.

Auch die mangelhafte Beteiligung an den Volksabstimmungen wirft die Frage

auf, ob die direkte Demokratie – wie viele Befürworter plebiszitärer Elemente unverdrossen behaupten – tatsächlich ein naheliegendes Heilmittel für eine angebliche oder tatsächliche Verdrossenheit mit der Politik und den Politikern sein kann: Freilich ist die Beteiligung an solchen Abstimmungen nicht der alleinige Indikator, ob dieses Instrument die Menschen wieder näher an die Politik bringen kann oder nicht. Aber die allgemeinen Daten sind schon sehr auffällig: Von den neunzehn Volksentscheiden in den Ländern hatten sechs Abstimmungen Beteiligungsrraten von unter dreißig Prozent zu verzeichnen, und nur vier Abstimmungen lagen über fünfzig Prozent, was allerdings zumeist auf die Tatsache zurückzuführen war, dass sie mit Bundestagswahlen, die traditionell eine höhere Beteiligung aufweisen, gekoppelt waren. Der Rest „dümpelte“ irgendwo zwischen dreißig und fünfzig Prozent dahin. Auch der Volksentscheid gegen die Schulreform in Hamburg, der ja erst vor wenigen Monaten und im zeitlichen Umfeld der Diskussion um Stuttgart 21 stattgefunden hat, weist lediglich 39,3 Prozent Beteiligung auf. Die höchste Zahl von Wahlberechtigten, die jemals einem Volksentscheid mit ihrer Zustimmung den Erfolg beschert haben, wurde 2004 mit 49,2 Prozent bei der Abstimmung gegen eine Privatisierung der städtischen Krankenhäuser in Hamburg erreicht. Dass diese geringen Beteiligungen, die noch deutlich unter den gängigen Zahlen bei Landtags- und teilweise auch bei Kommunalwahlen liegen, erhebliche Fragen nach der demokratischen Legitimität einer so zustande gekommenen Entscheidung aufwerfen, sei nur am Rande erwähnt.

Die empirische „Draufsicht“ auf die Erfahrungen mit der direkten Demokratie muss schließlich auch noch die entscheidende Frage klären, ob denn bei der „Volksgesetzgebung“ *nomen est omen* gilt und sie in der Realität tatsächlich

ihrem Namen gerecht wird. Wird sie durch das Volk initiiert und gar gegen den Willen der Parteien durchgesetzt, oder sind diese Plebiszite nicht am Ende doch eher so etwas wie die Fortsetzung der „Oppositionspolitik mit anderen Mitteln“. Das wiederum würde ja im Umkehrschluss bedeuten, dass auch Volksbegehren und -entscheide letztlich ein Element der ja so heftig kritisierten Parteidemokratie bleiben. Nur in einem einzigen Fall, nämlich im besagten Volksentscheid gegen die Schulreform 2010 in Hamburg, haben sich alle Parteien in der Hamburger Bürgerschaft gegen das Volksbegehren eingesetzt. In der überwiegenden Mehrheit aller Fälle werden Volksbegehren und Volksentscheide eben nicht „von unten“ vom „Volk“ losgetreten, sondern – das macht allein auch schon die Komplexität der Verfahren notwendig – von „Profis“, von gut organisierten Institutionen, von Verbänden, von Kirchen, von Großorganisationen. Es sind nicht zuletzt die Parteien selbst, die dabei früher oder später „das Heft“ in die Hand nehmen. Sechs der neunzehn Volksentscheide sind von den Parteien unmittelbar ausgegangen. Die Mehrzahl der Volksbegehren und -entscheide hingegen wird zumindest von ihnen unterstützt.

### Parteien als Initiatoren

Schon der erste Volksentscheid in den Ländern, der zum Gesetz wurde, die Einführung einer christlichen Gemeinschaftsschule 1968 in Bayern, richtete sich vor allem gegen die aktuelle Regierung und war von der damaligen Opposition (SPD und FDP) begonnen worden. Die insgesamt sechs Volksentscheide in Bayern, das gemeinsam mit Hamburg bei der Häufigkeit der Nutzung dieses Instrumentes an der Spitze steht, sind bis auf eine einzige Ausnahme (Verein „Mehr Demokratie“ 1995, Einführung des kommunalen Bürgerentscheides) allesamt

von politischen Parteien mitinitiiert worden. Dementsprechend wird die „Volksgesetzgebung“ von der jeweiligen Opposition innerhalb und außerhalb des Parlamentes in erster Linie als Mittel der politischen Auseinandersetzung verstanden, mit dem die Regierung außerhalb des Parlaments – wo die jeweilige Partei keine Mehrheit hat – unter politischen Handlungsdruck gesetzt werden kann. Dass viele Volksentscheide Themen aufgreifen, die zudem noch einen hohen parteipolitischen Polarisierungsgrad aufweisen – man denke an die emotional geführte Diskussion um den Volksentscheid „Pro Reli“ oder an die „aufgeheizte“ Abstimmung gegen die Schulreform in Hamburg –, macht einmal mehr deutlich, dass es sich hier eher um eine weitere „Spielart“ der Parteidemokratie handelt.

Das hat positive und negative Implikationen. Die Tatsache, dass vor allem die „etablierten“ Parteien auch bei diesen Prozessen dominant sind, trägt dazu bei, dass in Deutschland die vorhandenen plebisitären Elemente bislang keine systemverändernde und damit möglicherweise auch destabilisierende Wirkung entfaltet haben. Krasser Populismus oder eine Radikalisierung der Debatten, wie sie in anderen Ländern zum Teil zu verzeichnen sind, man denke nur an die Minarettdebatte in der Schweiz, haben sich bislang nicht durchsetzen können. Ursachen sind dabei natürlich auch in den sinnvollen Restriktionen zu sehen, denen die direkte Demokratie in Deutschland unterliegt: Von den Quoren über den Zwang zur Amtseintragung (zum Beispiel in Bayern) bis hin zu den inhaltlichen Grenzen, die es in einigen Ländern (beispielsweise zur Beamtenbesoldung) gibt.

Wenn dem so ist und die Parteien auch bei der „Volksgesetzgebung“ eine gewisse Dominanz haben, warum sind dann die Erfahrungen in den Ländern so

unterschiedlich, und was hat das zu bedeuten? Gibt es so etwas wie einen unterschiedlichen „Reifegrad“ im Verhältnis von Regierung und Volk bei Plebisiten? Deshalb steht am Schluss dieser kleinen „Kulturgeschichte“ der direkten Demokratie die spezifische „Übung“ in den Ländern im Blickpunkt: Von den neunzehn erfolgreichen Volksabstimmungen stechen Bayern, Berlin und Hamburg heraus. In diesen drei Ländern fanden allein insgesamt fünfzehn Abstimmungen statt. Lediglich Sachsen (ein Fall), Sachsen-Anhalt (ein Fall) und Schleswig-Holstein (zwei Abstimmungen) haben ebenfalls „Volksgezgebung“ ausgeübt. Auffallend ist dabei zunächst, dass in Bayern die meisten Volksabstimmungen – sowohl obligatorische Verfassungsreferenden als auch Volksgezgebung – stattgefunden haben. In Bayern gab es zudem durch die Jahrzehnte hindurch eine mehr oder minder kontinuierliche Auseinandersetzung mit dieser Methode und eine Fülle von Ansätzen auch im kommunalen Bereich. Die politische Breite der Abstimmungen ist so umfassend wie kaum in einem anderen Land. Von der Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule über den Erhalt der Rundfunkfreiheit, der Änderung des Abfallwirtschaftsgesetzes, der Einführung des kommunalen Bürgerentscheides bis zur Abschaffung des Senats und der Einführung eines strengeren Rauchverbotes. In Hamburg hingegen, das bei der Anzahl erfolgreicher Volksgezgebung mit Bayern gleichauf liegt, dominieren die Initiativen, die mehr Demokratie einführen wollen. Lediglich die Abstimmungen gegen die Krankenhausprivatisierung und gegen die Schulreform gehen in eine andere Richtung.

In keinem anderen Land hingegen sind die Abstimmungen so deutlich politisiert wie in Berlin. 2008 hat die Regierung ein neues Abstimmungsgesetz erlassen, das Volksentscheide ermöglicht. Seitdem haben drei Volksabstimmungen stattgefunden.

den: Für den Erhalt des Flughafens Tempelhof (2008), für die Einführung des Wahlpflichtfaches Ethik/Religion (2009) und zuletzt im Februar 2011 für die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben. Erst dieser aktuellste Volksentscheid war erfolgreich. Die beiden anderen Volksentscheide sind gescheitert. In Berlin hat vor allem die Unwilligkeit der Landesregierung, mit den Gegnern ihrer Gesetzgebung ins Gespräch zu kommen und über Kompromisse nachzudenken, dazu geführt, dass Volksabstimmungen selbst in der Union, die solche Instrumentarien eher skeptisch sieht, im Stadtstaat Berlin als Mittel der politischen Auseinandersetzung gesehen werden. „Pro Reli“ ist ein Zeichen dafür, dass sich diese politische Haltung der Volkspartei CDU mit einer zunehmenden Unzufriedenheit der Menschen in der Bundeshauptstadt geprägt hat. Vor allem aber hat der Regierende Bürgermeister von Berlin selbst zu diesem Bewusstseinswandel beigetragen: Indem er vor der Abstimmung über den Flughafen Tempelhof mehrfach „kalt-schnäuzig“ darauf verwiesen hat, dass er sein gutes Recht wahrnehmen wird und sich, weil es sich hier um einen „Erlass“ und nicht um ein Gesetz handelt, um den Volksentscheid nicht „scheren“ will, wenn er für die Antragsteller positiv ausgeht. Wer dem Volkswillen so arrogant und mit einer solchen Ignoranz und „Wurstigkeit“ gegenübertritt, der erweist der Demokratie in jedweder Ausprägung einen „Bärendienst“.

### Weniger Struktur- als Stilfragen

Damit wären wir dann allerdings schließlich doch wieder bei Sloterdijks Auffassung vom „Zorn- und Wutbürger“. Allerdings mit einem entscheidenden Unterschied: Es sind nicht in erster Linie scheinbare Schwächen der repräsentativen Demokratie, die die Bürgerinnen und Bür-

ger in Rage versetzen, sondern vielfach ist es der politische Stil, das Bedürfnis, ernst genommen zu werden. Wir brauchen deshalb auch nicht zwingend die von Sloterdijk geforderten „neuen Architekturen der politischen Teilhabe“, sondern die Bereitschaft, mit dem Bürger in den Dialog zu treten, seine Sorgen und Ängste ernst zu nehmen, ihn in den Entscheidungs- und Planungsprozess sinnvoll einzubinden und nicht einfach mit vollendeten Tatsachen zu konfrontieren.

Ein solchermaßen reifer Umgang mit demokratischen Entscheidungsprozessen setzt aber nicht nur den Politiker voraus, der seine Souveränität immer wieder als vom Volk und auf Zeit übertragen anerkennt, sondern es setzt zugleich auch den Bürger voraus, der seine Grenzen kennt. Niklas Luhmann hat den gegenwärtigen „Wutbürger“ schon 1983 treffend aufs Korn genommen und kritisiert, dass einige Vertreter der direkten Demokratie diese Abstimmungen zur „Superrevisionsinstanz“ für alle Entscheidungen machen wollen – selbst wenn gute Begründungen und Erwägungen einer Maßnahme zugrunde liegen. Luhmann beschreibt hellsichtig einen Menschentyp, „der im Protest gegen die Entscheidung weiterzuleben sucht, Widerstand leistet, sein gekränktes Recht immer wieder hervorholt, immer wieder den Schorf von seinen Wunden kratzt und Hilfe und Zustimmung gegen die Entscheidung zu organisieren sucht, kurz: nicht lernt, sondern bei seinen alten enttäuschten Erwartungen bleibt“. Am Ende gilt der fast banale Satz: In der Demokratie – gerade auch in der Form der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung effektiv schützt – gibt es nicht einfach Regierende und Regierte: Jeder trägt für den Fortbestand der Demokratie ganz unmittelbare Verantwortung.