POLITIK BRAUCHT BETEILIGUNG!

Repräsentative und direkte Demokratie
auf Bundesebene

MEHR DEMOKRATIE !

IMPRESSUM Mehr Demokratie. e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin | Tel 030-420 823 70 | Fax 030-420 823 80 | info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de | Autor: Oliver Wiedmann | Redaktion: Ralf-Uwe Beck, Claudine Nierth | Lektorat: Neelke Wagner | Gestaltung: Liane Haug
Fotos: Dominik Sollmann (Titel), Michael von der Lohe (S. 2, 4, 8, 9, 11 u., 21), Jan Hagelstein (S. 11 o.), Ludovic Péron/Wikipedia (S. 16), Matthias Rüby (S. 24)
Kontoverbindung: Mehr Demokratie e.V. | Bank für Sozialwirtschaft | IBAN: DE14 7002 0500 0008 8581 05 | BIC: BFSWDE33MUE

GRUSSWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

„Alle Macht geht vom Volke aus“, so lautet der entscheidende Artikel 20, Absatz 2 des Grundgesetzes. Formuliert wurde dieser Satz 1949. Vor dem Hintergrund der mörderischen Diktaturerfahrung entschieden sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes, den Willen des Souveräns durch freie und geheime Wahlen zum Ausdruck zu bringen. Diese repräsentative Demokratie setzt unabdingbar Vertrauen zwischen dem Volk und den gewählten Politikern voraus. Glaubwürdigkeit ist dabei eines der höchsten Güter. Vertrauen braucht Erklärung, Dialog, braucht Rückbindung. Das ist mehr, als sich mit einem Gang an die Wahlurne verbindet.

Mit den neuen Medien wächst das Bedürfnis nach direkter Einflussnahme, mindestens machen viel mehr Menschen damit Erfahrungen. Was heißt das für unsere parlamentarische Demokratie, wenn politische Willensbildung so viel leichter möglich wird? Oder auch die Kehrseite: Was heißt es für den politischen Diskurs, wenn eine Sache im Extremfall der Logik eines Algorithmus überlassen wird oder dem Empörungspotential eines Shitstorms?

Eine der größten Herausforderungen an unsere Gesellschaft lautet: Wie garantieren wir Glaubwürdigkeit, wie ermöglichen wir echte Partizipation und wie schaffen wir wirkliche Identität und Zugehörigkeit? Verantwortungsvolle Politik muss sich heute zwischen den beiden Polen dieser endlos redundanten Mediengesellschaft und der radikalen Vereinzelung in einer völlig unübersichtlich gewordenen Welt behaupten. Der Anspruch an die Politik, an der Sache orientiert um die beste Lösung zu ringen, ist dabei unaufgebbar. Einzulösen ist dies nur in einem ständigen Dialog von politisch gewählten Repräsentanten und einer politisch aktiven Bürgerschaft. Diese Broschüre wirbt für diesen Dialog. Soll er auf Augenhöhe geführt werden, gehört auch die Überlegung dazu, wie Politik durch die Bürgerschaft korrigiert oder Themen besetzt werden können, die von der Politik nicht aufgenommen werden. Dabei überzeugt mich, dass es bei dem Statement für die direkte Demokratie letztlich um eine starke repräsentative Demokratie geht. Die Forderungen nach einem Ausbau von Mitbestimmungsrechten diskutieren wir in den Bundesländern gelassener als noch vor zehn Jahren. Für die Bundesebene wäre das wünschenswert. Deshalb empfehle ich gern die Lektüre dieses Heftes.

Christine Lieberknecht
Ministerpräsidentin a. D.

DEM DEUTSCHEN VOLKE
DIE VOLKSABSTIMMUNG

EINLEITUNG

In allen Bundesländern können die Bürgerinnen und Bürger mit Volksbegehren und Volksentscheiden selbst Gesetzesinitiativen auf den Weg und zur Abstimmung bringen. Seit 1946 wurden mehr als 300 Volksinitiativen durchgeführt und in 23 Volksentscheiden stimmten die Menschen direkt über eine Sachfrage ab.[1]

Entsprechende Mitbestimmungsmöglichkeiten existieren auf Bundesebene bisher nicht. Damit bildet Deutschland eine Ausnahme. Es ist das einzige Land der Europäischen Union, das noch nie eine Volksabstimmung auf gesamtstaatlicher Ebene erlebt hat. Die EU ist hier einen Schritt weiter und gewährt der Bürgerschaft mit der Europäischen Bürgerinitiative ein formales Antragsrecht. Zwar sieht das Grundgesetz in Art. 20 Absatz 2 neben Wahlen auch Abstimmungen vor, jedoch wurden diese nie konkret ausgestaltet. Dass der Parlamentarische Rat entschied, keine direktdemokratischen Verfahren in das Grundgesetz aufzunehmen, war der damaligen Situation geschuldet und bedeutete keine grundsätzliche Ablehnung. Die Bedenken hatten mit den Erfahrungen im Nationalsozialismus, aber auch mit der sich abzeichnenden Teilung Deutschlands zu tun. Vor allem sorgte man sich, die SED könnte mit Volksentscheiden die Einheit Deutschlands unter kommunistischen Vorzeichen erzwingen.

Bei der Abwägung des Für und Wider bundesweiter Volksentscheide empfiehlt sich ein nüchterner Blick auf die parlamentarische und die direkte Demokratie. Weder regiert das Parlament konsequent am Volk vorbei, noch ist die direkte Demokratie ein Allheilmittel. Im nächsten Abschnitt finden Sie Argumente, warum unser rein parlamentarisches System auf Bundesebene durch direktdemokratische Instrumente ergänzt werden sollte. Das darauf folgende Kapitel befasst sich mit der teils berechtigten Kritik und macht Vorschläge, wie Fehlentwicklungen mit einer sinnvollen Verfahrensausgestaltung vermieden werden können. Am Ende finden Sie konkrete Vorschläge für die Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene.

Claudine Nierth
Bundesvorstandssprecherin

Ralf-Uwe Beck
Bundesvorstandssprecher

Dr. Michael Efler
Bundesvorstandssprecher

1 Stand: September 2015

WARUM DIE DIREKTE DEMOKRATIE DIE PARLAMENTARISCHE DEMOKRATIE STÄRKT

3.1 Volksentscheide mildern den Vertrauensverlust repräsentativer Institutionen

Ein Gradmesser für das Funktionieren einer Demokratie ist das Vertrauen der Bürger in die Politik und ihre Institutionen. Umfragen zeigen eine wachsende Unzufriedenheit mit der konkreten Ausgestaltung unserer Demokratie. So vertrauten 2013 gerade einmal 52 Prozent der Bürgerinnen und Bürger dem Bundestag. Noch schlechter schneiden die politischen Parteien ab: Nur 22 Prozent der Deutschen schenkte ihnen ihr Vertrauen.[2]

Diese Unzufriedenheit schlägt sich auch in einer sinkenden Wahlbeteiligung nieder.

Offenbar steht für viele Menschen die Gemeinwohlorientierung der Institutionen grundsätzlich in Frage. Wie kann das Vertrauen in die Politik wieder gestärkt werden? Mit direkter Demokratie bekäme die Bevölkerung die Möglichkeit, korrigierend einzugreifen, wobei es nicht immer zwingend zum Volksentscheid kommen muss. In Ländern mit direktdemokratischer Praxis wie Bayern ist zu beobachten, dass die Dialogbereitschaft zwischen Politik und Bevölkerung gestärkt wird. Dies wirkt sich positiv auf das Vertrauen in demokratische Institutionen und die Identifikation mit dem Gemeinwesen aus.

3.2 Wunsch nach mehr Mitbestimmung

Der Unzufriedenheit mit den Institutionen steht ein starkes Bedürfnis nach mehr Beteiligung und nach dem Ausbau verbindlicher Mitbestimmung gegenüber. Im Jahr 2013 sprachen sich 84 Prozent der Bundesbürger für bundesweite Volksentscheide aus. Dieser Wunsch zieht sich durch alle politischen Lager. Auch die Wählerinnen und Wähler der CDU – der Partei, die eine Einführung bundesweiter Volksentscheide bisher ablehnt – befürworteten zu 83 Prozent direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene.[3]

In den Bundesländern und Kommunen hat der Ruf nach mehr Demokratie und Beteiligung längst einen politisch-kulturellen Wandel in Gang gesetzt. Hier haben sich drei Säulen der Demokratie herausgebildet, die sich sinnvoll ergänzen: repräsentative Demokratie durch Wahlen, einzelne Sachentscheidungen durch Bürger- und Volksentscheide und Bürgerbeteiligung durch dialogorientierte Formate. Die Bertelsmann-Stiftung kommt in ihrer Studie zur kommunalen

2 Das ergab eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts infratest dimap vom Februar 2013. Die Fragestellung lautete: „Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von Einrichtungen und Organisationen. Bitte sagen Sie mir für jede, wie viel Vertrauen Sie in sie haben: sehr großes Vertrauen, großes Vertrauen, wenig Vertrauen oder gar kein Vertrauen?“

3 Das ergab eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid für das Magazin „Focus“ im November 2013.

Demokratie zu dem Ergebnis, dass eine gut ausgestaltete Bürgerbeteiligung die Zufriedenheit mit der Demokratie und das Vertrauen in die Organe der repräsentativen Institutionen stärkt. [4]

Die Bereitschaft, sich zu beteiligen, fällt allerdings umso geringer aus, je zeitaufwändiger das politische Engagement angelegt ist. Über Wahlen hinaus würden Formen der direkten Demokratie das größte Aktivierungspotential besitzen, lautet ein weiterer Befund der Studie. [5]

Der zeitintensiven Arbeit in Parteigremien und politischen Verbänden stehen oft berufliche und familiäre Verpflichtungen im Wege. Außerdem fühlen sich immer mehr Menschen nicht mehr durch eine einzige Partei repräsentiert und würden in einzelnen Sachfragen gerne unabhängig entscheiden. Ein deutlich gestiegenes Bildungsniveau und die Möglichkeiten des Internets bieten gute Voraussetzungen, sich politisch zu informieren. Es ist an der Zeit, auch auf Bundesebene über neue Formen der verbindlichen Mitbestimmung nachzudenken.

3.3 Direkte Demokratie macht die repräsentative Demokratie repräsentativer

Auch wenn sich die repräsentative Demokratie grundsätzlich bewährt hat, so kann sie sich dem Mehrheitswillen in der Bevölkerung nur annähern. Wähler müssen sich für eine Partei entscheiden und stimmen somit für ein Gesamtpaket. Nicht selten muss eine Regierung auf aktuelle Ereignisse reagieren, die im Wahlkampf kaum eine Rolle gespielt haben. Es fehlt den Bürgerinnen und Bürgern an verbindlichen Instrumenten, um sich zwischen den Wahlen zu einzelnen Sachfragen äußern zu können. Im Streit um das Bahnhofsprojekt Stuttgart 21 brachte erst der Volksentscheid Klarheit darüber, wie die Bevölkerung in Baden-Württemberg zu diesem Projekt steht. Trotz massiver Proteste entschied sich eine Mehrheit für das Projekt. Diejenigen, die am lautesten schreien, versammeln eben nicht automatisch die Mehrheit hinter sich.

Mit der Volksinitiative bekommen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, selbst Reformen anzustoßen. Per Referendum können sie sich in einzelnen Sachfragen auch gegen die Position der von ihnen gewählten Partei entscheiden. Befürchtungen, die parlamentarische Demokratie würde durch die direkte Demokratie geschwächt oder gar ausgehebelt, bewahrheiten sich schon auf Länderebene nicht. Ganz im Gegenteil: Parlamentarische Entscheidungen bleiben der Normalfall. Nur die wirklich strittigen Fragen schaffen es bis zum Volksentscheid. Letztlich ist es eine Frage der Ausgestaltung, wie oft und worüber direkt entschieden wird.

Parlamentarische und direkte Demokratie stellen also keine Gegensätze dar, sondern ergänzen sich und können dazu beitragen, die Kluft zwischen Politik und Bürgerschaft zu verringern. In der Schweiz führt die bloße Existenz des Referendums[6] zu einer anderen Gesprächskultur zwischen Bevölkerung und den gewählten Repräsentanten. In der sogenannten Vernehmlassung[7] werden die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen bereits bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs eingebunden. Geäußerte Bedenken können schon im Vorfeld in die Gesetzgebung einfließen. Ein vernünftiges Zusammenwirken von direkter und parlamentarischer Demokratie kann somit die Kompromissfindung sowie die Qualität und Akzeptanz politischer Entscheidungen fördern.

4 Bertelsmann Stiftung (2014): „Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie ‚Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden'", Gütersloh, S. 30ff

5 Bertelsmann Stiftung (2014), a.a.O., S. 22

6 Im Referendum stimmen die Bürgerinnen und Bürger über eine vom Parlament beschlossene Vorlage ab. In der Schweiz findet es entweder zwingend bei bestimmten Themen oder fakultativ statt, indem noch eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden muss.

7 In der Schweiz werden schon früh während der Erarbeitung eines Gesetzes Kantone, Parteien und relevante Verbände von der Regierung um Stellungnahme gebeten. Ziel des Vernehmlassungsverfahrens ist es, Bedenken schon im Vorfeld aufzunehmen, um ein negatives Votum im Referendum zu vermeiden. Auch einfache Bürgerinnen und Bürger sind zur Stellungnahme berechtigt.

Roman Huber, geschäftsführender Bundesvorstand von Mehr Demokratie, im Gespräch mit Prof. Dr. Helmut Siekmann am Rande einer Anhörung im Bundestag.

> Ich plädiere dafür, auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene über mehr Elemente direkter Demokratie nachzudenken.
>
> Horst Köhler (Bundespräsident a. D., 2005)

3.4 Volksentscheide können Konflikte nachhaltig befrieden

Ein entscheidender Vorteil der direkten Demokratie liegt in ihrem letztinstanzlichen Charakter. Bürger- und Volksentscheide können Konflikte beenden.[8] Zu diesem Ergebnis kommt auch die Bertelsmann-Stiftung: Bürgerentscheide erhöhen die Akzeptanz von Beschlüssen, selbst wenn die Beteiligten nicht mit dem Ergebnis der Abstimmung übereinstimmen.[9] Dies geschah zum Beispiel mit dem Volksentscheid über Stuttgart 21: Er zog einen Schlussstrich unter die jahrelangen Diskussionen und beendete die heftigen Proteste. Die grundsätzliche Frage, ob das Projekt umgesetzt werden soll, war danach vom Tisch. Diese positive Wirkung könnte die direkte Demokratie auch in der Bundespolitik entfalten, wirken hier doch einzelne Themen mitunter stark polarisierend.

3.5 Volksentscheide stärken das politische Interesse und das Verantwortungsbewusstsein

Die sinkende Wahlbeteiligung folgt aus dem Gefühl, keinen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen zu können. Wer jedoch gefragt wird und verbindlich Einfluss nehmen kann, wendet sich nicht ab. Direktdemokratische Verfahren fordern die Wählerinnen und Wähler dazu auf, sich eine eigene Meinung zu bilden. Die Verantwortung für politische Entscheidungen können sie nicht länger abwälzen, denn sie hätten im Zweifel selbst entscheiden können. Das Verantwortungsbewusstsein wird somit gestärkt. Wenn die gefühlte Ohnmacht schwindet, werden Debatten rationaler geführt und dem Populismus wird der Boden entzogen. Die Sorge um „falsche Entscheidungen“ ist unbegründet. Es kommt auf die Qualität des Prozesses an, der zu einer Entscheidung führt. Je mehr Zeit zur Diskussion aller Argumente und Alternativen vorhanden ist, desto besser fundiert ist die Entscheidung. Die Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren setzt politisches Interesse nicht nur voraus, sondern stärkt es weiter und wirkt positiv auf die politisch-demokratische Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger.[10]

3.6 Stärkere Legitimation bei der Übertragung von Souveränitätsrechten

Die Demokratiefrage stellt sich nicht mehr allein auf der nationalstaatlichen Ebene. Das ökonomische und politische Zusammenwachsen Europas hat zur Folge, dass Entscheidungsbefugnisse, zuletzt mit dem Vertrag von Lissabon, zunehmend auf die europäische Ebene verlagert werden. Umso wichtiger, die Abgabe von Kompetenzen ausreichend zu legitimieren, denn sie ist faktisch unumkehrbar. In anderen Mitgliedstaaten der EU sind Referenden über die Ratifizierung Europäischer Verträge möglich, in Irland sogar vorgeschrieben. In Deutschland werden Entscheidungen der EU stärker als „von oben auferlegt“ wahrgenommen, weil die Bürgerinnen und Bürger beim Zustandekommen der Verträge nicht gefragt werden. Referenden, auch über wichtige Europafragen, würden die Akzeptanz gegenüber den Institutionen deutlich stärken. Solche Referenden fordert auch die CSU in ihrem aktuellen Regierungsprogramm.[11]

8 Peter Graf von Kielmansegg (2011): „Thesen zur Direkten Demokratie“, in: Ralf Thomas Baus/Tobias Montag (Hg.) „Perspektiven und Grenzen direkter Demokratie“, S. 10

9 Bertelsmann Stiftung (2014), a.a.O., S. 38

10 Bertelsmann Stiftung (2014), a.a.O., S. 36

11 Der Bayernplan 2013 - 2018. Regierungsprogramm der CSU, München, S. 22

Sarah Händel, Mitglied im Bundesvorstand von Mehr Demokratie diskutiert mit Christine von Weizsäcker auf der Jubiläumstagung zum 25. Gründungsjahr von Mehr Demokratie im Juni 2013.

Alexander Trennheuser (links), Mitglied im Bundesvorstand von Mehr Demokratie, im Gespräch mit Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Mitte) und Stefan Engstfeld, MdL.

WIE LAUTEN DIE ARGUMENTE GEGEN VOLKSENTSCHEIDE?

Volksentscheide verhindern den Fortschritt, verhelfen Minderheitenpositionen zur Durchsetzung und treiben Staaten in den Bankrott. So urteilte ZEIT-Herausgeber Josef Joffe 2010 über die direkte Demokratie. Er konzentrierte seinen Blick auf umstrittene Fälle von direkter Demokratie.[12] Auch wenn Joffe ein Pauschalurteil abgibt, welches der Vielfalt direktdemokratischer Verfahren nicht gerecht wird, weist er auf mögliche Fehlentwicklungen hin, die ernst zu nehmen sind. Sie können weitestgehend vermieden werden, indem man das direktdemokratische Instrumentarium klug ausgestaltet. Sehen wir uns die wichtigsten Argumente gegen die direkte Demokratie einmal genauer an.

THESE 1

In Volksentscheiden tendieren die Bürger dazu, Ausgaben zu erhöhen und Steuern zu senken. Wie Kalifornien würde Deutschland der Staatsbankrott drohen. Das Parlament ist besser als die Bürgerinnen und Bürger in der Lage, für ausgeglichene Staatsfinanzen zu sorgen.

Der Umgang mit öffentlichen Geldern im Rahmen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz und auch in den deutschen Kommunen bestätigt diese These nicht. Trotz weitreichender Einflussmöglichkeiten der Bürgerschaft auf die öffentlichen Haushalte gilt die Schweiz als Inbegriff finanzieller Solidität. Die Staatsverschuldung pro Kopf liegt in der Schweiz deutlich niedriger als in Deutschland. Maßgeblich verantwortlich dafür ist das sogenannte Finanzreferendum:[13] Die Bürgerinnen und Bürger werden in den meisten Gemeinden und Kantonen automatisch zur Abstimmung gerufen, wenn die geplanten Ausgaben eines Projekts eine festgelegte Größe erreichen. Bemerkenswert ist dabei, dass die Haushaltssituation in denjenigen Gemeinden und Kantonen besser ist, in denen ein Finanzreferendum geringeren Hürden unterliegt.[14] Auch die These, das Volk würde durch exzessive Steuersenkungen die Staatsfinanzen gefährden, bestätigt sich nicht. Ganz im Gegenteil: Mit steigender direktdemokratischer Aktivität steigen in den Schweizer Kantonen auch die Einnahmen. Wissenschaftler führen dies unter anderem darauf zurück, dass direkte Demokratie mehr Vertrauen in die Verwendung öffentlicher Gelder bringt, was zu mehr Steuerehrlichkeit führt.[15]

12 Josef Joffe: „Wie Schnaps“, abrufbar unter www.zeit.de/2010/30/Volksentscheide

13 Lars Feld/Gebhard Kirchgässner: „Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities“, in: Public Choice 109/2001, S. 362.

14 Markus Freitag/Adrian Vatter (2002): „Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone“, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 2/02, S. 69. Der Untersuchungszeitraum war 1988-1998.

15 Ausführlich dargestellt in Gebhard Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz (1999): „Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig“, Basel/Genf/München, S 92 ff.

SONDERFALL KALIFORNIEN

In den 1970er Jahren haben die Kalifornier die Grundsteuer deutlich gesenkt. Zusätzlich verabschiedeten sie ein Gesetz, wonach das Parlament Steuererhöhungen nur mit Zweidrittelmehrheit beschließen kann. Eine Erhöhung von einmal im Volksentscheid gesenkten Steuern unterliegt also einer qualifizierten Mehrheit und muss sich zusätzlich im Referendum beweisen. Da den öffentlichen Haushalten als Folge dieser Entscheidungen das nötige Geld fehlte und eine Schuldenaufnahme ebenfalls vom Volk freigegeben werden muss, fingen einzelne Verbände an, per direkter Demokratie auf einen Teil des verbliebenen Kuchens zuzugreifen. Für das Haushaltsjahr 2009/2010 sicherten sich die Lehrergewerkschaften so 35 Milliarden von insgesamt 120 Milliarden US-Dollar Gesamtbudget. Dies engte den Spielraum der öffentlichen Hand weiter ein und Kalifornien drohte in der Wirtschaftskrise der Staatsbankrott.

Erstaunlicherweise zeigen Umfragen, dass die Mehrheit der Kalifornier dieses Vorgehen nicht bereut. Das Misstrauen gegenüber weitreichenden Haushaltsrechten des Parlaments überwiegt an dieser Stelle. Steuererhöhungen sind nicht unmöglich, sie unterliegen bloß höheren Hürden.[16]

Die direkte Demokratie ist dort als Gegengewicht zur Korruption entstanden: Der Staat genießt generell einen deutlich schlechteren Ruf – eine Situation, die mit Deutschland nicht vergleichbar ist. Außerdem ist das Parlament anders als in den deutschen Bundesländern in keiner Weise in das direktdemokratische Verfahren einbezogen. Volksinitiativen kommen ohne parlamentarische Behandlung sofort zur Abstimmung, und dem Parlament fehlt die Möglichkeit der Gegenvorlage.

Eine vernünftige Verfahrensausgestaltung würde solche Probleme vermeiden:

▶ In Volksentscheiden beschlossene Gesetze sollten keiner Veränderungssperre unterliegen. Das Parlament muss die Möglichkeit haben, Anpassungen vorzunehmen, sollte sich eine neue Sachlage ergeben. Genauso wie bei parlamentarischen Beschlüssen kann sich ein von den Bürgerinnen und Bürgern beschlossenes Gesetz nachträglich als unbrauchbar erweisen.

▶ Das direktdemokratische Verfahren sollte wie in den Bundesländern eng mit dem parlamentarischen Verfahren verzahnt sein. In den einzelnen Verfahrensstufen sollten Parlament und Initiative dauernd im Gespräch bleiben und gemeinsam nach einer Lösung suchen. Eine Einigung nach der ersten Stufe, der Volksinitiative, würde das Volksbegehren und gegebenenfalls den Volksentscheid erübrigen. Gibt es keine Einigung, sollte das Parlament einen eigenen Entwurf mit zur Abstimmung stellen können. Zudem könnte zwischen der Initiative und dem Parlament ein Kompromiss ausgehandelt werden, der ebenfalls Gegenstand des Volksentscheids sein könnte.

16 Ausführlicher dazu: Paul Tiefenbach (2013): „Alle Macht dem Volke?“, Hamburg, S. 42ff

THESE 2

Die direkte Demokratie ist der parlamentarischen Demokratie unterlegen, da sie komplexe Sachverhalte auf ein JA oder NEIN reduziert. Kompromisse sind dabei kaum möglich. Die parlamentarische Demokratie wird dem durch ein flexibles Verfahren mit Ausschussberatungen, Änderungsanträgen und Sachverständigenanhörungen besser gerecht.

Die Engführung auf Ja und Nein bei Volksabstimmungen wird oft als eine der wesentlichen Schwächen von direkter Demokratie genannt, bezieht sich allerdings nur auf eine der drei direktdemokratischen Verfahren – die initiierende Volksgesetzgebung.[17] Das Argument verkennt, dass auch bei parlamentarischen Abstimmungen letztlich mit Ja oder Nein gestimmt wird, unabhängig davon, wie komplex der Sachverhalt ist. Für mehr Flexibilität im direktdemokratischen Verfahren können folgende Regelungen sorgen:

Zum einen sollten die Initiatoren ihre Vorlage nach der Volksinitiative (1. Stufe) anpassen können. So können sie auf aktuelle Diskussionen reagieren und Anregungen aufnehmen. Zum anderen sollten Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit erhalten, eine eigene Vorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Diese Vorlage kann mit der gesamten Flexibilität des parlamentarischen Verfahrens erarbeitet werden. Aspekte aus der Diskussion über den Gesetzentwurf der Initiative können so in die Alternativvorlage einfließen. Dies ist übliche Praxis in den Kommunen. Dort erreichen die sogenannten Alternativvorlagen eine auffällig hohe Erfolgsquote. Im Bürgerentscheid setzt sich in der Hälfte der Fälle die Gemeindevertretung mit ihrem Vorschlag gegen das Bürgerbegehren durch.[18] Außerdem sollten sich Bundestag, Bundesrat und Initiatoren – wie oben schon ausgeführt – auf einen Kompromiss einigen können, der alternativ zur ursprünglichen Vorlage im Volksentscheid abgestimmt wird. Im Berliner Volksentscheid über die Bebauung des Tempelhofer Feldes 2014 hätte eine Kompromissvorlage vermutlich deutlich höhere Erfolgsaussichten als die Senatsvorlage gehabt.

Die Annahme, die parlamentarische Demokratie folge ausschließlich rationalen Abwägungen und sei per se auf konstruktive Kompromisse ausgerichtet, darf angesichts der Praxis hinterfragt werden. Prägnant hat dies Heiner Geißler kritisiert: „Es gibt eine übliche üble Form der Argumentation. Man sagt, das Argument stammt von der gegnerischen Partei, deshalb kann es nicht richtig sein. Diese Parteipolitisierung des Parlamentes ist ein Krebsübel der parlamentarischen Demokratie.“ [19]

17 Bei obligatorischen und fakultativen Referenden wird über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz abgestimmt, das also die parlamentarischen Verfahrensstufen bereits durchlaufen hat.

18 Mehr Demokratie e.V. (Hg.) (2015): „Bürgerbegehrensbericht“, Berlin, S. 35, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf

19 Michael Schlieben/Karsten Polke-Majewski (2011): „Wir brauchen totale Transparenz. Interview mit Heiner Geißler“, ZEIT ONLINE vom 23. Februar 2011, abrufbar unter www.zeit.de/politik/deutschland/2011-02/interview-geissler

> Merkwürdig ist noch, dass Bedenken gerade dort erhoben werden, wo man noch keine Erfahrungen gemacht hat. Wo man dagegen Erfahrungen gemacht hat, denkt man gar nicht daran, die unmittelbare Demokratie wieder abzuschaffen.
>
> Prof. Dr. Hans Nawiasky (Staatsrechtler, Vater der Bayerischen Verfassung, 1952)

THESE 3

Unpopuläre Maßnahmen sind mit direkter Demokratie nicht mehr durchsetzbar. Nato-Doppelbeschluss, Euro-Einführung oder auch die Hartz-Gesetze waren wichtige, aber zu dem Zeitpunkt unbeliebte Weichenstellungen. Volksentscheide hätten diese verhindert.

Dieses Argument geht davon aus, es gäbe objektiv richtige Entscheidungen und eine bestimmte Politik sei alternativlos. Es ist richtig, dass unpopuläre Entscheidungen im Volksentscheid keinen Bestand hätten, weil sie keine Mehrheit erhielten – weil sie eben unpopulär sind. Doch kann man kaum von temporären Meinungsumfragen und Stimmungen auf mögliche Ergebnisse in Volksentscheiden schließen. Wir wissen nicht, ob die Deutschen den Euro im Volksentscheid abgelehnt hätten. Im Verlauf eines Volksbegehrensverfahrens kann sich aufgrund der intensiven Auseinandersetzung mit einem Thema der Wind in der Öffentlichkeit drehen. Wichtig ist deshalb, dass für die einzelnen Verfahrensstufen ausreichend Zeit ist. Letztlich ist es Aufgabe der Politik und der Initiatoren von Volksinitiativen, ihre Sicht zu erklären. Die Proklamation objektiver Wahrheiten ist in einer Demokratie fehl am Platze.

Mit dieser These verbindet sich die Befürchtung, die Politik würde dann Entscheidungen scheuen, gegen die sich Widerstand in der Bevölkerung regt. Dieses Problem zeigt sich jedoch bereits in der repräsentativen Demokratie: Wenn unklar ist, wie die Bevölkerung mehrheitlich zu einem Thema steht, bergen umstrittene Projekte das Risiko, dass den Regierungsparteien ihre Entscheidungen bei der nächsten Wahl zum Verhängnis werden. Das musste die CDU in Baden-Württemberg bei der Landtagswahl 2011 schmerzlich erfahren. Direkte Demokratie kann in solchen Fällen sogar stabilisierend wirken: Ein umstrittenes Regierungsprojekt übersteht ein Referendum zwar nicht, doch es wirkt sich dann auch nicht auf die darauf folgende Wahl aus, weil das Thema im Volksentscheid abgehakt wurde. So verhielt es sich mit dem Berliner Volksentscheid zum Tempelhofer Feld: Zum Zeitpunkt des Abstimmungskampfes sackten die Umfragewerte der SPD ab und erreichten eine kurze Zeit nach dem Volksentscheid wieder ihr Ausgangsniveau.

Noch heute versammeln sich in manchen Kantonen der Schweiz die stimmberechtigten Bürger jährlich zur Landsgemeinde, um über Gesetze und die Höhe des Steuersatzes zu beraten und abzustimmen.

THESE 4

Die Mitwirkung der Länder bei zustimmungspflichtigen Gesetzen würde durch die Einführung der Volksgesetzgebung (nicht bei Referenden!) in Frage gestellt. Denn der Bundesrat verfügt über eine eigenständige Stellung im bundesdeutschen System, die nicht allein mit der Einführung bestimmter Länderquoren ausgeglichen werden kann.

Bei Volksentscheiden über zustimmungspflichtige Gesetze würde – ähnlich wie in der Schweiz – das „Ländermehr“ gelten: Bundesweit und außerdem in der Mehrzahl der Bundesländer müsste die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zustimmen. Ob diese Mehrzahl der Bundesländer erreicht wurde, würde sich nach dem Bundesratsschlüssel bemessen. Wird eine der beiden Hürden nicht übersprungen, bleibt es beim Status Quo.

Der Verein Mehr Demokratie schlägt in seinem Entwurf vor, dass jeder durch eine Volksinitiative eingebrachte Gesetzentwurf dem Bundesrat zugeleitet wird, damit dieser dazu Stellung nehmen kann. Die Initiatoren haben danach die Möglichkeit, die Stellungnahme in ihrem Gesetzesentwurf zu berücksichtigen. Bleibt eine Initiative bei ihrem Vorschlag, so können sich Bundesrat und Bundestag auf eine Konkurrenzvorlage einigen, über die ebenfalls im Volksentscheid abgestimmt wird.

> Auch die Schweiz ist keine Insel der Seligen, aber sie hat zum Beispiel die Staatsverschuldung besser in den Griff bekommen als alle repräsentativen Demokratien. Offenbar tendiert der mündige Bürger und Steuerzahler weniger dazu, Wahlgeschenke unter das Volk zu bringen, wenn er weiß, dass er oder seine Kinder sie auch bezahlen müssen.
>
> Peter M. Huber (Richter am Bundesverfassungsgericht, 2008)

> Man kann ein europäisches Haus nicht gegen den Willen des Volkes bauen. Gerade in Krisenzeiten müssen wir sagen können, ja, wir haben dieses Europa alle gewollt.

Andreas Voßkuhle (Präsident des Bundesverfassungsgerichts, 2011)

THESE 5

Die direkte Demokratie macht die Politik anfällig für momentane Stimmungen innerhalb der Bevölkerung. „Skandalthemen" werden dadurch unberechenbar auf die politische Agenda gesetzt. Dadurch werden politische Entscheidungen weniger von der Vernunft und stärker von Emotionen gesteuert.

Als „Prämie für jeden Demagogen" bezeichnete Theodor Heuss die Volksinitiative und brachte damit 1948 im Parlamentarischen Rat seine Befürchtungen gegenüber der direkten Demokratie zum Ausdruck. Aber wie ist diese Einschätzung heute, nach über 60 Jahren friedlicher Verfassungsrealität und 25 Jahren Wiedervereinigung, zu bewerten? Das Bildungsniveau ist in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gestiegen. Während sich die Hochschulberechtigung in den 1960er Jahren noch im einstelligen Bereich bewegte, erhalten sie heute mehr als 50 Prozent eines Jahrgangs. Weder die direkte noch die parlamentarische Demokratie sind immun gegen Vereinfachungen und Stimmungen. Eine vernünftige Ausgestaltung der direkten Demokratie kann dazu beitragen, die Debatte zu versachlichen.

Volksbegehren brauchen in der Regel zwei Jahre von der ersten gesammelten Unterschrift bis zur Abstimmung. Im Unterschied zu Meinungsumfragen, die ad hoc erfolgen, vergeht also viel Zeit, in der sich eine erhitzte Stimmung abkühlen und die Diskussion sich versachlichen kann. Auch die Bertelsmann-Stiftung kommt in ihrer Demokratie-Studie zu dem Schluss: „Bürgerbeteiligung, politisches Interesse und demokratische Kompetenzen der Bürger verstärken sich gegenseitig. Mehr Beteiligung stärkt deshalb die politische Kultur als wichtige Erfolgsbedingung einer vitalen Demokratie."[20] Der Versachlichung würde auch eine Abstimmungsbroschüre dienen, in der die Argumente der Befürworter und der Gegner einer Initiative dargestellt sind. Die Hälfte der Bundesländer schreibt eine solche Broschüre bereits für Volksentscheide vor.

20 Bertelsmann Stiftung (2014), a.a.O., S. 36

THESE 6

Einkommensschwache Schichten und bildungsferne Milieus sind in Volksentscheiden unterrepräsentiert. Somit dient die direkte Demokratie in erster Linie den Interessen der Wohlhabenden in unserer Gesellschaft. Demgegenüber sind Parlamente besser in der Lage, die Belange der Schwachen zu berücksichtigen.

Auslöser der Debatte über die soziale Exklusivität der direkten Demokratie war der Volksentscheid zur Schulreform in Hamburg 2010. Das Volksbegehren richtete sich gegen die Pläne der schwarz-grünen Koalition für ein längeres gemeinsames Lernen in der Grundschule. Die Reform sollte vor allem sozial benachteiligten Schichten bessere Bildungschancen ermöglichen, jedoch war die Beteiligung am Volksentscheid gerade in armen Stadtteilen äußerst gering. Soziale Selektivität lässt sich bei allen demokratischen Verfahren beobachten. Bei den letzten Hamburger Bürgerschaftswahlen fiel die Beteiligung in den Stadtteilen umso geringer aus, je prekärer die Lage dort war. Während in Wilhelmsburg 42,4 Prozent der Wahlberechtigten an die Urnen gingen, nutzten in Blankenese 73,6 Prozent ihr Wahlrecht.[21] Ob die Parteien sich für „abgehängte“ Stadtteile noch interessieren, muss vor diesem Hintergrund hinterfragt werden. Diese Klientel belohnt die Politik schließlich nicht in dem Maße mit Wählerstimmen, wie einkommensstarke Schichten dies tun.

Dennoch fällt die soziale Schieflage bei direktdemokratischen Verfahren größer aus als bei Wahlen. Dies hat einerseits damit zu tun, dass die Beteiligung an Wahlen generell höher liegt als bei Volksentscheiden – und je geringer die Beteiligung, desto größer ist die soziale Selektivität. Während es in einem Volksentscheid nur um ein Thema geht, stimmen die Bürger bei Wahlen über ganze Programme ab, das Wahlergebnis wirkt sich auf eine Vielzahl von Themen aus. Andererseits sind Wahlen als Instrument der politischen Einflussnahme den Menschen deutlich vertrauter. Die direktdemokratische Kultur steckt in Deutschland noch weitgehend in den Kinderschuhen.

Die soziale Schieflage bei der demokratischen Beteiligung sollte nicht einem Instrument allein angelastet werden. Vielmehr ist es ein gesamtgesellschaftlicher Bildungsauftrag, die Beteiligung am politischen Leben insgesamt zu steigern. Speziell bei der direkten Demokratie wäre denkbar, ähnlich wie bei Wahlen den Kontrahenten vor einem Volksentscheid die Möglichkeit zu geben, im Fernsehen ihre Positionen vorzustellen. Außerdem sollten alle wahlberechtigten Haushalte vor dem Volksentscheid die bereits erwähnte Abstimmungsbroschüre erhalten.

21 Bertelsmann Stiftung (2015): „Prekäre Wahlen – Hamburg. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 2015“, Gütersloh

> Die Deutschen haben eine lange Zeit der Bewährung ziemlich gut bestanden. Das ökologische Bewusstsein hat sich in Deutschland von unten nach oben entwickelt. Im Osten haben die Menschen ein diktatorisches Regime gestürzt. Und diese Menschen sollen nicht reif sein, sich hin und wieder in einer Volksabstimmung zu äußern?

Heribert Prantl (Journalist, 2010)

THESE 7

Da bei direktdemokratischen Verfahren das Mehrheitsprinzip über das Rechtsprinzip gestellt wird, führen Volksentscheide zur Benachteiligung von Minderheiten. Der Parlamentarismus hingegen ist besser in der Lage, Minderheitenrechte zu wahren.

In den USA und der Schweiz erweist sich die direkte Demokratie tatsächlich zuweilen als Problem, wenn Parlamente Verbesserungen für Minderheiten durchsetzen wollen. Über das Referendum wird der Ausbau von Minderheitenrechten mitunter verhindert beziehungsweise verlangsamt. Volksinitiativen zur Einschränkung von Minderheitenrechten spielen hingegen kaum eine Rolle, auch wenn die Initiativen gegen den Bau von Minaretten und gegen Masseneinwanderung als sehr prominente Beispiele für viel Diskussionsstoff sorgten. In 150 Jahren direkter Demokratie in der Schweiz bis 2014 gab es 20 Volksinitiativen, die sich gegen Minderheitenrechte richteten. Nur vier davon wurden angenommen.

Diese Situation ist mit Deutschland kaum vergleichbar. Von den 7.200 Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die bis 2014 initiiert wurden, richteten sich gerade einmal 34 Verfahren thematisch gegen den Ausbau von Minderheitenrechten beziehungsweise hatten deren Einschränkung zum Ziel. Das entspricht einer Quote von 0,5 Prozent.[22] Im Unterschied zur Schweiz werden in Deutschland alle direktdemokratischen Verfahren im Vorfeld auf höherrangiges Recht überprüft. Bürger- oder Volksbegehren, die gegen die Landesverfassung, das Grundgesetz oder völkerrechtliche Vereinbarungen verstoßen, sind unzulässig. Eine Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten oder gegen die Personenfreizügigkeit wäre so in Deutschland nicht möglich gewesen.

22 Berktas, Melisa (2014): „Minderheitendiskriminierung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden“. Ausarbeitung für Mehr Demokratie e.V. Bremen

Am 4. August 2008 präsentiert das Mehr Demokratie-Bündnis im Erfurter Kaisersaal 250.982 Unterschriften für das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen".

THESE 8

Die direkte Demokratie fügt sich besser ins politische System der Schweiz ein. Da in der Schweizer Konkordanzdemokratie alle Parteien an der Regierung beteiligt sind, bildet das Volk mit seinen direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten die notwendige Opposition. In Deutschland hingegen kommt der Regierungsmehrheit das Gestaltungsmonopol und der Opposition lediglich eine Kontrollfunktion zu.

Auch dieser Vorbehalt bezieht sich nur auf die Volksgesetzgebung. Bei Referenden verbleibt das Initiativrecht und somit das Gestaltungsmonopol bei der Regierungsmehrheit. Natürlich erscheint die direkte Demokratie in einem System, wo alle politischen Kräfte an der Regierung beteiligt sind, besonders wichtig. Im Gegensatz zum Schweizer System besteht in Deutschland jedoch keinerlei Möglichkeit, etwas gegen den Willen der Regierungsmehrheit durchzusetzen. Sowohl die Opposition als auch die Bürgerinnen und Bürger müssen sich nach der Wahl mit der Zuschauerrolle begnügen. Direkte Demokratie könnte an dieser Stelle Kontrollmechanismen einziehen, damit unterschlagene Themen auf die Agenda kommen oder Gesetzesvorhaben noch einmal neu diskutiert werden.

Die Befürchtung, unser politisches System könnte sich mit mehr direkter Demokratie zu einer Konkordanzdemokratie entwickeln, da die Opposition unentwegt Volksinitiativen starten und die Regierung somit dazu zwingen würde, sie einzubinden,[23] teilen wir nicht, denn die Praxis in den Bundesländern zeigt etwas anderes. Erstens fällt es der Regierungsmehrheit deutlich leichter, einer Gesetzesinitiative zum Erfolg zu verhelfen, denn sie muss „lediglich“ ihre Abgeordneten mobilisieren und nicht dafür auf der Straße Unterschriften sammeln. Die weitaus meisten Entscheidungen bleiben also der Parlamentsmehrheit vorbehalten. Analysiert man die Initiatorenschaft bei Volksbegehren in den Bundesländern, so erkennt man, dass in den wenigsten Fällen die Oppositionsparteien die treibende Kraft hinter Volksbegehren sind.[24]

23 Sebastian Müller-Franken (2012): „Referendum versus Volksgesetzgebung“ in: Ralf Thomas Baus/Tobias Montag (Hg.) „Perspektiven und Grenzen direkter Demokratie“, Sankt Augustin/Berlin, S. 55

24 Mehr Demokratie e.V. (Hg.) (2013): „Volksbegehrensbericht“, Berlin, S. 19, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2013.pdf

> Dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und dass die Bürgerinnen und Bürger letztlich die Quelle aller politischen Entscheidungen sind, ist der Wesenskern der Demokratie.
>
> Dr. Günther Beckstein (Bayerischer Ministerpräsident a. D., 2008)

THESE 9

In der parlamentarischen Demokratie ist die Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen klar zuzuordnen. Die Abgeordneten werden für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen und möglicherweise nicht wiedergewählt. Die direkte Demokratie führt zu verantwortungsloser Herrschaft. Ein Volk kann nicht abgewählt und somit auch nicht zur Rechenschaft gezogen werden.

Hier wird ein Prinzip herangezogen, welches für die direkte Demokratie gar nicht gelten kann. In der repräsentativen Demokratie wird die Verantwortung temporär übertragen. Deshalb sind die Mandatsträger dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtig. Das Volk ist jedoch der Souverän und muss niemandem Rechenschaft ablegen. Direkte Demokratie führt auch nicht zu organisierter Verantwortungslosigkeit. Das Gegenteil ist der Fall: Die Menschen müssen schließlich mit den Konsequenzen ihrer Entscheidungen leben und lernen so direkt Verantwortung zu übernehmen.

Allerdings sind Ausgestaltungsfragen wichtig: Auch direktdemokratische Entscheidungen müssen, genau wie parlamentarische, jederzeit revidierbar bleiben. Rahmenbedingungen können sich ändern oder eine Entscheidung kann sich für die Mehrheit nachträglich als falsch erweisen. Die Ausgestaltung der direkten Demokratie in Kalifornien zeigt, was für Deutschland zu vermeiden ist: Dort können im Volksentscheid beschlossene Gesetze nur per Volksentscheid geändert werden, was dem Staat in der Vergangenheit große finanzielle Probleme bereitete (siehe Kasten auf Seite 13).

> Die Deformation des Parlamentarismus durch erzwungene Marktkonformität legitimiert das Volk nicht nur als „außerordentlichen Gesetzgeber", es erzwingt im Fall Griechenlands diese Willensbekundung geradezu.
>
> Frank Schirrmacher (Mitherausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, zum geplanten Referendum in Griechenland 2011)

Das Jubiläum „20 Jahre Bürgerbegehren in Bayern“ würdigte der Bayerische Landtag mit einem Festakt, gemeinsam organisiert mit Mehr Demokratie e. V., am 3. Februar 2016.

> Wenn aus der Bürgerschaft stärker Themen auf die politische Agenda gesetzt werden, wird auch der verhängnisvolle Trend zur inhaltsleeren politischen Inszenierung aufgehalten. Über die Inhalte, nicht die Verpackung, sollten wir künftig streiten.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
(Bundesministerin der Justiz a. D., 2008)

THESE 10

In einem demokratischen System wird der Mehrheitswille verwirklicht. Die Praxis zeigt, dass bei Volksentscheiden nur mit einer niedrigen Beteiligung gerechnet werden kann, die weit unter der Beteiligung an Bundestagswahlen liegt. So entsteht ein verzerrtes Abbild der realen Mehrheitsverhältnisse. Es besteht die Gefahr der Majorisierung durch eine Minderheit.

Die Beteiligung an Volksentscheiden fällt deshalb niedriger aus als die Wahlbeteiligung, weil es bei Volksentscheiden um eine einzelne Sachfrage geht, für die sich nicht die gesamte Bevölkerung interessiert. Bei Wahlen geht es immer um den grundlegenden politischen Kurs in der nächsten Legislaturperiode. Betrachtet man in der Schweiz die Beteiligung an einzelnen Abstimmungen, so erscheint sie mit durchschnittlich 40 bis 45 Prozent zwar gering. Betrachtet man allerdings den Verlauf von zwei Jahren, nehmen in diesem Zeitraum 70 bis 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger an einer Abstimmung teil.[25]

Wichtig ist, dass jede Bürgerin und jeder Bürger beim Volksentscheid die Chance erhält, die Stimme abzugeben. Wer dieses Recht nicht wahrnimmt, überlässt denen die Entscheidung, die sich beteiligen. Zu behaupten, diejenigen, die nicht an einem Volksentscheid teilnehmen, hätten mit Nein gestimmt, ist reine Spekulation. Eine Majorisierung durch eine Minderheit kann nicht unterstellt werden.

25 Uwe Serdült (2013): „Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen", in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hg.) „Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag", Bern, S. 41ff.

Eine Zusammenfassung findet sich in: Erich Aschwanden (2013): „Politische Beteiligung in der Schweiz wird unterschätzt", Neue Zürcher Zeitung vom 23. Juli 2013 unter http://bit.ly/1kv5yPd

DAS DESIGN IST WICHTIG: DIREKTE DEMOKRATIE MIT ANGEMESSENEN HÜRDEN

Mehr Demokratie hat einen detaillierten Gesetzentwurf zur Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene erarbeitet.[26] Dieser Vorschlag basiert auf den Erfahrungen mit direkter Demokratie in den Bundesländern sowie im Ausland, hier vor allem der Schweiz und den USA. Da die direkte Demokratie genauso wie die parlamentarische Demokratie anfällig ist für Missbrauch, kommt es auf eine vernünftige Ausgestaltung an, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Die Schweizer Initiativen gegen den Bau von Minaretten oder gegen Masseneinwanderung haben zu Recht für kontroverse Diskussionen gesorgt. Wie bereits erwähnt, unterliegen direktdemokratische Verfahren in Deutschland anders als in der Schweiz der präventiven Normenkontrolle. Für bundesweite Volksbegehren würde dies bedeuten, dass sie mit dem Grundgesetz, dem EU-Recht und völkerrechtlichen Abkommen vereinbar sein müssen. Eine Initiative gegen den Bau von Minaretten oder gegen Masseneinwanderung würde somit gegen die vom Grundgesetz garantierte freie Religionsausübung beziehungsweise gegen die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU verstoßen.

Der massive Geldeinsatz bei Volksinitiativen in Kalifornien verdeutlicht, dass Transparenzregelungen nicht nur für Abgeordnete, sondern selbstverständlich auch für die Initiatoren direktdemokratischer Verfahren gelten sollten, damit die Abstimmenden wissen, wer hinter einer Initiative steht. Zudem sollten im Volksentscheid beschlossene Gesetze keinen Bestandsschutz genießen, sondern veränderbar bleiben. Das würde Flexibilität bei sich ändernden Rahmenbedingungen oder bei Entscheidungen, die sich als falsch erweisen, garantieren. Um Polarisierungen aufbrechen zu können, sollten Kompromisse im Verfahren ermöglicht werden. Die Verknüpfung von parlamentarischen und direktdemokratischen Verfahren in den Bundesländern dient hier als gute Grundlage und könnte weiterentwickelt werden.

> Man spricht von plebiszitären Elementen, und die einen sagen JA und die anderen NEIN, die Diskussion aber muss doch sein: Was kann man plebiszitär entscheiden lassen und was nicht? Diese Diskussion wird bei uns nicht wirklich geführt.
>
> Roman Herzog (Bundespräsident a. D., 1994)

26 Abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html

FOLGENDE INSTRUMENTE WÄREN AUF BUNDESEBENE DENKBAR

1. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung)

Bürgerinnen und Bürger erarbeiten einen Gesetzentwurf oder einen politischen Vorschlag. Dabei können sie all das zum Thema machen, das auch Sache des Bundestages ist.

Für eine **Volksinitiative** sind 100.000 Unterschriften zu sammeln.

Der Vorschlag wird im Bundestag behandelt. Die Initiative hat Rederecht. Lehnt der Bundestag den Vorschlag ab, kann ein Volksbegehren beantragt werden.

Bestehen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Vorschlages, kann die Bundesregierung oder ein Drittel des Bundestages das Bundesverfassungsgericht anrufen.

Für ein **Volksbegehren** sind eine Million Unterschriften notwendig, für grundgesetzändernde Volksbegehren 1,5 Millionen.

Volksentscheid: Der Bundestag kann einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen. An alle Haushalte geht ein Abstimmungsheft. Es entscheidet die einfache Mehrheit. Grundgesetzändernde Volksentscheide benötigen außerdem das „Ländermehr", eine Mehrheit in den Bundesländern.

2. Volksbegehren, mit dem verlangt wird, Gesetzentwürfe und Entscheidungen des Bundestages per Volksentscheid zu überprüfen (fakultatives Referendum)

Gesetze des Bundestages sollen erst nach 100 Tagen in Kraft treten. Wird in dieser Zeit ein Volksbegehren gegen das Gesetz gestartet und kommen 500.000 Unterschriften zusammen, findet ein Volksentscheid darüber statt.

3. Verpflichtend stattfindende Referenden, wenn Kompetenzen an die EU abgegeben oder wenn das Grundgesetz geändert werden soll (obligatorische Referenden)

Änderungen des Grundgesetzes, die der Bundestag beschlossen hat, müssen zwingend vom Volk bestätigt werden. Überträgt der Bundestag Kompetenzen auf EU-Ebene, muss auch hier das Volk zustimmen.

DEMOKRATIE ENTWICKELN

Mehr Demokratie e. V. ist die größte Nichtregierungsorganisation für direkte Demokratie weltweit, überparteilich und gemeinnützig. Seit mehr als 25 Jahren arbeitet Mehr Demokratie für eine fair geregelte direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen. Eine Kernforderung ist die Einführung des bundesweiten Volksentscheids. Wir engagieren uns zudem für ein demokratischeres Europa, das von den Bürgerinnen und Bürgern getragen wird. Zu unseren Themen gehören außerdem der Ausbau des Wahlrechts und die Informationsfreiheit.

Mehr Demokratie besteht aus 14 Landesverbänden mit insgesamt rund 40 Mitarbeiter/innen. Ein Kuratorium mit mehr als 50 Mitgliedern aus Wissenschaft, Kultur und Politik berät und unterstützt den Verein, der von 10.000 Mitgliedern und Förderern sowie 3.600 Spenderinnen und Spendern getragen wird. Das jährliche Haushaltsvolumen beläuft sich auf rund eine Million Euro.

Jetzt Mitglied werden:
https://www.mehr-demokratie.de/jetzt_mitglied_werden.html

VIELES HABEN WIR SCHON GESCHAFFT.

Reformen der direkten Demokratie • 1989 Schleswig-Holstein • 1995 Bayern • 1998 Hamburg • 2002 Nordrhein-Westfalen • 2003 Thüringen und Europa • 2005 Baden-Württemberg und Berlin • 2006 Berlin • 2008 Hamburg • 2009 Thüringen und Bremen • 2010 Rheinland-Pfalz • 2011 Brandenburg und Nordrhein-Westfalen • 2013 Bremen und Saarland • 2014 Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein • 2015 Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen