

Direkte Demokratie in Deutschland – Wo stehen wir, wo soll es hingehen?

Daniel Schily

Direkte Demokratie ist mittlerweile in Kommunen und Bundesländern zu einem selbstverständlichen Bestandteil des demokratischen Verfahrensrechtes geworden. Einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung hat der Verein Mehr Demokratie e.V. mit seiner zwanzigjährigen politischen Arbeit geleistet. Der Verein unterstützt die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden in Bund, Ländern und Gemeinden. Im Februar 2008 hat der Verein erstmalig einen bundesweiten Bericht zu kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden herausgegeben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wie steht es heute mit der direkten Demokratie in Deutschland? Wurde sie befriedigend ausgebaut? Brauchen wir noch mehr direkte Demokratie?

Zur Begriffsbestimmung der direkten Demokratie

Seit 1956 haben in der Bundesrepublik Deutschland 2262 Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene stattgefunden. Diese auf den ersten Blick große Zahl relativiert sich aber angesichts der Tatsache, dass es in Deutschland über 12.000 Gemeinden gibt. In der politischen Biografie der meisten Bürgerinnen und Bürger kommen also Bürgerentscheide nur sehr selten vor. In diesem Sinne steht die direkte Demokratie gerade erst am Anfang.

Doch was ist unter dem Schlagwort »Direkte Demokratie« genau zu verstehen? In der juristischen Staatsrechtslehre wird kaum von der »direkten Demokratie«, sondern eher von der »unmittelbaren Demokratie« gesprochen. Unmittelbare Demokratie findet dann statt, wenn Bürgerinnen und Bürger allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim an den Urnen etwas entscheiden. Dabei gilt: unmittelbare Demokratie ist ein unverzichtbarer Bestandteil von Demokratie.

Unmittelbare Demokratie kann »in Wahlen« oder »in Abstimmungen« (GG. Art. 20 Abs. 2) praktiziert werden. In Wahlen wird über das politische Personal entschieden, in Abstimmungen über Sachfragen. Für die sachunmittelbare Demokratie haben vor allem die Politologen den Begriff der »direkten Demokratie« reserviert. Diese wird unterschieden von der repräsentativen Demokratie, der die direkte Demokratie häufig als Ergänzung zugeordnet wird.

Die Verfahren der direkten Demokratie auf Gemeindeebene sind der Bürgerantrag, das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid. Finden solche Verfahren auf höheren politischen Ebenen statt, so handelt es sich um Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Um ein Referendum handelt es sich dann, wenn ein Gegenstand aufgrund des Handelns von Parlament oder Regierung zur Abstimmung gestellt wird. Angesichts dieser Verfahrensregelungen fordert Mehr Demokratie e.V. die Kodifizierung von sog. obligatorischen Abstimmungen über die Änderung der Landesverfassungen (bislang nur in Bayern und Hessen normiert) und des Grundgesetzes oder auch bei Änderungen von grundsätzlichen Vertragsbestimmungen der EU (bislang nur in Irland und teilweise in Dänemark normiert).

In Deutschland fehlt die obligatorische direkte Demokratie

In der Schweiz und einigen Gliedstaaten der USA, die als die Mutterländer der direkten Demokratie gelten, werden besonders viele Referenden abgehalten. Dies bedeutet, dass viele Fragen von den Repräsentativorganen nicht ohne die Bevölkerung entschieden werden dürfen. In den Gemeinden können vor allem keine Privatisierungen an den Bürgerinnen und Bürger vorbei angeordnet werden. Allerdings sind auch in der Schweiz Abstimmungen, die auf dem Wege von Bürgerbegehren und Volksbegehren zustande kommen, relativ selten. Da Deutschland die obligatorischen Referenden – mit der Ausnahme von Bayern und Hessen – gar nicht kennt, hat sich hier alles in allem nur eine eher dürftige Praxis der direkten Demokratie herausgebildet.

Obligatorische Referenden stellen das historisch ältere Instrument der direkten Demokratie dar, während Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Volksbegehren und Volksentscheid z.B. in der Schweiz erst zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt wurden. Obligatorische Referenden harmonisieren die repräsentativen Demokratieorgane mit den Wählerinnen und Wählern, während die direkte Demokratie »von unten« eher ein Konkurrenzverhältnis zwischen Repräsentanten und Bürgerschaft erzeugt. Letzteres wird von Gegnern der direkten Demokratie manchmal beklagt, ohne dass sie sich mit den tieferen Ursachen beschäftigen.

Untaugliche Regelungen erschweren die direkten Demokratie

Viele Regeln der direkten Demokratie in Deutschland sind prohibitiv ausgelegt. Die Bürgerinnen und Bürger sehen sich mit sog. Ausschlusskatalogen konfrontiert, die gerade die wichtigen Gegenstände der Gemeindepolitik, z.B. Bebauungspläne, von der direkten Demokratie ausnehmen.

Gleichzeitig bremsen sog. Abstimmungsquoten (wahlweise als Zustimmungsanforderung oder Beteiligungsanforderung kodifiziert) die direkte Demokratie aus. Anders als bei Wahlen entscheiden bei Abstimmungen näm-

lich nicht die, die hingehen, sondern es ist meist festgelegt, dass die »Ja« Stimmen mindestens 20 bis 25 Prozent, bei Volksentscheiden sog. teilweise mehr als 50 Prozent aller Wahlberechtigten ausmachen müssen. Aus diesem Grunde scheitern beispielsweise in Nordrhein-Westfalen mehr als 50% der Bürgerentscheide »uneigentlich«.

In Thüringen betreibt der Verein Mehr Demokratie derzeit ein landesweites Volksbegehren zur Stärkung der gemeindlichen Direktdemokratie. Ziel ist dabei, die Bestimmungen von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden den vorbildlichen Bestimmungen Bayerns anzupassen. Dort wurde 1995 durch ein Volksbegehren ein Volksentscheid zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durchgesetzt. Seitdem verfügt Bayern über eine grundsätzlich positive Praxis der direkten Demokratie in den Gemeinden.

Direkte Demokratie und Plebiszite

Häufig wird eine Grundidee der direkten Demokratie, nämlich die obligatorischen Referenden, mit Plebisziten verwechselt. Die Furcht vor der manipulierbaren Kraft eines solchen Plebiszits galt lange Zeit als Grund, diese nicht in Deutschland einzuführen. Plebiszite finden bei weitem nicht nur zu Sachfragen statt, sondern betreffen ebenso die personalunmittelbare Demokratie, die Wahlen. Mehr Demokratie setzt sich dafür ein, lediglich von »oben« durchgeführte Verfahren als Plebiszite zu bezeichnen, denn nach Ansicht des Vereins stellen obligatorische Referenden keine Plebiszite dar. Der Verein Mehr Demokratie fordert mehr direkte Demokratie und weniger plebiszitäre Demokratie. Diese Forderung ist mit der Hoffnung verbunden, dass Wahlen weniger als Scheinabstimmungen zu bestimmten Sachfragen missbraucht werden können, wenn das Element der obligatorischen Referenden in Deutschland ausgebaut würde.

Wie viel direkte Demokratie brauchen wir?

Doch wie viel unmittelbare Demokratie brauchen wir überhaupt? Soll die Bevölkerung häufig, weniger oder kaum an die Urnen zu Entscheidungen gerufen werden? Die Antwort ist: Wir brauchen so viel direkte Demokratie, wie es die Bürgerinnen und Bürger für richtig halten. Dabei ist von Anfang an klar, dass sich Wahlen und Abstimmungen innerhalb eines repräsentativen Demokratiesystems abzuspielen haben. Der Anspruch von Mehr Demokratie ist es, dafür zu arbeiten, dass den Bürgerinnen und Bürgern auch die adäquaten Mittel zu einer differenzierten Wahlentscheidung zur Verfügung stehen und sie beispielsweise durch Kumulieren (mehrere Stimmen können auf einen Kandidaten abgegeben werden) und Panaschieren (Stimmen können auf Kandidaten verschiedener Listen verteilt werden) ihren demokratischen Willen kundtun können.

Doch was passiert, wenn mehr abgestimmt wird? Die Erfahrung zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger den Umgang mit neuen oder erweiterten unmittelbaren Demokratieelementen rasch erlernen und verantwortungsbewusst damit umgehen können.

Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung

Häufig werden direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung gleichgesetzt. Abgesehen davon, dass ein Mehr an gesellschaftlicher Teilhabe und Partizipation nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen erreicht werden kann, gibt es in meinem Verständnis gleichwohl einen Unterschied zwischen direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung: Direkte Demokratie stellt unmittelbares staatliches Handeln der Bürgerinnen und Bürger dar (Staatswillensbildung). Diese werden also nicht beteiligt, sondern handeln selbst. Bei der Bürgerbeteiligung werden im Grunde soziale Techniken der politischen Meinungsbildung angewendet. Man versucht möglichst viele Menschen in eine Entscheidung, beispielsweise in eine gemeindliche Planung, einzubinden und »mitzunehmen« (politische Willensbildung). In der Tat aber gilt, dass direkte Demokratie immer dann besonders gut funktioniert, wenn in den Gemeinden oder Kommunen auch Bürgerbeteiligung praktiziert wird. Umgekehrt werden Bürgerbeteiligungsprozesse durch Formen der direkten Demokratie geradezu provoziert, da sich die Gemeinschaft durch die Entscheidungen der direkten Demokratie häufig vor Herausforderungen gestellt sieht, die dann nur gemeinsam mit vielen Bürgerinnen und Bürgern gelöst werden können.

In diesen Tagen wurde im Verein Mehr Demokratie ein neuer Arbeitskreis Bürgerbeteiligung gegründet, der zum Ziel hat, diesen positiven Zusammenhang zu nutzen. Ziel dabei ist: mehr direkte Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung und umgekehrt!

Autor

Daniel Schily ist Geschäftsführer des nordrhein-westfälischen Landesverbandes von Mehr Demokratie.

Adresse

Mehr Demokratie e.V.

Landesverband NRW

Mühlenstr. 18

51143 Köln

Tel.: (0 22 03) 59 28 59

E-Mail: daniel.schily@mehr-demokratie.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de