

Themenpapier 27

Faire Bürger- und Volksentscheidungsregeln als Schlüssel für lebendige Demokratie

15.06.2001

Roland Geitmann

Inhaltsverzeichnis

1. Vielfalt demokratischer Instrumente	2
2. Direkte Demokratie: Vorwirkung	2
3. Direkte Demokratie: Mittelbare Wirkung	2
4. Selbstbestimmte Demokratieentwicklung	2
5. Direktwahl der Bürgermeister und Landräte	3
6. Direktwahl der Ministerpräsidenten, des Bundesrates und der EU-Organe	3
7. Wahlrechtsreform	4
8. Minderjährigenstimmrecht	4
9. Einführung und Verbesserung des Abstimmungsrechts	5
10. Planungszellen und andere Formen der Bürgerbeteiligung	6
11. Analoge Verfahren in Parteien und Verbänden	7
12. Korruptionsprävention und Parteienfinanzierung	7
13. Begrenzung wirtschaftlicher Macht	7
14. Mehr Demokratie	8
15. Weiterführende Literatur	8

1. Vielfalt demokratischer Instrumente

Demokratie braucht einen großen Instrumentenkasten. Volksabstimmungen können wegen des hohen Aufwands nur punktuell stattfinden; über 99 % aller Entscheidungen müssen Amts- und Mandatsträger treffen. Doch im Gegensatz zu dieser quantitativ geringen Bedeutung von Bürger- und Volksentscheiden ist ihre qualitative Bedeutung kaum zu überschätzen.

2. Direkte Demokratie: Vorwirkung

Die Erfahrungen anderer Länder wie der Schweiz bestätigen es: Die Hauptwirkung (fairer) Bürger- und Volksentscheidungsregeln liegt nicht erst in ihrer Anwendung, sondern schon in ihrem bloßen Vorhandensein. Wenn alle Beteiligten wissen, dass die Bürger/innen „könnten, wenn sie wollten“, prägt diese Möglichkeit, sich einzumischen, den politischen Prozess. Bürgerschaft und Politiker/innen bleiben im dichteren Kontakt, weil erstere wacher und engagierter ist und letztere sich mehr Mühe geben, ihre Absichten verständlich zu machen und breit geäußerten Wünschen der Bevölkerung eher Rechnung zu tragen.

3. Direkte Demokratie: Mittelbare Wirkung

Freilich können sich direktdemokratische Instrumente scheinbar auch entwicklungshemmend auswirken. Die Bedächtigkeit der Schweizer hat viele zukunftsweisende Initiativen abgeblockt. Doch bei näherem Hinsehen haben die meisten Initiativen mittelbar etwas bewirkt, indem zum Beispiel ein weniger weitgehender Gegenvorschlag der Regierung akzeptiert wurde oder später Teile der Initiative realisiert wurden. Auf jeden Fall ermöglicht ein direktdemokratisches Verfahren einen breiten gesellschaftlichen Lernprozess, der sich irgendwann auch in gewandelter Politik niederschlagen wird. Gegenüber den Einflussnahmen der Interessenverbände sind direktdemokratische Verfahren durch Breite und Öffentlichkeit des Meinungskampfes allemal ein demokratischer Gewinn.

4. Selbstbestimmte Demokratieentwicklung

Inhaltlicher Kern direktdemokratischer Entscheidungsverfahren sollte die Demokratie selbst sein. Verfassungsgebung ist Sache des ganzen Volkes – in der Bundesrepublik ihm aber bislang vorenthalten. Über Schritte und Geschwindigkeit ihres politischen Erwachsenwerdens sollten die Menschen selbst bestimmen. Von „oben“ blockierte Demokratie wird verkümmern, desgleichen gut meinent aufgenötigte. Deshalb sind die Fragen, wie künftig unsere Demokratie gestaltet sein soll, eigentlich überhaupt nur direktdemokratisch entscheidbar. Faire Verfahrensregeln hierfür sind folglich der Schlüssel für Demokratieentwicklung, und nur eine sich fortentwickelnde Demokratie bleibt lebendig. Dies soll an Beispielen verdeutlicht werden.

5. Direktwahl der Bürgermeister und Landräte

Wenn Bürgermeister und Landräte nicht vom Gemeinderat bzw. Kreistag, sondern direkt gewählt werden, wie bis 1990 nur in Bayern und bei Bürgermeistern außerdem in Baden-Württemberg, stärkt das den bürgerschaftlichen Einfluss und begrenzt den der Parteien. Eine entsprechende Blockadehaltung der Parteien bzw. derjenigen Parteimitglieder, die davon eine Schwächung ihrer politischen Stellung befürchten, kann auf direktdemokratischem Wege aufgebrochen werden.

Während in den neuen Bundesländern der Demokratieimpuls von 1989 ausreichte, um die Direktwahl der Bürgermeister und mit Ausnahme von Brandenburg auch die der Landräte in allen Kommunalverfassungen festzulegen, bedurfte es in den alten Bundesländern größerer Anstrengungen, bei denen das Instrument Volksentscheid auf Landesebene eine bedeutende Rolle spielte.

In Hessen fand die gegen starke Reserven in den eigenen Reihen gestartete Initiative des damaligen CDU-Ministerpräsidenten Wallmann, in der Landesverfassung die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte vorzusehen, bei der Volksabstimmung im Januar 1991 mit 82 % eine so starke Zustimmung, dass sich auch die anderen Bundesländer diesem Trend nicht mehr entziehen konnten. In Nordrhein-Westfalen blockierte Ende 1991 ein SPD-Parteitag eine entsprechende Initiative des Innenministers Schnoor ab, woraufhin CDU und FDP ein Volksbegehren in Angriff nahmen und für den Zulassungsantrag statt der erforderlichen 3.000 Unterschriften 50.000 sammelten. Angesichts dieser Popularität des Themas und der anstehenden Wahl revidierte ein vorgezogener SPD-Parteitag 1994 den früheren Beschluss und befürwortete nunmehr die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze und die Einführung der Direktwahl. Ganz ähnlich war der Ablauf in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Saarland.

In allen Fällen konnte die – durchaus nachvollziehbare – Abneigung der lokalen Parteieliten gegen eine Reduzierung kommunaler Posten deshalb überwunden werden, weil das Instrument Volksbegehren und –entscheid zum Teil schon im Frühstadium genügend Druck erzeugte. Mittlerweile werden Bürgermeister in allen Flächenländern des Bundes und – außer in Brandenburg und Baden-Württemberg – auch die Landräte vom Volk gewählt, wenngleich die Regelungen zum Teil noch nicht befriedigen.

6. Direktwahl der Ministerpräsidenten, des Bundesrates und der EU-Organe

Der Vorschlag, wie Bürgermeister und Landräte auch die Ministerpräsidenten der Bundesländer vom Volk direkt wählen zu lassen und nicht von den Landtagen, verfolgt das Ziel, im Sinne der Gewaltenteilung Ministerpräsident und Landtag voneinander unabhängiger zu machen und die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates zurückzudrängen. Eine entsprechende Änderung der Landesverfassung zu Gunsten der präsidentiellen Demokratie dürfte ohne Druck aus der Bevölkerung nicht zustande kommen. Hans Herbert von Arnim erarbeitete für den Landesverband der kommunalen Wählergemeinschaften in Rheinland-Pfalz Ende der 90er Jahre einen entsprechenden Gesetzentwurf. Die geplante Unterschriftensammlung für ein Volksbegeh-

ren unterblieb allerdings vorerst.

Beim Bundespräsidenten mit seinen lediglich repräsentativen Funktionen legt sich eine Direktwahl weniger nahe. Sehr diskussionswürdig ist indessen der Vorschlag, den von den Landesregierungen beschickten Bundesrat entsprechend dem Vorbild der USA durch einen direkt gewählten Senat zu ersetzen und auf diese Weise parteitaktische Blockaden der Bundespolitik zu vermeiden.

Auch die Direktwahl des Kommissionspräsidenten der EU, eventuell auch weiterer Kommissionsmitglieder sowie des Ministerrats als zentralen Entscheidungsorgans der Gemeinschaften sind Projekte, die nur mit starkem Druck "von unten" zustande kommen werden. Die Demokratisierung der EU wird nur gelingen, wenn mit Volksbegehren und –entscheid dafür das Instrumentarium zur Verfügung steht. Die sich dadurch eröffnenden ausgiebigen öffentlichen Diskurse über die Gestaltung der EU könnten das in Gang bringen, woran es noch fehlt: Die europaweite Vernetzung der Zivilgesellschaft und entsprechendes Europabewusstsein.

7. Wahlrechtsreform

Gebundene Listen geben den Wählern kaum Einfluss auf die Zusammensetzung der Parlamente. Das in Baden-Württemberg auf kommunaler Ebene schon seit langem erprobte und inzwischen auch in anderen Bundesländern übliche Kumulieren von Stimmen auf einzelne Kandidaten und das Panaschieren, also Übertragen von Namen aus anderen Listen, sind auch für Landtags- und Bundestagswahlen denkbar.

Die 5 %-Sperrklausel bei Landtags- und Bundestagswahlen soll unangemessenen Einfluss von Splitterparteien und entsprechende Instabilität verhindern, hemmt aber auch innovative Kräfte und ist zumindest in ihrer Höhe zu hinterfragen, zumal es zahlreiche Länder mit niedrigerer Sperrquote gibt (z.B. Österreich und Schweden 4, Griechenland und Japan 3, Dänemark 2, Israel 1,5 und Niederlande 0,67 %).

Oft nur aus Sorge, dass ihre Stimme für eine kleine Gruppe letztendlich unwirksam wird, wählen manche Bürger/innen eine etablierte Partei. Dieses verfälschende Dilemma könnte durch ein Ersatzstimmrecht vermieden werden, das zum Ankreuzen einer ersten und zweiten Priorität berechtigt, letztere für den Fall, dass die primär gewählte Gruppe wegen der Sperrklausel nicht ins Parlament kommt. Solche und andere Wahlrechtsreformvorschläge tangieren die Besitzstandinteressen etablierter Parteien und haben deshalb nur über direktdemokratische Verfahren oder den Druck, den ihre faire Regelung und eine öffentliche Diskussion erzeugen, eine Chance.

8. Minderjährigenstimmrecht

Die Ausdehnung des Wahl- und Stimmrechts in den letzten 200 Jahren ist eine bemerkenswerte und noch nicht abgeschlossene Entwicklung. Die Beschränkung auf Besitzende wurde ebenso fallen gelassen wie die auf Männer, und das Wahlalter sank schrittweise von 25 auf 18 und zum Teil 16 Jahre. Allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass das Wahl- und Stimmrecht (wie

auch andere Rechte) jedem Menschen zustehen muss, auch wenn er es wegen Jugendlichkeit oder Gebrechlichkeit vielleicht nicht selbst ausüben kann.

Darauf fußt die politische Forderung, den Eltern als gesetzlichen Vertretern ihrer minderjährigen Kinder zusätzliche Stimmen zu geben (auch "Eltern-" bzw. "Familienwahlrecht" genannt). Erst dann hätten alle Menschen gleiche Chancen auf Berücksichtigung ihrer Belange und Politik würde endlich stärker die Interessen der nachwachsenden Generationen beachten. Der dagegen bemühte Grundsatz der höchst persönlichen Stimmabgabe wird auch bei Gebrechlichkeit schon durchbrochen. Die praktischen Fragen, die bei mangelnder Einigung zwischen den Eltern entstehen, lassen sich lösen, zum Beispiel durch halbe Stimmen oder die Regel, dass für das erste Kind das Stimmrecht der Mutter, für das zweite dem Vater zusteht.

Wie einer kurzen Bundestagsdebatte im Jahr 2002 zu entnehmen war, tun sich die Parteien mit dieser Forderung noch schwer, während sie in der Diözese Fulda bei der Wahl der Pfarrgemeinderäte 1995 bereits erfüllt wurde. Die interessante, weil sehr grundsätzliche Fragen aufwerfende Diskussion hierüber würde breite Resonanz bekommen, wenn für die Einführung des Minderjährigenstimmrechts das Instrument des Volksbegehrens und -entscheid zur Verfügung stünde.

9. Einführung und Verbesserung des Abstimmungsrechts

Dank einer halbwegs praktikablen und bereits mehrfach erprobten Regelung über Volksbegehren und -entscheid in der bayerischen Verfassung gelang es im Jahr 1995 der Bewegung Mehr Demokratie in einer großen gemeinsamen Anstrengung, durch Volksentscheid über eine entsprechende Ergänzung der Gemeinde- und Kreisordnung für die kommunale Ebene Bürgerbegehren und -entscheid einzuführen. Dieses Instrumentarium wurde mittlerweile in Hunderten von Gemeinden Bayerns angewendet und belebt die Demokratie in solcher Weise, dass sich auch frühere Gegner inzwischen damit angefreundet und es sich zu Nutze gemacht haben.

Ein ähnlich spektakulärer Erfolg gelang Mehr Demokratie 1998 in Hamburg mit der Einführung und Bürgerbegehren und -entscheid auf Stadtbezirksebene. Das Volksbegehren zur Verbesserung der Volksentscheidsregelung scheiterte zwar am schier unüberwindbar hohen Zustimmungsquorum von 50 % der Abstimmungsberechtigten, erzielte jedoch mittelbar drei Jahre später einen Teilerfolg, indem die Bürgerschaft, das Hamburgische Parlament, die Hürden deutlich senkte.

Ein solcher mittelbarer Teilerfolg ist auch für Baden-Württemberg zu erwarten, wo nach Nichtzulassung eines Volksbegehrens zur Erleichterung von Bürgerbegehren und -entscheid die CDU/FDP-Koalition im Frühjahr 2001 zumindest in diese Richtung weisende Schritte zu gehen versprach.

Demokratieentwicklung rüttelt an bestehender Machtverteilung, was Macht Ausübende verständlicherweise beunruhigt. Das entsprechende Missbehagen spiegelt sich in einigen Urteilen von Landesverfassungsgerichten (u.a. Bremen und Thüringen), denen die Reformforderungen zu weit gingen und die deshalb entsprechende Initiativen für unzulässig, weil angeblich verfassungswidrig, erklärten. Wer jedoch die im 19. Jahrhundert dem Monarchen abgetrotzte Budgethoheit des Parlaments als etwas ansieht, was das Parlament auch gegenüber dem eigenen Volk

für sich reservieren müsse, hat das Verfassungsprinzip der Volkssouveränität wohl noch nicht zu Ende gedacht und schlicht übersehen, dass etwa in der Schweiz die Finanzen zentraler Gegenstand der zum Teil sogar zwingend vorgeschriebenen Volksrechte sind – und dies mit besten Ergebnissen.

10. Planungszellen und andere Formen der Bürgerbeteiligung

Die Vorwirkung fairer direktdemokratischer Verfahrensregeln wird sich vor allem in intensiverer Nutzung der vielfältigen Formen der Bürgerbeteiligung zeigen, also in Erörterungsveranstaltungen und Internetangeboten, Arbeits- und Projektgruppen, Beiräten und Kommissionen, Runden Tischen, Zukunftswerkstätten und Foren, Beauftragten- und Beschwerdestellen.

Im Unterschied zu allen diesen Formen verwendet Peter Dienel bei der von ihm höchst intelligent entwickelten “Planungszelle” für die Auswahl der zu Beteiligten bewusst das Zufallsprinzip. Um nicht doch nur die ohnehin schon Engagierten oder gar materiell an der Frage Interessierten zu erreichen, sondern einen repräsentativen Querschnitt unbefangener Personen, lädt z.B. eine Stadt aus dem Melderegister jede/n Hundertsten ein. Vier Tage lang bezahlt und von Berufs- und Familienpflichten entlastet, informiert durch Experten mit konträren Positionen und begleitet durch unabhängige Moderatoren, erarbeiten die 25 Personen einer Planungszelle in wechselnden 5er-Gruppen Vorschläge etwa zur Gestaltung eines Stadtteils oder zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs oder bewerten vorhandene Lösungsalternativen für einen Bebauungsplan.

Das Ergebnis ist ein Bürgergutachten, das, insbesondere wenn zu einer Frage mehrere Planungszellen parallel durchgeführt werden, wegen der repräsentativen Auswahlmethode und entsprechender Vertretung der Geschlechter, Altersgruppen und sozialer Schichten hohe Legitimität besitzt und von den Entscheidungsorganen kaum beiseite geschoben werden kann. Die im In- und Ausland mit der Planungszelle gemachten Erfahrungen zeigen erstaunliche Lernbereitschaft, Kreativität, Konsensfähigkeit und über das Verfahren hinaus anhaltendes Engagement sowie – dank des einleuchtenden Auswahlprinzips – Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

Auch wenn Planungszellen nicht billig sind – Demokratie gibt es nun mal nicht kostenlos –, empfiehlt sich diese Form der sehr sachbezogenen Bearbeitung öffentlicher Gestaltungsfragen für alle politischen Ebenen. Faire direktdemokratische Verfahrensregeln werden schon durch ihr Vorhandensein den – quasi vorbeugenden – Einsatz dieser Beteiligungsform tendenziell fördern. Es ist zudem denkbar, durch Bürger- bzw. Volksentscheid die regelmäßige Verwendung dieser Beteiligungsform und die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel festzulegen.

11. Analoge Verfahren in Parteien und Verbänden

Je selbstverständlicher Abstimmungen und andere Formen der Beteiligung in Sachfragen auf politischem Felde werden, desto mehr werden diese Formen auch Verwendung finden in internen Willensbildungs- und Entscheidungsvorgängen bei Parteien und Verbänden, soweit sie dort, z.B. im Tarifkampf der Gewerkschaften, nicht schon etabliert sind. Insbesondere dort, wo es um

Rechts- und Ordnungsfragen geht, haben demokratische Verfahren auch im Bildungswesen wie auch in der Wirtschaft ihre Berechtigung, wo der Gedanke der Selbstbestimmung im Übrigen seine je eigenen Formen finden muss, etwa durch begleitetes Selbststudium bzw. durch Organe für Konsumenten und Formen der Mitarbeiterbeteiligung.

12. Korruptionsprävention und Parteienfinanzierung

Es gibt Bereiche, für die es Amts- und Mandatsträgern chronisch schwer fällt, sachgerechte Lösungen zu finden, weil sie nicht über die Fähigkeit Münchhausens verfügen, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen. Dazu gehören Regeln und Verfahren zur Korruptionsvermeidung und eine angemessene Finanzierung der Parteien. Solange die Betroffenen hierüber ausschließlich selbst befinden, kann nichts Zukunftsweisendes herauskommen. Dies sind deshalb vordringliche Themen für direktdemokratische Entscheidungen, mit denen das Volk als Souverän die Spielregeln festlegt und damit Demokratie absichert.

13. Begrenzung wirtschaftlicher Macht

Der starke, wenn auch verdeckte Einfluss multinationaler Konzerne und des Finanzsektors untergräbt Demokratie und macht Politik zur alternativlosen Scheinveranstaltung, und dies, obwohl eine sozial-ökologische Kursänderung immer dringlicher wird, wenn menschliches Leben auf dieser Erde möglich bleiben soll. Spätestens seit der UN-Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 ist dieses Dilemma weltweit bekannt, ohne dass Politik diese Erkenntnis bisher angemessen umgesetzt hätte. Ein fairer Umgang mit den Lebenschancen von Umwelt, Mitwelt und Nachwelt erfordert von den privilegierten Nationen der Nordhalbkugel eine so grundlegende Umstellung ihres Lebensstils, ihrer Wirtschaftsweise und deren Rahmenbedingungen, dass dies in den bisherigen politischen Strukturen nicht leistbar erscheint. Bereicherung auf Kosten anderer“ ist so sehr zur Maxime des Wirtschaftslebens geworden, dass die Menschen kaum noch die selbst geschaffenen Mechanismen ihres auf wild wucherndes Wachstum angelegten Wirtschaftssystems durchschauen und schon gar nicht den Widerspruch zwischen ihren Verfassungsprinzipien der Freiheit und Gleichberechtigung einerseits und den Wirkungen öffentlicher Einrichtungen wie des Geldwesens und des Steuersystems andererseits. In den staatlich dirigierten und deshalb am Status Quo orientierten Bildungseinrichtungen gibt es keine die Zukunft vorbereitende Diskussion z.B. über ein Geldwesen, das dem Austausch und nicht der leistungslosen Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit dient, oder ein Steuersystem, das nicht die Arbeit, sondern die Inanspruchnahme dessen zur Bemessungsgrundlage wählt, was allen Menschen gemeinsam zusteht, nämlich dieser sonnenbeschiedenen Erde mit ihren reichen Schätzen.

Nachdem Planungszellen (wie auch Katastrophen) gezeigt haben, wie lernfähig die Menschen im Ernstfall sind, muss dazu breit Gelegenheit gegeben werden, bevor es zu spät ist. Direkt-demokratische Verfahren eröffnen solche Lernprozesse. Die Ergänzung und Fortentwicklung der Demokratie durch faire direktdemokratische Verfahrensregeln auf allen politischen Ebenen wird deshalb zur Überlebensfrage der Menschheit.

14. Mehr Demokratie

Name und Satzung des Vereins Mehr Demokratie legen nahe, die Weiterentwicklung von Demokratie in ihrer ganzen Breite und mit ihren vielfältigen Instrumenten zu fördern. Doch weil die faire Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren gleichzeitig wie ein Türöffner für alle anderen Instrumente der Demokratie wirkt, konzentriert sich der Verein vorerst auf diesen Schlüssel. Über dessen Form und Bereitstellung sollten letztendlich die Menschen selbst entscheiden. Deshalb lautet das Kernanliegen von Mehr Demokratie e.V.: „Volksentscheid über den Volksentscheid.“

15. Weiterführende Literatur

Hans Herbert von Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei. München 2000.

Benjamin Barber: Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg 1994.

Peter C. Dienel: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. 5. Aufl., Opladen 2002.

Hans Hattenhauer: Über das Minderjährigenwahlrecht, in: Juristen-Zeitung 1996, S. 9-16.

Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. München 1999.

Gebhard Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. St. Gallen 1999.

Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden 1997.

Bernhard A. Lietaer: Das Geld der Zukunft. Über die destruktive Wirkung des existierenden Geldsystems und die Entwicklung von Komplementärwährungen. Riemann 1999