

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Direkte Demokratie

Fakten, Argumente,  
Erfahrungen

Mit einem Beitrag von Gerald Häfner

Mehr Demokratie e.V.



 **democracy  
international**



Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Direkte Demokratie

**Fakten, Argumente, Erfahrungen**

Mit einem Beitrag von Gerald Häfner

Democracy International

Brüssel 2007

---

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

© 2007 Democracy international

Eine Veröffentlichung von Democracy International in Zusammenarbeit mit Mehr Demokratie (Deutschland), Democratie.nu (Belgien) und Referendum Platform (Niederlande).

Übersetzung: Andreas Linke

Lektorat: Ronald Pabst und Oliver Wiedmann

Gestaltung: Stephan Arnold

ISBN 9789078820024

Dieses Werk wird unter der Creative-Commons-Lizenz „Namensnennung, nicht kommerziell, keine Bearbeitung 2.5“ veröffentlicht. Der Benutzer darf dieses Werk unter folgenden Bedingungen kopieren und verbreiten:

- Namensnennung: der Benutzer hat in Verbindung mit dem Werk den vom Autor genannten Namen zu verwenden.
- Keine kommerzielle Nutzung: der Benutzer darf das Werk nicht zu kommerziellen Zwecken verwenden.
- Keine Bearbeitung: der Benutzer darf das Werk nicht bearbeiten.
- Bei Wiederverwendung oder Verbreitung muss der Benutzer die Lizenzbestimmungen dieses Werks gegenüber Dritten kenntlich machen.
- Eine oder mehrere dieser Bedingungen gelten für den Benutzer nur dann nicht, wenn die Rechteinhaber dem im Voraus zugestimmt haben.

Weitere Informationen: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/deed.de>

## Wort des Dankes

Bei den folgenden Personen und Organisationen möchten wir uns für ihren Beitrag zur Entstehung dieses Buches bedanken. Heiko Dittmer (Antwerpen) und Bert Penninckx (Antwerpen) für ihre Unterstützung des Projekts. Michael Efler (Berlin), Matthias Leimeister (Berlin), Michael Macpherson (Berlin) und Frank Rehmet (Hamburg) für ihre Hilfe bei der Recherche. Gerald Häfner (München), Paul Carline (Edinburgh) und Michaël Bauwens (Antwerpen) für ihre inhaltlichen Beiträge zur deutschen, englischen bzw. niederländischen Ausgabe. Stephan Arnold (Halle) für die Gestaltung. Bruno Kaufmann (Falun) für die von ihm eingeräumte Möglichkeit, dieses Buch auf einer Reihe von Konferenzen des Initiative & Referendum Institute Europe, dessen Direktor er ist, in verschiedenen europäischen Ländern vorzustellen.

Ein besonderer Dank geht an Aimee Lind Adamiak (Ås), Blaž Babič (Ljubljana), Thomas Benedikter (Bozen), David Calderhead (Amsterdam), Nicholas E. Fischer (Kopenhagen), Frederikke Amalie Bodil Foss (Kopenhagen), Miloslav Hettes (Bratislava), Mira Hetteslova (Londen), Daniel Kmiecik (Lille), Andreas Linke (Berlin), Juan Carlos Madronal (Madrid), Magdalena Musial-Karg (Poznan) sowie Lilia Zaharieva (Aachen) für ihren engagierten, häufig uneigennützigem Einsatz bei der Übersetzung, sowie an Paul Carline (Edinburgh), María Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Köln), Oliver Wiedmann (Berlin) und Bartek Wisnewski (Warschau) für ihre mitunter ausführlichen Korrekturarbeiten.

Außerdem ein Dank an alle Personen und Organisationen in Europa, die zur Verbreitung dieses Buches in Europa beitragen.

Gleichzeitig möchten wir allen herzlich danken, die diese Veröffentlichung durch eine Spende ermöglicht haben.

Antwerpen und Amsterdam, April 2007

*Jos Verhulst und Arjen Nijeboer*

# Inhalt

Wort des Dankes . . . . .	5
Inhalt . . . . .	6
1. Die geheime Kraft der Demokratie . . . . .	7
2. Was ist Demokratie? . . . . .	13
3. Föderalismus, Subsidiarität und soziales Kapital. . . . .	25
4. Der demokratische Mensch . . . . .	40
5. Lehren aus der direktdemokratische Praxis . . . . .	52
6. Mögliche Einwände gegen direkte Demokratie . . . . .	75
7. Erfahrungen, Stand und Perspektiven der direkten Demokratie in Deutschland und Österreich . . . . .	94
Literaturverzeichnis . . . . .	116
Über die Autoren . . . . .	121
Über die Herausgeber dieses Buches. . . . .	122

# 1. Die geheime Kraft der Demokratie

Das 20. Jahrhundert wird nicht als Jahrhundert der Informationstechnik, der Raumfahrt oder der Kernenergie in die Geschichte eingehen. Die Menschen werden sich daran nicht als das Jahrhundert des Faschismus, des Kommunismus oder des Kapitalismus erinnern. Es wird nicht das Jahrhundert von zwei Weltkriegen sein.

Das 20. Jahrhundert wird als das Jahrhundert der Demokratie in die Geschichte eingehen.

Im 20. Jahrhundert wurde die Demokratie – zum ersten Mal in der Menschheitsgeschichte – als weltweite *Norm* anerkannt. Dieser Standard wird zwar fast nirgendwo erreicht und die Demokratie wird in vielen Teilen der Welt beständig mit Füßen getreten. Aber bis auf einige Ausnahmen (zum Beispiel Saudi-Arabien, Bhutan) *berufen* sich alle nur erdenklichen Regime auf demokratische Legitimation. Sie tun dies in dem Bewusstsein, dass Demokratie für die Weltbevölkerung zur Norm geworden ist. Und das ist ein epochaler Schritt.

Im 19. Jahrhundert steckte die Demokratie eigentlich noch in den Kinderschuhen. In den Vereinigten Staaten wurde das allgemeine Wahlrecht eingeführt, das sich allerdings auf weiße Männer beschränkte. Bei Frauen und Farbigen ging man nicht davon aus, dass sie zu einer Teilnahme an Wahlen befähigt sind. In zahlreichen Ländern mussten die Arbeiter jahrzehntelang für die Gleichheit an der Wahlurne kämpfen, da man nicht der Meinung war, dass sie eine überlegte Entscheidung treffen könnten. Auch in Südafrika wurden damals Katastrophen vorhergesagt, sollte das allgemeine Wahlrecht eingeführt werden. Rückblickend hat sich immer wieder gezeigt, dass die Vorbehalte und Einwände gegen das Wahlrecht für Arbeiter, Frauen und Farbige unbegründet waren.

In der Demokratie steckt eine geheime, verborgene Kraft. In der jüngeren Geschichte standen demokratische Systeme wiederholt allmächtig scheinenden diktatorischen Regimen gegenüber. Letztendlich haben sich die demokratischen Gesellschaftsformen als lebensfähiger erwiesen.

## Zwei Quellen

Die Demokratie schöpft ihre Überlegenheit aus zwei Quellen.

Zum einen ist ein demokratisches System *legitimiert*. In einer Demokratie drückt das Volk seinen Willen zugunsten dieser bestimmten Herrschaftsform aus. Natürlich kann eine solche demokratische Regierung auf mehr innere Unterstützung zählen als eine Diktatur.

Zum zweiten ist eine Demokratie *produktiver*. Unter einem autoritären Regime haben die Ideen der meisten Bürger kaum eine Chance, Entscheidungsfindung und Beschlussfassung zu beeinflussen. Eine Demokratie dagegen baut auf einer viel breiteren Basis auf.

Außerdem erfolgt die Auswahl der Ideen hier wesentlich effizienter. Demokratie ist nichts anderes als die gesellschaftliche Verwertung individueller Ideen. Eine neue Idee geht immer auf ein Individuum zurück, denn nur Individuen können denken. Die einzelnen Ideen müssen

dann jedoch gegeneinander abgewogen, gesellschaftlich gewichtet, angepasst und aufeinander abgestimmt werden. Menschen sind aufeinander angewiesen und müssen die Unzulänglichkeiten der Ideen gegenseitig korrigieren. Der Kern von Demokratie besteht eigentlich in diesem Prozess der gesellschaftlichen Herausbildung von Vorstellungen, wobei die Idee oder der Vorschlag eines Einzelnen – häufig bereits übernommen von einer kleineren Gruppe (Partei, Initiative oder Interessenverband) – von der Allgemeinheit überdacht und gewichtet wird. Dieser Prozess der Herausbildung von Vorstellungen führt zu einem Beschluss. Dieser Beschluss muss allerdings in einem historischen Rahmen betrachtet werden, denn die Minderheit von heute kann zur Mehrheit von morgen werden. Die tatsächlich gefassten Beschlüsse verhalten sich zur kontinuierlichen Herausbildung von Vorstellungen wie die Paukenschläge zu einer ganzen Sinfonie.

Demokratische Beschlüsse sind diktatorischen Beschlüssen auf mittlere Sicht gesellschaftlich überlegen. Moralisch zweifelhafte Zielsetzungen, die nicht den gesellschaftlichen Interessen entsprechen, suchen ihren Weg von Natur aus über verborgene Kanäle, abseits der offenen, demokratischen Beschlussfassung. Die besten Ideen der Menschen werden unter demokratischen Verhältnissen sozusagen herausgefiltert, da wir die Schwächen anderer besser wahrnehmen als die eigenen Fehler. Entlang des demokratischen Wegs kann in einem Prozess der Auslese das für die Gesellschaft Wertvolle in diese Gesellschaft eingehen. Das heißt nicht, dass die Existenz demokratischer Instrumente die Qualität der moralischen Initiativen einzelner Individuen garantiert. Wir können solchen Initiativen lediglich mit Zuversicht entgegensehen. Es heißt aber durchaus, dass sich moralisch wertvolle Bestrebungen ohne Demokratie nicht verwirklichen lassen. Die Politik kann moralisches Verhalten nicht *vorschreiben*. Aber die Politik kann demokratische Instrumente schaffen, mit denen sich das in den Individuen schlummernde moralische Potenzial gesellschaftlich nutzbar machen lässt.

## Wachsende Demokratie

Eine Demokratie ist niemals perfekt. Die Verbreitung der Demokratie sollte als *organischer Prozess* betrachtet werden. Demokratie kann ihre Entwicklung und Vertiefung ebenso wenig unterbrechen wie ein Mensch seine Atmung. Ein demokratisches System, das unveränderlich und statisch bleibt, stirbt ab und wird undemokratisch. Die derzeit herrschende schlechte Stimmung in der Gesellschaft geht exakt auf einen solchen Sterbeprozess zurück. Wir müssen uns der Einsicht stellen, dass die Demokratie in unserer Gesellschaft lebensgefährlich bedroht ist.

Unsere aktuelle, ausschließlich repräsentative Demokratie ist de facto eine Antwort auf die Bestrebungen einer Zeit, die bereits ein Jahrhundert zurückliegt. Dieses System war damals angemessen, weil die meisten Menschen ihre politischen Vorstellungen und Ideale in einigen wenigen klar umrissenen Menschheits- und Gesellschaftsanschauungen wiederfanden, wie sie beispielsweise von christlichen, sozialistischen oder liberalen Gruppierungen vertreten wurden. Diese Zeit haben wir weit hinter uns gelassen. Die Menschen entwickeln ihre Vorstellungen und Urteile individueller.

Die zugehörige demokratische Form ist das parlamentarische System, erweitert um eine *Volksabstimmung bzw. einen Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens* (direkte Demokratie), da nur in einem solchen System eine direkte Verbindung zwischen dem einzelnen Individuum und den gesetzgebenden und ausführenden Organen vorhanden ist. In dem Maße, in dem die Bürger zu einer individuelleren Urteilsbildung tendieren und die Parteien ihr Monopol als ideologische Eckpfeiler verlieren, ergibt sich die Notwendigkeit direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente.

In den Ländern der westlichen Welt spricht sich tatsächlich eine Mehrheit der Bevölkerung für die Einführung von Volksabstimmungen aus (siehe 1-1). Schon allein diese Tatsache sollte ein ausschlaggebendes Argument für die Einführung von Volksabstimmungen sein. Demokratie bedeutet wörtlich „Volksherrschaft“. Der erste Schritt hin zu einer authentischen Volksherrschaft besteht zwangsläufig darin, dass das Volk selbst entscheiden kann, *wie* die Volksherrschaft eingerichtet und ausgeübt wird.

Dennoch sprechen sich führende Politiker gegen Volksabstimmungen aus (siehe 1-2). Auffällig ist, dass sich viele Politiker umso stärker gegen Volksabstimmungen aussprechen, je mehr Macht sie besitzen (siehe 1-3). Sie berufen sich dabei im Wesentlichen auf die Argumente, die früher gegen das Wahlrecht für Arbeiter oder Frauen in Anspruch genommen wurden. Es lässt sich jetzt noch zeigen, dass diese Argumente im Wesentlichen keine Substanz besitzen. In Kapitel 6 nehmen wir die wichtigsten Argumente unter die Lupe.

An sich aber genügt ein Blick in die Praxis, um zu erkennen, dass die Einwände unbegründet sind. Insbesondere in der Schweiz gibt es bereits seit über hundert Jahren ein – wenn auch unvollkommenes, so doch außerordentlich interessantes – Beispiel für direkte Demokratie (siehe Kapitel 5). Die Schweizer können auf allen Verwaltungsebenen Volksbegehren mit dem Ziel der Gesetzgebung initiieren. In bestimmten Fällen stellen sie sich damit offensichtlich direkt gegen die Auffassungen der politischen und wirtschaftlichen Elite. Bei Volksabstimmungen zu Änderungen der Bundesverfassung sowie zur Übertragung von souveränen Rechten an internationale Organisationen, die in der Schweiz obligatorisch sind, lehnen die Schweizer Bürger ein Viertel der Parlamentsvorschläge ab. Wenn von einer Bürgergruppe Unterschriften gesammelt werden, um eine Volksabstimmung zu erreichen, werden sogar die Hälfte der Gesetzesvorschläge abgewiesen. Dennoch hat die Bevölkerung ihre demokratischen Rechte nicht dazu genutzt, aus der Schweiz einen unmenschlichen oder autoritären Staat zu machen. Es gibt keine Todesstrafe in der Schweiz und auch die Menschenrechte sind in diesem Land nicht gefährdet. Überdies denken die Schweizer Bürger nicht daran, ihr überlegenes demokratisches System aufzugeben. (Die Abneigung der Schweizer Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union hängt unter anderem mit deren undemokratischem Charakter zusammen.)

Dennoch sollte direkte Demokratie nicht idealisiert werden. Sie bietet an sich keine einzige Lösung. Aber direkte Demokratie stellt das erforderliche Instrument zur Verfügung, mit dem sich heutzutage brauchbare Lösungen finden lassen. Die Einführung direkter Demokratie darf nicht aus einer plötzlichen Euphorie heraus erfolgen, sondern muss in einem Geist des „aktiven und bewussten Warten-Wollens“ geschehen.

Darüber hinaus sollte die heilsame Wirkung nicht unterschätzt werden, die an sich schon von einer radikalen

Entscheidung zugunsten der Wiederherstellung demokratischer Strukturen und einer demokratischen Vertiefung ausgehen. Die Entscheidung für mehr Demokratie ist immer auch die Entscheidung für die Redefreiheit des *anderen*. Sie ist eine Glaubensbekundung an die in den Mitbürgern schlummernden moralischen Fähigkeiten und Kräfte. In unserer durch gegenseitiges Misstrauen vergifteten Gesellschaft lässt sich kaum etwas Heilsameres vorstellen. Das Engagement für mehr direkte Demokratie ist an sich schon ein Engagement für den anderen, für dessen Redefreiheit und Würde. Wer sich ausschließlich für die Umsetzung seiner eigenen Ziele interessiert, dem ist mit Demokratie nicht geholfen. Er sollte seine Energie besser in die Veröffentlichung und Verbreitung seines eigenen persönlichen Standpunkts stecken. Das Interesse eines wahrhaften Demokraten richtet sich auf den individuellen Standpunkt des anderen. Denn er ist sich dessen bewusst, dass die Menschen einander brauchen, um ihre Ideen und Intuitionen gegenseitig zu messen, zu verbessern und zu ergänzen. Dieser Prozess der gesellschaftlichen Herausbildung von Vorstellungen stellt den eigentlichen Kern des demokratischen Lebens dar. Je intensiver der Zusammenschluss bzw. die *Föderalisierung* der Menschen erfolgt, desto besser können sich gemeinsame Vorstellungen herausbilden (auf den Zusammenhang zwischen Föderalismus und direkter Demokratie wird in Kapitel 3 näher eingegangen). Direkte Demokratie und Föderalismus stärken einander. Gemeinsam bilden sie eine „starke Demokratie“ (Barber 1984) bzw. eine „integrale Demokratie“.

## „Unsere Demokratie ist Humbug“

Derzeit sind wir von einer solchen integralen Demokratie noch weit entfernt. Die politische Beschlussfassung erfolgt im Wesentlichen außerhalb des Einflussbereiches der Bürger, ja sogar ohne deren Mitwissen. Dies gilt für fast alle europäischen Staaten.

In Deutschland hat der einflussreiche Verwaltungswissenschaftler Hans Herbert von Arnim unter anderem in der Studie „Das System. Die Mächte der Macht“ (2001) die Funktionsweise des politischen Systems in Deutschland hergeleitet. „Wenn repräsentative Demokratie Regierung *durch* das Volk und *für* das Volk bedeutet (Abraham Lincoln), stellt man rasch fest, dass es in der Praxis des vermeintlich freiheitlichsten Gemeinwesens, das je auf deutschem Boden bestand, um diese Grundsätze nicht gut bestellt ist. Staat und Politik sind insgesamt in einem Zustand, von dem nur noch Berufsoptimisten oder Heuchler behaupten können, er sei aus dem Willen der Bürger hervorgegangen: Jeder Deutsche hat die Freiheit, Gesetzen zu gehorchen, denen er niemals zugestimmt hat; er darf die Erhabenheit des Grundgesetzes bewundern, dessen Geltung er nie legitimiert hat; er ist frei, Politikern zu huldigen, die kein Bürger je gewählt hat, und sie üppig zu versorgen – mit seinen Steuergeldern, über deren Verwendung er niemals befragt wurde.“ Die politischen Parteien, die in diesem System Entscheidungen treffen, sind laut von Arnim zu monolithischen Einrichtungen entartet. Die politische Willensbildung, die in einer Demokratie von unten nach oben – von den Bürgern zum Parlament – erfolgt, liegt voll und ganz in den Händen der Parteispitzen. Von Arnim klagt auch über das System der Parteienfinanzierung, bei dem die Politiker eigenständig entscheiden können, wie viele Steuergelder ihre Parteien – private Vereine wie alle anderen – vereinnahmen können. Laut von Arnim ist es keineswegs verwunderlich, dass die Politiker den immer lauter werdenden Ruf nach einer Reform des politischen Systems konsequent ignorieren, da sie sonst ihre eigene erhebliche Machtposition untergraben würden.



In Großbritannien hat die so genannte Power Inquiry – eine von gesellschaftlichen Organisationen ins Leben gerufene Kommission, die sowohl von Politikern als auch von Bürgern besetzt wird – eine umfangreiche Untersuchung der britischen Demokratie durchgeführt und vor allem nach den Gründen gesucht, warum offensichtlich so viele Bürger der Politik den Rücken kehren. Im ganzen Land kam es zu öffentlichen Anhörungen, bei denen die Bürger aufgefordert wurden, ihre Meinung zu äußern. Das Ergebnis wurde in dem Bericht „Power to the People“ veröffentlicht. „Eine Ursache für das schwindende politische Engagement spielte bei unseren gesamten Untersuchungen immer wieder eine Rolle: die Bürger sind überwiegend der Meinung, dass ihre Auffassungen und Überzeugungen bei der politischen Beschlussfassung nicht ausreichend Berücksichtigung finden. Das Ausmaß und die Intensität dieser Wahrnehmung in der britischen Öffentlichkeit können nicht genug betont werden. Zahlreiche, wenn nicht sogar alle in diesem Bericht angeführten Erklärungen können auch als Spielarten dieses einen Themas aufgefasst werden – der schwache Einfluss der Bürger. (...) Diese Überzeugung dominiert in zahlreichen Beiträgen der von der Power Inquiry befragten Personen.“ (Power Inquiry, 2006, S. 72).

Professor De Wachter hat im Jahr 1992 die Entscheidungsprozesse in Belgien genauer untersucht und folgert: „Die formal demokratische Institutionalisierung ist in Belgien verkrüppelt. Modernere Formen der Ausgestaltung, mit denen die Bürger nachhaltig in die Beschlussfassung eingreifen können, werden verweigert oder führen schließlich dazu, dass Beschlüsse nicht zustande kommen.“ (S. 71). „Der Bürger bzw. Wähler ist ein schwacher Akteur im komplizierten und absolut dichten sozialen Geflecht der politischen Entscheidungen seines Landes. Ihm fehlen entscheidende Zugriffsmöglichkeiten auf die höchsten Stellen der Machthierarchie sowie auf die Beschlussfassung. Alles wird in recht elitärer Weise für ihn ausgehandelt. Für diejenigen, die Ansprüchen demokratischer Legitimierung gegenüber aufgeschlossen sind, ist dieses Fazit zugleich eine Enttäuschung und ein Verzicht.“ (S. 371).

In den Niederlanden hat der Journalist Gerard van Westerloo (2002) mit dem Politikwissenschaftler Hans Daudt ein Interview geführt. Daudt gilt als Nestor der niederländischen Politologie; er war nach dem Krieg der Lehrer für eine ganze Generation von Politologen. Professor Hans Daudt wirbelte mit der Behauptung Staub auf, dass die Niederlande keine Demokratie seien. Natürlich, meint Daudt, werden die Grundrechte respektiert, aber bauschen wir das Ganze nicht mit Schlagworten zu etwas auf, das es nicht ist: eine Demokratie mit Vertretern des Volkes. (...) Unsere Demokratie ist Humbug.“ Da Van Westerloo doch wissen wollte, was denn Daudts Kollegen hiervon hielten, machte er sich auf den Weg und besuchte Dutzende führende Verwaltungswissenschaftler und Politologen in den Niederlanden. Überall bestätigte sich die Sicht von Daudt. Professor Frissen aus Tilburg äußerte sich folgendermaßen: „Wir haben in den Niederlanden einen absoluten Regentenstand, der mit Demokratie im direktdemokratischen Sinn nichts zu tun hat.“ Professor Ankersmit aus Groningen meinte: „Die Politik wurde in den Niederlanden in die Peripherie verschoben. Demokratie als solche ist nicht mehr zu erkennen.“ Professor Tromp aus Amsterdam: „Die Politik in den Niederlanden ist in einer Sackgasse gelandet. Es wird zu einer Krise kommen, das ist unausweichlich. Politische Parteien sind nichts anderes mehr als Netzwerke von Personen, die einander kennen und unterstützen.“ Professor De Beus aus Amsterdam: „Die Legitimation der niederlän-

dischen Demokratie sind Selbstbetrug und Irreführung im großen Stil.“ Professor Tops aus Tilburg: „Den engagierten Politiker gibt es in den Niederlanden praktisch nicht mehr.“ Gerrit Voerman, Direktor des niederländischen Dokumentationszentrums für politische Parteien: „Das Parlament ist zu einem bloßen Jasager verkommen.“ Und laut Politikwissenschaftler Baakman aus Maastricht „machen wir uns selbst weiß, dass das, was wir als Demokratie bezeichnen, auch als Demokratie funktioniert.“

## Schwindendes Vertrauen

Die Bevölkerung in den meisten europäischen Staaten ist sich dessen bewusst, dass die Beschlussfassung kaum auf demokratische Weise verläuft. Sie hat den Glauben an den demokratischen Charakter der Institutionen und Einrichtungen zum großen Teil verloren.

In Deutschland ging aus einer Untersuchung von TNS Emnid im Auftrag von Reader's Digest hervor, dass das Vertrauen der Bürger in die politischen Parteien im Zeitraum zwischen 1995 und 2005 von 41 Prozent auf 17 Prozent gesunken ist. Das Vertrauen in das Parlament ging im gleichen Zeitraum von 58 auf 34 Prozent zurück, während das Vertrauen in die Regierung von 53 auf 26 Prozent sank. „Unter der Oberfläche brodelte es gewaltig“, so der Kommentar des Politikwissenschaftlers Karl-Rudolf Korte. „Das ist viel mehr als traditionelle Politik- und Parteienverdrossenheit. Mittlerweile verachten die Bürger ihre offiziellen Repräsentanten.“

(Reader's Digest Online, 10. August 2005). Laut einer Untersuchung von Gallup halten 76 Prozent der Deutschen ihre Politiker für unehrlich (Die Zeit, 4. August 2005).

Aus einer Umfrage von SOFRES aus dem Jahr 2003 geht hervor, dass 90 Prozent der Franzosen der Auffassung sind, dass sie keinen Einfluss auf die nationalen politischen Entscheidungen haben. 76 Prozent haben diesen Eindruck auch in der Kommunalpolitik (Lire la politique, 12. März 2003).

Der belgische Soziologe Elchardus hat 1999 die Auffassungen der Belgier zu Demokratie untersucht. Seine Zusammenfassung: „Eine deutliche Mehrheit der Wähler hat den Eindruck, dass sich ihre Meinung und ihre Stimme in der Politik nicht auf die eigentlichen Entscheidungen auswirkt. (...) 58 Prozent der Befragten hat das Gefühl, dass sich die Politiker, wenn sie einmal gewählt sind, ‚als etwas Besseres und nicht wie normale Menschen fühlen‘. Das führt bei über einem Viertel der Wählerschaft zu einem ausgesprochenen Misstrauen: ‚eigentlich gibt es keinen einzigen Politiker, dem ich vertrauen würde‘. Positiven Aussagen über Politik und Vertretung stimmen lediglich 15 bis 23 Prozent der Befragten zu. Offensichtlich ist die Behauptung in keiner Weise übertrieben, dass sich die Hälfte bis zwei Drittel der Wählerschaft machtlos fühlt.“ (Elchardus, 1999, S. 36).

Umfragen in den Niederlanden von Maurice de Hond aus dem Jahr 2004 zeigen, dass die Mehrheit der Niederländer wenig Vertrauen in die demokratische Substanz ihres Staates hat. 70 Prozent widersprechen folgender Aussage: „Politiker hören jetzt besser zu als vor fünf Jahren“. 51 Prozent widersprechen der Aussage „In den Niederlanden spielt der Wähler bei der Gestaltung der nationalen Politik eine wichtige Rolle“; 47 Prozent stimmen dieser Aussage zu. 55 Prozent widersprechen folgender Aussage: „Die Niederlande sind eine echte Demokratie“; nur 39 Prozent stimmen dieser Aussage

zu. Eine weitere Untersuchung von De Hond vom August 2005 beschäftigt sich mit Korruption. Die Niederländer denken, dass durchschnittlich 12 Prozent der Parlamentarier und Regierungsmitglieder korrupt sind, während es bei den Politikern auf kommunaler und auf Provinzebene 18 Prozent seien. Von den Beamten in nationalen Behörden und Einrichtungen seien nach Auffassung der Niederländer 17 Prozent korrupt. Auf kommunaler und Provinzebene seien es 18 Prozent. Übrigens gab ein Viertel der Befragten an, persönliche Erfahrungen mit Korruption bei Politikern zu haben oder über Bekannte von solchen Fällen zu wissen ([www.peil.nl](http://www.peil.nl)).

Gallup organisierte 2002 eine repräsentative Umfrage, bei der die Befragten das Vertrauen in 17 gesellschaftliche Einrichtungen einschätzen sollten – von den Streitkräften und den Gewerkschaften bis zum Parlament und den multinationalen Konzernen. Dabei wurden 36.000 Personen aus 47 Ländern befragt. Unter sämtlichen Einrichtungen genießt offensichtlich das Parlament

das geringste Vertrauen. Durchschnittlich 51 Prozent haben wenig bis gar kein Vertrauen, während 38 Prozent etwas bis viel Vertrauen haben (*De Witte Werf*, Lente 2003, S. 11).

Transparency International, die internationale Vereinigung gegen Korruption, organisierte 2004 eine ähnliche Umfrage in 62 Ländern, bei der etwa 50.000 Personen befragt wurden, welche gesellschaftlichen Einrichtungen für sie die ehrlichsten und welche die korruptesten sind. Dabei wurden die politischen Parteien als am korruptesten eingeschätzt. In 36 der 62 Länder hatten sie das zweifelhafte Vergnügen eines Spitzenplatzes. An zweiter Stelle kamen die Parlamente (*Rotterdams Dagblad*, 10. Dezember 2004).

Allerdings sollte man nicht denken, dass sich dieser schleichende Vertrauensverlust endlos fortsetzen kann. Eine Regierung, die das Vertrauen der Mehrzahl der Bürger verloren hat, hat damit eigentlich auch ihre Legitimität eingebüßt.

## 1-1: Will die Bevölkerung direkte Demokratie?

Ja. Es gibt kaum ein westliches Land, in dem sich nicht eine (häufig deutliche) Mehrheit der Bevölkerung für direkte Demokratie ausspricht.

Im Jahr 1995 ging aus der „State of the Nation“-Umfrage hervor, dass 77 Prozent der Briten der Auffassung sind, es müsste ein System eingeführt werden, „bei dem bestimmte Beschlüsse anhand von Volksabstimmungen durch die Bevölkerung gefasst werden“ (*Prospect Magazine*, Oktober 1998). Laut einer von *The Sun* (15. März 2003 veröffentlichten Befragung wollen 84 Prozent der Briten ein Referendum über die europäische Verfassung. Gleichzeitig erschien im *Daily Telegraph* eine Untersuchung, nach der 83 Prozent der Briten Fragen der Souveränität anhand nationaler Referenden klären wollen. Nur 13 Prozent meinen, dies sei allein Aufgabe der Regierung. Der *Guardian* (29. Februar 2000) veröffentlichte eine Umfrage, nach der 69 Prozent der Briten ein Referendum über das neue Wahlsystem, ein Plan von Premierminister Blair, wünschen. Daraus geht eindeutig hervor, dass die Briten in Bezug auf die Gestaltung ihres politischen Systems selbst das letzte Wort haben möchten.

In Deutschland sind über vier von fünf Bürgern für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf nationaler Ebene. Aus einer Emnid-Umfrage von 2005 geht hervor, dass 85 Prozent der Deutschen dies befürworten (*Reader's Digest*, 10. August 2005). Es gibt Dutzende andere Umfragen mit ähnlichen Ergebnissen. 2004 befragte Emnid die Deutschen auch, ob sie ein Referendum über die europäische Verfassung wünschen – 79 Prozent antworteten mit Ja. Bereits früher haben Umfragen gezeigt, dass die positive Einstellung gegenüber direkter Demokratie quer durch alle Parteien verläuft: bei den SPD-Wählern sind es 77 Prozent, bei den CDU-Wählern 68 Prozent, bei den FDP-Wählern 75 Prozent, bei den Wählern der Grünen 69 Prozent und bei den PDS-Wählern 75 Prozent. (*Zeitschrift für Direkte Demokratie* 51, 2001, S. 7).

Laut einer SOFRES-Umfrage sind 82 Prozent der Franzosen für Volksabstimmung und Volksinitiative, während 15 Prozent dagegen sind (*Lire la politique*, 12. März 2003).

In den Niederlanden sind laut einer SCP-Befragung aus dem Jahr 2002 81 Prozent der Wähler für die Einführung von Referenden. Im Jahr 1997 ging aus einer SCP-Umfrage hervor, dass bei allen vier großen Parteien eine deutliche Mehrheit für direkte Demokratie ist: bei den CDA-Wählern sind es 70 Prozent, bei den PvdA-Wählern 81 Prozent, bei den VVD-Wählern 83 Prozent und bei den D66-Wählern 86 Prozent (Kaufmann und Waters, 2004, S. 131). Laut einer NIPO-Umfrage vom April 1998 wollten 73 Prozent der Wähler ein Referendum über die Einführung des Euro, und aus einer Befragung vom September 2003 ging hervor, dass 80 Prozent ein Referendum über die europäische Verfassung wollten, das im Jahr 2005 auch tatsächlich durchgeführt wurde (Nijeboer, 2005). Übrigens erwarten Niederländer viel von Demokratie. Aus der Nationalen Freiheits-Untersuchung 2004 ging hervor, dass die „Förderung der Demokratie“ die mit 68 Prozent häufigste Antwort auf die Frage war: „Was ist vor allem erforderlich, damit in der Welt Frieden herrscht?“

Gallup fragte Mitte 2003 die Europäer, wie wünschenswert ein Referendum über die europäische Verfassung wäre. Von den Befragten hielten 83 Prozent ein solches Referendum für „unverzichtbar“ bzw. „nützlich, wenn auch verzichtbar“. Lediglich 12 Prozent stuften ein derartiges Referendum als „nutzlos“ ein. Bei den Jüngeren sowie bei Personen mit höherer Ausbildung war der Anteil der Befürworter noch größer (*Witte Werf*, Herbst 2003, S. 15).

Auch in den Vereinigten Staaten strebt eine Mehrheit direkte Demokratie an. 1999–2000 wurde die umfangreichste Befragung zur direkten Demokratie durchgeführt, die in den USA jemals stattfand. In allen 50 Bundesstaaten ergab sich dabei ein Abstand zwischen Befürwortern und Gegnern von mindestens 30 Prozentpunkten. Durchschnittlich waren in den USA 67,8 Prozent für und 13,2 Prozent gegen direkte Demokratie. Dabei wurde auch deutlich, dass mit zunehmender Zahl durchgeführter Referenden auch der Anteil der Befürworter von direkter Demokratie wuchs. In Bundesstaaten mit wenigen oder gar keinen Referenden sprachen sich durchschnittlich 61 Prozent dafür aus, während es in Bundesstaaten mit einer durchschnittlichen Anzahl von Referenden schon 68 Prozent waren. Und dort, wo über 15 Referenden durchge-

führt worden waren, stieg der Anteil der Befürworter auf 72 Prozent. „Diese Umfragen aus den Jahren 1999/2000 sind ein schlagender Beweis dafür, dass durch wachsende Erfahrungen mit Volksinitiativen und Volksabstimmungen auch die Unterstützung für direkte Demokratie zunimmt“, so Waters (2003, S. 477). Es wurde auch danach gefragt, wie wünschenswert eine von den Bürgern initiierte Volksabstimmung auf Bundesebene sei (paradoxiertweise fanden in den Vereinigten Staaten als einem der wenigen Länder weltweit noch nie nationale Referenden statt, obgleich direkte Demokratie in den Bundesstaaten und auf kommunaler Ebene weit verbreitet ist). Eine solche Volksabstimmung befürworteten 57,7 Prozent, während sie von 20,9 Prozent abgelehnt wurde.

## 1-2: Will die politische Elite direkte Demokratie?

Nein. Bei Meinungsbefragungen sprechen sich Politiker in der Regel mehrheitlich gegen direkte Demokratie aus.

In Dänemark wurden die Mitglieder des Parlaments nach ihrer Meinung zu der Aussage befragt: „In Dänemark sollten mehr Referenden abgehalten werden.“ Eine deutliche Mehrheit der Parlamentsabgeordneten sprach sich dagegen aus. Von den drei Parteien – den Sozialdemokraten, den Linksliberalen und den Zentrumsdemokraten – waren sogar 100 Prozent der Parlamentarier dagegen, während sich 96 Prozent der Rechtsliberalen und 58 Prozent der Konservativen dagegen aussprachen. Nur die Sozialisten und die Dänische Volkspartei waren mit (deutlicher) Mehrheit dafür (*Jyllands Posten*, 30. Dezember 1998).

Im Jahr 1993 befragte der Politikwissenschaftler Tops niederländische Gemeinderatsmitglieder. Weniger als ein Viertel von ihnen sprachen sich für die Einführung von verbindlichen Referenden aus (*NG Magazine*, 31. Dezember 1993). Eine von der Universität Leiden durchgeführte Meinungsbefragung ergab, dass 36 Prozent der Gemeinderatsmitglieder für die Einführung eines fakultativen Referendums und 52 Prozent dagegen waren. Von den Rechtsliberalen (VVD) und den Christdemokraten (CDA) waren durchschnittlich 70 Prozent dagegen. Nur die Gemeinderatsmitglieder von Grünen (GroenLinks) und Linksliberalen (D66) waren mehrheitlich für das fakultative Referendum (*Binnenlands Bestuur*, 18. Februar 1994).

In Belgien führte das Institut für lokale sozialistische Aktion unter sozialdemokratischen Kommunalpolitikern eine Befragung über kommunale Referenden durch. Ganze 16,7 Prozent sprachen sich bedingungslos für ein verbindliches Referendum aus (*De Morgen*, 31. Januar 1998).

Einen interessanten Einblick in die Dynamik der Unterstützung durch Eliten bietet die Untersuchung von Kaina (2002). Sie untersuchte die Bereitschaft der Eliten in Deutschland zur Einführung direkter Demokratie. Dabei unterschied sie unter anderem die politische Elite, die Gewerkschaftselite und die Unternehmerelite. Von der Gesamtgruppe stimmten 50 Prozent direkter Demokratie in „hohem“ oder „sehr hohem“ Maße zu. In der Bevölkerung ist diese Zustimmung mit 84 Prozent deutlich höher. Allerdings ergeben zwischen den einzelnen Eliten deutliche Unterschiede. Bei der Gewerkschaftselite beträgt die Zu-

stimmung 86 Prozent, bei der Unternehmerelite hingegen nur 36 Prozent. Innerhalb der politischen Elite zeigt sich ein ausgesprochen divergentes Bild. Die hohe bis sehr hohe Zustimmung liegt bei der politischen Elite der postkommunistischen PDS und den Grünen bei ganzen 100 Prozent; die Sozialdemokraten sind zu 95 Prozent dafür, bei den Liberalen liegt der Wert bei 78 Prozent, während CDU/CSU dies lediglich zu 34 Prozent befürworten. (Und tatsächlich hat bereits eine Mehrheit des Bundestags einer Grundgesetzänderung zugestimmt, mit der ein ziemlich gutes direktdemokratisches System eingeführt werden sollte. Allerdings wird dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit benötigt, die vor allem von den CDU-Politikern verhindert wird.) Betrachtet man die Wähler der Parteien, zeigt sich bei jeder Partei ausnahmslos eine deutliche Mehrheit zugunsten direkter Demokratie. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die CDU-Politiker in diesem Punkt weder das Volk noch die eigenen Wähler vertreten, sondern allein auf die Interessen der Wirtschaft hören.

## 1-3: Politische Macht und direkte Demokratie

Die Meinung zahlreicher Politiker zur Frage, ob und inwieweit Volksabstimmungen wünschenswert sind, hängt eng mit ihrer eigenen Nähe zur politischen Macht zusammen. Je mehr Macht sie innerhalb eines repräsentativen Systems erlangt haben, desto eher sprechen sie sich gegen direkte Demokratie aus. Dazu nachfolgend einige Beispiele.

In Schweden fanden im 20. Jahrhundert lediglich fünf Volksabstimmungen statt. Die Standpunkte der wichtigsten Parteien, der Sozialistischen Partei sowie der Konservativen Partei, richteten sich danach, ob sie gerade an der Macht waren oder nicht. Die Konservative Partei hatte sich vor dem Zweiten Weltkrieg dezidiert gegen Volksabstimmungen ausgesprochen. Als sich die Partei nach dem Krieg jahrzehntelang in der Opposition befand, wurde sie zur Fürsprecherin von Volksabstimmungen. Bei der Sozialistischen Partei verlief die Entwicklung genau entgegengesetzt: Diese Partei lehnte Volksabstimmungen von dem Zeitpunkt an ab, da sie im schwedischen Reichstag die absolute Mehrheit eroberte. Ruin (1996, S. 173) fasst zusammen: „Parteien, die sich in der Opposition befinden oder eine unterlegene Stellung einnehmen, zeigen die Tendenz, Volksabstimmungen zu verteidigen. Parteien, die Regierungsverantwortung haben oder sich in leitender Position befinden, zeigen eine tendenziell ablehnende Haltung.“

In Baden-Württemberg landeten die Christdemokraten nach dem Zweiten Weltkrieg in der Opposition. Als in den Jahren 1952 und 1953 die Verfassung für dieses Bundesland erarbeitet wurde, trat die CDU für die Einführung von Volksabstimmungen ein. Die regierende Mehrheit, mit der SPD als wichtigster Kraft, widersetzte sich allerdings der Einführung. Im Jahr 1972 stellte sich die Situation dagegen anders dar: Baden-Württemberg wurde jetzt von einer Koalition aus Christdemokraten und Liberalen regiert. Als eine Verfassungsänderung in Aussicht gestellt wurde, ergriff die SPD die Initiative zur Einführung von Volksabstimmungen. Heftiger Widerstand kam nun von Seiten der CDU. Es kam zu der eigentümlichen Situation, dass sich SPD und CDU jeweils auf den Standpunkt stellten, den der politische Gegner 20 Jahre zuvor vertreten hatte. Schließlich

wurde ein Kompromiss gefunden: Im Prinzip hat man die Volksabstimmung eingeführt, dabei allerdings eine gewaltige Hürde vorgesehen. Für eine Volksabstimmung muss sich innerhalb von zwei Wochen ein Sechstel der Wahlberechtigten aus Baden-Württemberg in den Rathäusern und Gemeindeämtern als Antragsteller eintragen lassen. Selbstverständlich kam es in den folgenden Jahrzehnten zu keiner einzigen Volksabstimmung. Im Jahr 1994 schrieb eine Bürgergruppe überaus höflich: „Leider kann man sich aufgrund dieser Positionswechsel nicht des Eindrucks erwehren, dass Zuneigung oder Abneigung gegenüber dem Plebiszit in der Vergangenheit bei den Parteien vorwiegend davon abzuhängen schienen, ob sie der Sache aus der Regierungs- oder aus der Oppositionsrolle gegenübertraten.“ (*Stuttgarter Memorandum*, 1994, S. 23).

Aber nicht nur die Aufteilung auf Opposition und Regierungsparteien spielt eine Rolle. Bei der bereits erwähnten belgischen Meinungsumfrage des Instituts für lokale sozialistische Aktion aus dem Jahr 1998 ergab sich außerdem, dass Lokalpolitiker mit einem exekutiven Mandat (Bürgermeister und Beigeordnete) einem Referendum gegenüber noch negativer eingestellt sind als Politiker mit einem Vertretungsmandat (Mitglieder des Gemeinderats) – unabhängig davon, ob letztere den Oppositions- oder den Koalitionsparteien angehörten (*De Morgen*, 31. Januar 1998).

Übrigens ist die Einführung direkter Demokratie nicht das einzige Thema, bei dem die politischen Parteien in Abhängigkeit von ihrer Beteiligung an der Macht regelmäßig ihren Standpunkt ändern. Bei der Frage einer Einschränkung der Wiederwahlmöglichkeit zeigt sich das gleiche Symptom. Von den US-amerikanischen Wählern möchten etwa 75 Prozent die Wiederwahlmöglichkeiten einschränken. Bei den Mitgliedern der Parlamente der einzelnen Bundesstaaten sind dies lediglich 18 Prozent, während sich 76 Prozent gegen eine Begrenzung aussprechen. Unter den hauptberuflichen Lobbyisten bevorzugen nicht weniger als 86 Prozent eine Wiederwahl ohne jede Beschränkung. Das ist nicht erstaunlich, da mit begrenzten Wiederwahlmöglichkeiten auch die für einen guten Lobbyisten so wesentlichen Seilschaften in Gefahr geraten. Ein Lobbyist hat sogar ausdrücklich erklärt: „Lobbyisten schließen sich dem Argument der Befürworter einer eingeschränkten Wiederwahl an: dadurch würden die gefestigten Beziehungen gefährdet und die Aufgaben der Interessengruppen erschwert.“ (O’Keefe 1999). Im flämischen Teil Belgiens gehörte das System einer eingeschränkten Wiederwahlmöglichkeit anfangs zum Grundsatzprogramm der grünen Partei Agalev. Die Partei war der Auffassung, dass Mandatsträger ihre Amtszeit nur einmal verlängern sollten. Als es schließlich ernst wurde und einige prominente Politiker durch diese Vorgabe ihren Posten bedroht sahen, wurde der Standpunkt der Partei umgehend angepasst.

## 2. Was ist Demokratie?

Demokratie unterscheidet sich von Land zu Land und von Epoche zu Epoche. Vor einhundert Jahren war das allgemeine Wahlrecht für Männer umstritten, das Frauenwahlrecht schien vollkommen undenkbar. Heutzutage kommt es einem unverständlich vor, dass es jemals eine Zeit gegeben haben soll, in der Frauen nicht wählen durften und ein reicher Mann mehr Stimmen abgeben durfte als ein armer. Ähnlich wird es sich in Zukunft mit Volksabstimmungen verhalten. Es wird eine Zeit geben, in der niemand begreift, dass die Menschen früher ihr Schicksal nicht in die eigenen Hände nehmen durften.

Demokratie ist Entwicklungen unterworfen. Aber was sind nun – ungeachtet der Vielgestaltigkeit des Phänomens Demokratie in den einzelnen Ländern – deren Wesensmerkmale? Was ermöglicht eine Differenzierung zwischen einer Demokratie und einer Nicht-Demokratie? Eine Diktatur, die sich als „demokratisch“ bezeichnet, bleibt dennoch eine Diktatur. Es muss also objektive Kriterien geben, die eine Unterscheidung gestatten. Die Gesamtheit dieser Kriterien bezeichnen wir als „Urbild“ der Demokratie.

### Auf der Suche nach dem Urbild

Demokratie bedeutete ursprünglich „Herrschaft durch das Volk“. Tatsächlich gibt es eine ganze Reihe weiterer Formen der „Herrschaft“ bzw. Staatsmacht. In einer Oligarchie herrscht beispielsweise eine kleine Elite. In einer Timokratie herrschen die Wohlhabenden. In einer Theokratie wird unterstellt, Gott übe die Herrschaft aus.

Im 20. Jahrhundert hat der Begriff Demokratie eine immer positivere Bedeutung bekommen. Fast alle Staaten berufen sich in der einen oder anderen Weise auf das demokratische Ideal, selbst dann, wenn in diesen Staaten totalitäre Regime herrschen. Zumindest auf ideeller Ebene hat die Demokratie gesiegt. Das sah im 18. Jahrhundert ganz anders aus. „Demokrat“ war zur damaligen Zeit ein häufig gebrauchtes Schimpfwort.

Da sich die Staatsmacht in ihrer Gesetzgebung ausdrückt, bedeutet dies in einer „Demokratie“, dass die Gesetze vom Volk gemacht werden. In einer Demokratie leiten die Gesetze ihre Autorität und Geltung aus dem Umstand ab, dass sie vom Volk angenommen wurden. Die Gesetzgebungsbefugnis liegt in einer Oligarchie bei der Bestätigung durch eine Minderheit und in einer Theokratie im göttlichen Segen. In einer Demokratie gibt es keine über dem Volk stehende Autorität.

Gesetze bringen Verpflichtungen mit sich. Nicht für das Volk insgesamt, sondern für die einzelnen Bürger. Von den individuellen Mitgliedern der Gemeinschaft wird erwartet, dass sie die Autorität des Gesetzes anerkennen, weil sie im Prinzip die Gelegenheit hatten, das Gesetz mitzugestalten. Auf diese Weise gelangt man zum Begriff des „Gesellschaftsvertrags“ von Jean-Jacques Rousseau: Die Gesetze sind das Ergebnis eines Gesellschaftsvertrags zwischen gleichrangigen mündigen Bürgern. *Ein Gesetz ist in der Demokratie nur dann legitim, wenn das Gesetz von denjenigen, die ihm gehorchen sollen, auch mitgestaltet werden konnte.*

Der Begriff des „Gesellschaftsvertrags“ lässt sich am besten negativ definieren. Wenn die Autorität der Gesetze nicht aus der Autorität Gottes, des Adels, der Besitzer von Grund, Geld

oder Wissen hergeleitet wird, bleibt der Gesellschaftsvertrag als einzige Möglichkeit übrig. Gesetze erlangen ihre Autorität durch den Umstand, dass es sich um freie Vereinbarungen der Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft handelt.

Häufig beziehen sich Politiker auf den „Gesellschaftsvertrag“ als eine Vereinbarung zwischen Bürgern und Politikern. Dieser Vertrag wird demnach bei den Wahlen geschlossen. Diese Sichtweise wurde allerdings schon von dem Philosophen Thomas Paine in *Die Menschenrechte* (1791) widerlegt: „Es wurde als deutlicher Fortschritt hin zur Etablierung der Freiheitsprinzipien angesehen, wenn man behauptete, dass die Regierung einen Vertrag schließt zwischen denjenigen, die regieren, und denjenigen, die regiert werden. Das kann aber nicht die Wahrheit sein, da damit Ursache und Folge vertauscht würden. Denn da der Mensch vor den Regierungen existierte, gab es notwendigerweise eine Zeit, in der es noch keine Regierungen gab, und also existierten ursprünglich auch keine Regierten, mit denen ein solcher Vertrag hätte geschlossen werden können. Es muss also so sein, dass die Individuen selbst in ihrem jeweils eigenen persönlichen und souveränen Recht einen Vertrag miteinander geschlossen und eine Regierung eingesetzt haben. Und dies ist die einzige rechtmäßige Weise, in der Regierungen entstehen können, und das einzige Prinzip, auf dessen Grundlage sie eine Existenzberechtigung haben (Original: Paine, 1791/1894, Teil 2, S. 309). Ein Gesellschaftsvertrag ist also zunächst ein Vertrag zwischen Bürgern, und erst auf dessen Grundlage entsteht ein politisches System.“

Wie können die Bürger gemeinsam einen Gesellschaftsvertrag schließen? Selbstverständlich müssen sie dazu zusammenkommen, miteinander beraten und Absprachen treffen. Auf diese Weise entsteht die erste, konkrete Variante einer demokratischen Versammlung: die Volksversammlung.

Solche Volksversammlungen hat es in der Geschichte tatsächlich gegeben. In den Vereinigten Staaten und in der Schweiz spielen Volksversammlungen zum Beispiel in einigen kleinen Gemeinschaften auch jetzt noch eine Rolle (siehe 2-1). Es ist offensichtlich, dass eine solche Volksversammlung in einem modernen Rechtsstaat mit vielen Millionen Bürgern nicht funktionieren kann. Und dennoch liefert die Volksversammlung eine erste praktische Vorstellung vom demokratischen Ideal. Wir sollten also zuerst die wesentlichen Merkmale der demokratischen Volksversammlung untersuchen.

### Die Grundprinzipien der Volksversammlung

Bestimmte Prinzipien sind in jeder demokratischen Volksversammlung anzutreffen.

#### Das Gleichheitsprinzip

Das Gleichheitsprinzip bildet die Grundlage der Volksversammlung: alle „mündigen“ (im Sinne von zurechnungsfähigen) Mitglieder der Gemeinschaft können an der Volksversammlung teilnehmen und haben bei der Beschlussfassung das gleiche Gewicht.

Es ist nicht so leicht, das Gleichheitsprinzip auf ein positives Fundament zu stellen. Dieses Prinzip negativ zu begründen,

ist dagegen sehr einfach. Denn das demokratische Ideal geht von dem Grundsatz aus, dass es keine Autorität gibt, die über dem Volk steht. Dieser Ansatz bedeutet erklärtermaßen, dass jeder Mensch als gleich eingestuft wird. Wenn einige Beteiligte von vornherein mehr Gewicht bei der Beschlussfassung bekommen als andere, befindet man sich bereits in einer Oligarchie.

Die Stimme jeder mündigen Person hat also das gleiche Gewicht. Die Geschichte der Demokratie im 20. Jahrhundert besteht zu einem wesentlichen Teil aus dem Streit um dieses Prinzip, einem Streit, der im Wesentlichen an drei Fronten geführt wurde: beim allgemeinen Wahlrecht (bei dem jeder Mensch ungeachtet seines Besitzes, seines Alters bzw. seiner Fähigkeiten die gleiche Stimme hat), beim Frauenwahlrecht sowie beim Wahlrecht ungeachtet anderer biologischer Merkmale (zum Beispiel Wahlrecht für Farbige in Südafrika).

### **Das Initiativrecht**

Initiativrecht bedeutet, dass jedes Mitglied der Volksversammlung das Recht hat, Vorschläge zu unterbreiten. Die Tagesordnung der Volksversammlung wird also nicht von einer Elite bestimmt.

Beim Initiativrecht handelt es sich um nichts anderes als eine unmittelbare Anwendung des Gleichheitsprinzips. Das heißt nicht, dass die Unterbreitung von Vorschlägen nicht bestimmten Regeln unterworfen ist. Es lässt sich beispielsweise festlegen, dass ein Vorschlag zwei Wochen vor der Versammlung eingebracht oder dass er von mindestens 100 Angehörigen der Versammlung unterstützt werden muss. Es ist dabei ganz wesentlich, dass die Regeln für alle Personen in gleicher Weise zutreffen.

### **Das Mehrheitsprinzip**

Im Idealfall kommt es zur Einstimmigkeit – alle stimmen dem Vorschlag zu. In den meisten Fällen ist Einstimmigkeit allerdings nicht erreichbar. Darum wurde das Mehrheitsprinzip eingeführt. Das Mehrheitsprinzip ergibt sich aus dem Gleichheitsprinzip sowie aus dem Wunsch, den Widerwillen auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Durch Anwendung des Mehrheitsprinzips ergibt sich die geringste Zahl Unzufriedener. Es ließe sich auch argumentieren, dass jede andere Lösung, die vom Mehrheitsprinzip abweicht, eine Ablehnung des Gleichheitsprinzips bedeuten würde. Wenn allerdings eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben ist (zum Beispiel eine Zweidrittel-Mehrheit), kann keine Minderheit den Sieg über eine Mehrheit davontragen – dann nämlich, wenn beispielsweise 60 Prozent für Option A und 40 Prozent für Option B eintreten.

Das Mehrheitsprinzip besitzt eine existenzielle Dimension. Mit der Anerkennung dieses Prinzips akzeptieren wir die menschliche Unzulänglichkeit. Das Vorhandensein einer Minderheit ist ein Hinweis darauf, dass der Diskussions- und Entscheidungsprozess nicht ausreichend war. Gleichzeitig erinnert uns das Mehrheitsprinzip daran, dass Demokratie immer als historischer Prozess betrachtet werden muss. Die Minderheit von heute ist möglicherweise die Mehrheit von morgen. Die meisten neuen Ideen stoßen zunächst auf Ablehnung und Widerstand; später werden sie vielleicht allgemein akzeptiert. Das Mehrheitsprinzip kann eigentlich nur dann funktionieren, wenn dieses historische Verständnis in der Gemeinschaft ausreichend vorhanden ist. Wenn eine Entscheidung, die mit einer Mehrheit gegen eine Minderheit zustande gekommen

ist, von der Mehrheit ohne jegliche historische Perspektive als eine Art absoluter Triumph erfahren wird, wirkt sich dies negativ auf die Qualität der Demokratie aus.

Das Mehrheitsprinzip verhält sich konträr zu sämtlichen elitären Tendenzen. Autoritäre Strömungen erkennen das Mehrheitsprinzip in keinem Fall an. Hier herrschen in der Regel Vorstellungen einer „Avantgarde“ oder Elite, die der Mehrheit ihren Willen auferlegen darf. Leninisten sprechen von der kommunistischen Partei als Vorhut und von der Diktatur des Proletariats. Nationalsozialisten machen Eliten anhand von Rassemerkmalen aus. Religiöse Fundamentalisten weisen die Gleichberechtigung von Frauen sowie Andersdenkenden zurück, selbst wenn diese die Mehrheit bilden.

In einer abgeschwächten, aber dennoch deutlich ausgeprägten Form ist dieses elitäre Prinzip auch bei den Befürwortern der so genannten repräsentativen Demokratie vorhanden. Dewachter (1992, S. 70) drückt dies so aus: „Laut Grundkonzept der ‚parlamentarischen Demokratie‘ werden die Entscheidungen durch eine Auswahl von ‚Philosophen-Prinzen‘ getroffen. Repräsentativ verteilt über das gesamte Hoheitsgebiet werden stichprobenartig Vertreter des Volkes gewählt. Doch die Gewählten selbst sind nicht mehr repräsentativ – sie sind kein Durchschnitt mehr, sondern die Besten. Das Parlament ist eine Versammlung der Besten der Nation.“ Der frühere deutsche Justizminister Thomas Dehler hat das folgendermaßen ausgedrückt: „Ich glaube, man verkennt das Wesen der Demokratie, wenn man glaubt, das Parlament sei der Exekutor der Volksüberzeugung. Ich meine, das Wesen der repräsentativen Demokratie ist ein anderes, es ist das der parlamentarischen Aristokratie. Die Parlamentarier haben die Pflicht und die Möglichkeit, aus einer größeren Einsicht, aus einem besseren Wissen zu handeln, als es der einzelne kann.“ (Zitiert in Dewachter, 2003, S. 30). Dehler erhielt Beifall für diese klare Formulierung des elitären Konzepts, das hinter der repräsentativen Demokratie steckt, und zwar sowohl von Christdemokraten und Liberalen als auch von Sozialdemokraten. Der Unterschied zu totalitären Systemen liegt darin, dass die Elite in einem rein parlamentarischen System eine formale Mehrheit in der Bevölkerung bekommen muss. Das rein parlamentarische und das totalitäre System stimmen allerdings darin überein, dass beide die Einführung von Gesetzen gestatten, die gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung zustande gekommen sind.

### **Das Vertretungsprinzip**

Einstimmigkeit ist in einer Demokratie nicht dauerhaft erreichbar. Aus diesem Grund ist das Mehrheitsprinzip Bestandteil des demokratischen „Urbilds“. Allerdings gibt es ein weiteres Problem. Auch eine universelle Teilnahme an der demokratischen Beschlussfassung lässt sich nicht erreichen. Es gibt immer Mitglieder der Gemeinschaft, die sich bei bestimmten Angelegenheiten nicht an der Entscheidung beteiligen wollen: Sei es aus Zeitgründen, weil sie der Auffassung sind, nicht genügend über das Thema zu wissen, oder aus anderen Gründen. Darum wurde neben dem Mehrheitsprinzip auch das Vertretungsprinzip eingeführt: Diejenigen, die nicht an der Volksversammlung teilnehmen, bevollmächtigen die eigentlichen Teilnehmer und übertragen ihnen das Abstimmungsmandat.

Das Vertretungsprinzip lässt sich nicht umgehen – beispielsweise durch eine Wahl- oder Teilnahmepflicht (eine solche Wahlpflicht wäre überdies nicht wünschenswert, siehe Rahmen 6-2). Selbst wenn es eine gesetzliche Bestimmung gäbe,

die sämtlichen Mitgliedern der Gemeinschaft die Teilnahme an der Volksversammlung vorschreibt, muss immer noch eine Regelung für diejenigen getroffen werden, die dieser Vorschrift zuwider handeln. Denn die Entscheidungen der Volksversammlung sind auch für die Abwesenden verbindlich.

Das Vertretungsprinzip hat also nichts mit dem Unterschied zwischen repräsentativer und direktdemokratischer Beschlussfassung zu tun. Es ergibt sich unmittelbar aus dem Umstand, dass Gesetze in jedem Fall für sämtliche Mitglieder der Gemeinschaft gelten. Anders ausgedrückt: Ich kann die Geltung der Gesetze für mich selbst nicht mit dem Argument außer Kraft setzen, dass ich an der Verabschiedung der Gesetze nicht teilgenommen habe. Wenn ich auf die Teilnahme an der Beschlussfassung zum Gesetz verzichte, wird automatisch davon ausgegangen, dass ich den anderen – teilnehmenden – Personen mein Abstimmungsmandat übertragen habe. Ohne dieses Prinzip könnte sich jedes Individuum nach eigenem Gutdünken der Geltung von Gesetzen entziehen.

In einer direktdemokratischen Beschlussfassung durch eine Volksversammlung werden in formaler Hinsicht also immer zwei Beschlüsse gefasst:

- zum einen kommt ein Vertretungsbeschluss zustande. Jeder Bürger beschließt, ob er selbst Teil des Ad-hoc-Parlaments sein möchte, das den Beschluss fasst, oder ob er seinen Mitbürgern eine Vollmacht (Vertretungsbefugnis) erteilt (indem er nicht teilnimmt).
- zum zweiten fasst die Volksversammlung dann den Beschluss über die zur Diskussion stehende Angelegenheit.

## Von der Volksversammlung zur Volksabstimmung

Bis jetzt haben wir die folgenden Elemente zusammengetragen, die mit einer Volksversammlung untrennbar verbunden sind und als Aspekte des „Urbilds der Demokratie“ betrachtet werden können:

- das Gleichheitsprinzip
- das Prinzip der Souveränität des Volkes (es gibt keine über dem Volk stehende Autorität)
- das Mehrheitsprinzip
- das Vertretungsprinzip

Außer auf lokaler Ebene ist die Volksversammlung in einem modernen demokratischen Staat nicht praktikabel. Das ist an sich auch nicht nachteilig. Die Volksversammlung als demokratische *Form* kann man ohne weiteres aufgeben. Ganz wesentlich ist, dass die fundamentalen Aspekte bzw. das Urbild der Demokratie erhalten bleiben. Bei der Volksversammlung handelt es sich lediglich um eine der möglichen Ausprägungen des zugrunde liegenden Urbilds.

Denn das System der Volksversammlung hat seine Grenzen. Ab einem bestimmten Punkt ist der Marktplatz einfach zu klein. Folglich muss die öffentliche Diskussion in anderer Form stattfinden, beispielsweise in den Medien oder in Teilversammlungen. Die Diskussion dauert dann länger und wird indirekter geführt. Das ist eher ein Vorteil als ein Nachteil. Für die Beratungen steht mehr Zeit zur Verfügung und falsche Argumente können besser erkannt werden. Überdies erfolgt die Stimmabgabe nicht mehr durch Heben der Hand, sondern in der räumlich abgetrennten Stimmkabine. Diese geheime Stimmabgabe hat ganz offensichtlich einen großen Vorteil, da jeder seine Entscheidung ohne sozialen Druck treffen kann.

Mit diesen beiden Veränderungen geht eine Volksversammlung in eine Volksabstimmung über. *Eine Volksabstimmung ist ihrem Wesen nach eine Volksversammlung, zu der die Teilnehmer nicht mehr physisch zusammenkommen.* Aber gleichzeitig besitzt der Volksentscheid in Verbindung mit einem Volksbegehren noch alle wesentlichen Merkmale einer Volksversammlung: Gleichheitsprinzip, Initiativrecht, Mehrheitsprinzip und Vertretungsprinzip.

Interessant ist, dass dieser Übergang von der Volksversammlung zur Volksabstimmung insbesondere in der Schweiz auch historisch ganz bewusst vollzogen wurde. Hier spricht man allerdings von Referendum und Volksinitiative: „In zahlreichen Kantonen wurden Referendum und Volksinitiative als akzeptabler Ersatz für die direkten kommunalen Volksversammlungen sowie die kantonalen „Landsgemeinden“ betrachtet. Aufgrund des Bevölkerungswachstums waren derartige Volksversammlungen unpraktikabel geworden. In den Kantonen Schwyz und Zug wurde der Wechsel 1848 unmittelbar vollzogen: die Landsgemeinde wurde abgeschafft und das Referendum eingeführt.“ (Kobach, 1994, S. 100-101).

## Die repräsentative Demokratie

Aber auch Volksabstimmungen haben ihre Grenzen. Nicht zu allen Themen lassen sich Volksabstimmungen durchführen, denn die gesellschaftlichen Kosten für die direkte Beschlussfassung wären ganz einfach zu hoch. Volksabstimmungen kosten nicht nur Geld. Noch wichtiger ist, dass jede Volksabstimmung vom Bürger Zeit und Engagement verlangt. Er muss sich entsprechend seinen Möglichkeiten ein Urteil zur fraglichen Angelegenheit bilden und dann abstimmen.

Selbstverständlich können überlastete Bürger auf eine Teilnahme an der Volksabstimmung verzichten und den Teilnehmern ihr Stimmmandat übertragen. Ist die Beteiligung allerdings zu gering, wird dieses Verfahren unbrauchbar. Es wäre absurd, eine landesweite Volksabstimmung zu einem bestimmten Thema zu organisieren, bei der dann lediglich einige wenige Bürger erscheinen. Nicht nur die Volksversammlung hat ihre Grenzen, auch systematisch zu allen Themen durchgeführte Volksabstimmungen lassen sich nicht realisieren.

Es muss also eine andere Lösung gefunden werden. Die wichtigste Frage in diesem Zusammenhang lautet: Sollte sich die Volksabstimmung als Methode zur Beschlussfassung nicht eignen – wer soll dann die Entscheidung treffen? Normalerweise wird die Vertretungsproblematik in einer Volksabstimmung selbst gelöst: Die Stimmberechtigten, die tatsächlich abstimmen, besitzen das Mandat der Gesellschaft. Da es jedem freisteht, dieses Abstimmungsmandat wahrzunehmen, wird das Gleichheitsprinzip nicht verletzt. Aber auf wen wird das Mandat übertragen, wenn keine Volksabstimmung stattfindet?

Die repräsentative Demokratie ist im Prinzip eine Methode, mit der dieses Problem des Abstimmungsmandats gelöst werden soll. Die repräsentative Demokratie muss dann eingeführt werden, wenn die Bürger zu wenig Zeit oder Interesse haben, an einem Beschluss mitzuarbeiten, der nichtsdestotrotz gefällt werden muss. Die gesellschaftlichen Kosten für Volksabstimmungen über sämtliche Themen werden schließlich in Bezug auf den Demokratiegewinn (direkte Beteiligung jedes Bürgers an der Beschlussfassung) *von den Bürgern selbst* als zu hoch eingestuft. Deshalb beschließen die Bürger, für mehrere Jahre ein ständiges Parlament zu bestimmen, das die Vollmacht erhält, Beschlüsse zu sämt-

lichen Angelegenheiten zu fassen, mit denen sich die Bürger nicht unmittelbar beschäftigen wollen. Die Wahl eines Parlaments ist also eine spezielle Form des direktdemokratischen Beschlusses. Hier beschließen die Bürger, wer die Entscheidungen treffen soll und unter welchen Bedingungen.

*Das Mandat des Parlaments ist also eine Spezialform des Mandats, das bei einer direktdemokratischen Beschlussfassung den tatsächlich abstimmenden Bürgern von der gesamten Gemeinschaft erteilt wird.* Bei einer direktdemokratischen Beschlussfassung (Volksabstimmung) bilden die abstimmenden Bürger sozusagen ein riesiges Ad-hoc-Parlament, das die Vertretungsbefugnis für die Entscheidung über ein Thema besitzt. Der einzige Unterschied zur repräsentativen Beschlussfassung (Abstimmung im Parlament) besteht darin, dass das Parlament sein Mandat bereits eine gewisse Zeit vor der Abstimmung erhalten hat und ihm dieses Mandat auch nur für eine begrenzte Zeit übertragen wurde. Bei dieser Entkopplung von Mandatserteilung und Beschlussfassung handelt es sich natürlich nicht um eine grundlegende Trennung. Wesentlich dabei ist allerdings, dass sich das Parlament einerseits und die Abstimmenden bei einer Volksabstimmung andererseits logisch und formal auf der gleichen Ebene befinden.

## Das Verhältnis zwischen Volksabstimmung und parlamentarischer Beschlussfassung

Mit der Einführung des repräsentativen Parlaments ergibt sich ein neues Problem. Wie lässt sich feststellen, in welchen Angelegenheiten die Bürger unabhängig vom Parlament dennoch direkt beschließen wollen?

Die Befürworter des rein repräsentativen Systems haben ihre Antwort schnell bei der Hand. Sie treten für die universelle Macht des Parlaments ein und lehnen die Volksabstimmung ab. Dadurch wird die im Urbild der Demokratie ausgedrückte Volkssouveränität schwer beschädigt. Im rein repräsentativen System ist es wiederum möglich, Gesetze zu verabschieden, die von einer Elite angestrebt, von der Mehrheit aber abgelehnt werden. Unmittelbar nach Einsetzung kann das Parlament uneingeschränkt gegen den Mehrheitswillen entscheiden. Das unmittelbar aus dem Gleichheitsprinzip erwachsende Initiativrecht wird aufgehoben.

Die Verteidiger des „rein repräsentativen Systems“ rechtfertigen diese Ordnung mit zwei Hauptargumenten.

### Ein erzwungenes Mandat ist kein Mandat

Erstens behaupten die Verteidiger des rein repräsentativen Systems, dass die Bürger den gewählten Vertretern ein Mandat (bzw. eine Vertretungsbefugnis) erteilen und dass letztere infolgedessen das Beschlussrecht zukommt.

Dabei wird übersehen, dass eine solcherart erzwungene Mandatserteilung einen inneren Widerspruch darstellt. Ein authentisches Mandat kann ausschließlich freiwillig übertragen werden – ebenso wie ein authentisches Geschenk nur freiwillig überreicht werden kann. Diese Freiwilligkeit bringt es mit sich, dass der Bürger die Freiheit haben muss, das Mandat unter Umständen nicht zu erteilen, sondern sich für eine direkte Beschlussfassung in Form einer Volksabstimmung zu entscheiden. *Ein erzwungenes Mandat ist ein Scheinmandat.*

Eine Parabel soll dies verdeutlichen. Stellen Sie sich vor, Sie werden abends von fünf Räubern angehalten, die Ihre

Geldbörse verlangen. Dabei dürfen Sie sogar noch selbst entscheiden, welchem Räuber Sie die Geldbörse geben. Notgedrungen übergeben Sie Ihr Geld dem am wenigsten unsympathischen Räuber. Dieser Räuber wird später von der Polizei festgenommen. Nun behauptet dieser Mann bei der Gegenüberstellung: „Ich habe Ihnen die Geldbörse nicht gestohlen. Sie haben mir das gute Stück freiwillig gegeben. Ihnen stand es ja vollkommen frei und Sie hätten mir die Geldbörse auch nicht geben müssen.“ Die Absurdität dieser Argumentation ist offensichtlich. In Ihrer Entscheidung waren Sie tatsächlich frei, das Geld *diesem* Schurken zu übergeben oder auch nicht. Allerdings wurden Sie gezwungen (unter anderem durch diesen Schurken), die Geldbörse – wem auch immer – zu übergeben. Die Freiheit, Ihre Geldbörse für sich zu behalten, wurde Ihnen gegen Ihren Willen genommen. Wenn Sie in dieser Parabel die Räuber durch die politischen Parteien ersetzen und die Geldbörse durch Ihr Recht auf direkte Teilnahme an der Beschlussfassung, erhalten Sie das Argument für die rein repräsentative Beschlussfassung. Ebenso wie Ihre Freiheit, die Geldbörse zu übergeben, eine Scheinfreiheit ist, ist die Mandatserteilung in einem rein repräsentativen System eine Scheinmandatserteilung, da sie erzwungen wurde. Friedrich Nietzsche schrieb dazu Folgendes: Der Parlamentarismus, das heißt die öffentliche Erlaubnis, zwischen fünf politischen Grundmeinungen wählen zu dürfen, schmeichelt sich bei jenen Vielen ein, welche gerne selbständig und individuell scheinen und für ihre Meinungen kämpfen möchten. Zuletzt aber ist es gleichgültig, ob der Herde eine Meinung befohlen oder fünf Meinungen gestattet sind.“ (Nietzsche, 1882, 1999, S. 500).

Der Begriff der „rein repräsentativen Demokratie“ bildet einen Widerspruch in sich (vergleichbar mit dem Ausdruck „Quadratur des Kreises“), erst recht dann, wenn die Mehrheit der Bevölkerung eine direkte Beschlussfassung wünscht. Wenn die Mehrheit eine solche direkte Beschlussfassung verlangt, kann ein rein repräsentatives System per definitionem nicht demokratisch sein, da sich ein solches System aufgrund seiner Art gegen den Mehrheitswillen wendet (da die Eigenschaft, quadratisch zu sein, die Anwesenheit von Ecken impliziert, ist ein Kreis von vornherein nicht quadratisch, da der Kreis aufgrund seiner Art keine Ecken aufweist).

### Gründung einer eigenen Partei

Die Befürworter der rein repräsentativen Beschlussfassung bringen noch ein zweites Argument vor. Sie sagen, dass es jedem freisteht, selbst eine Partei zu gründen und sich für einen Parlamentssitz zu bewerben.

Diese Antwort verkennt allerdings das Prinzip der Volkssouveränität. Am Anfang der Volkssouveränität steht die Möglichkeit des Volkes, selbst entscheiden zu können, wie ein Beschluss zustande kommt. Es ist sehr gut vorstellbar, dass die große Mehrheit der Bevölkerung zu einem bestimmten Thema direkt abstimmen möchte, während zugleich nur wenige Menschen ein Parlamentsmandat anstreben. In einer Demokratie ist dieser Wunsch zu respektieren. Wer dennoch gegen den Wunsch der Mehrheit eine direkte Beschlussfassung ausschließt und als einzige Möglichkeit für Veränderungen den Weg über eine Mitgliedschaft im Parlament vorschreibt, stellt sich über und gegen die Bevölkerung und verletzt die Souveränität des Volkes. Wenn die Bevölkerung über ein bestimmtes Thema direkt entscheiden möchte und ihr diese Entscheidungsmöglichkeit nicht eingeräumt wird, ist das Volk ganz offensichtlich nicht souverän. Solange eine



Elite der Mehrheit der Bürger die gewünschte Möglichkeit zu einer direkten Beschlussfassung verweigert und als „Alternative“ die Gründung einer eigenen Partei aufnötigt, bevormundet sie die Mehrheit und man kann nicht von einer Demokratie sprechen.

Aus Untersuchungen zur Motivation beim Stimmverhalten geht tatsächlich ganz klar hervor, dass die meisten Wähler ihre Stimme nicht abgeben, um ein Mandat zu erteilen (siehe 2-2). Die meisten Wähler stimmen strategisch und fragen sich, welche Machthaber – angesichts der derzeitigen Umstände – am wenigsten schaden können. Würden die Stimmen tatsächlich in einem Geist der demokratischen Mandaterteilung abgegeben, wäre das heutige Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dem Parlament, das sich in Umfragen in ganz Europa immer wieder zeigt, völlig unerklärlich. Im Parlament sitzen keine Abgeordneten im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr Machthaber, die von den Wählern unter anderen Kandidaten ausgewählt wurden. Denn die Wähler sind nun einmal gezwungen, einen Kandidaten zu bestimmen und entscheiden sich dann für das geringste Übel.

Es gibt also einen grundlegenden Unterschied zwischen politischen Parteien, die für Volksabstimmungen und Volksbegehren eintreten, und denjenigen, die sich gegen die Einführung plebiszitärer Elemente wenden. Letztere müssen eigentlich als Institutionen zur Machterhaltung betrachtet werden. Alle Parteien, die die Einführung von Volksabstimmung und Volksbegehren bedingungslos befürworten, können als authentisch demokratisch betrachtet werden, und zwar in dem Sinn, dass sie eine authentische Form der „Volks Herrschaft“ anstreben.

## Parlament und Volksabstimmungen

Das rein repräsentative System kann also nicht als im eigentlichen Sinn demokratisch gelten. Dieses System verpflichtet die Gesellschaft von vornherein zur Ernennung einer Entscheidungselite und bietet die Möglichkeit, Gesetze gegen den Willen des Volkes zu verabschieden.

Unter bestimmten Bedingungen kann das repräsentative System seine Aufgabe dennoch gut erfüllen. Dann nämlich, wenn die große Mehrheit der Wähler mit dem rein repräsentativen System einverstanden ist und sich die meisten Bürger im Großen und Ganzen mit einer der bestehenden politischen Parteien identifizieren, ist das rein repräsentative System weitgehend legitim (da es von den Bürgern so gewollt ist). Diese Situation mag in zahlreichen westlichen Ländern bis etwa in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts geherrscht haben.

Aber die Zeiten haben sich geändert. Die Mehrheit der Bürger möchte durchaus Volksabstimmungen und die meisten Menschen identifizieren sich nicht mehr eindeutig mit einer bestimmten Partei (siehe Rahmen 1-1). Das System der politischen Beschlussfassung bleibt zwar unverändert; dennoch wächst das Demokratiedefizit dramatisch, da die Menschen ihre gesellschaftlichen Überzeugungen in diesem System immer schlechter zum Ausdruck bringen können.

Dieses Dilemma lässt sich nur mit der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid lösen. In Verbindung mit dem rein repräsentativen System können diese plebiszitären Elemente ein Gesamtsystem bilden, das auf der einen Seite die wesentlichen Merkmale der Volksversammlung aufweist

(Gleichheit, Initiativrecht, Mehrheitsprinzip, Vertretungsprinzip) und andererseits für eine moderne Gesellschaft taugt. Allerdings müssen wir dann einige neue Prinzipien einführen, die festlegen, wie repräsentative und direktdemokratische Beschlussfassung zueinander in Beziehung stehen. Will man den unverkennbaren Vorteil der repräsentativen Demokratie (keine Volksabstimmung zu jedem Thema) erhalten, muss man vor allem von den Bürgern verlangen, dass sie ihr Interesse an direkter Beschlussfassung aktiv zum Ausdruck bringen. So wird davon ausgegangen, dass die Volksvertretung ein Mandat für die Angelegenheiten besitzt, bei denen die Bürger ihren Wunsch nach direkter Beschlussfassung nicht aktiv zum Ausdruck bringen.

Strebt eine Gruppe von Bürgern dagegen eine Volksabstimmung zu einem bestimmten Thema an, muss diese Gruppe nachweisen, dass in der Bevölkerung tatsächlich ein Wunsch nach direkter Beschlussfassung vorhanden ist. In der Praxis wird dieser Nachweis durch Unterschriften für ein Volksbegehren, also für einen Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung, erbracht. In der Schweiz wird beispielsweise auf Bundesebene eine Volksabstimmung („Referendum“) durchgeführt, wenn dies von zwei Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wird.

## Rangordnung der Gesetze

Ein Gesetz, das durch eine Volksabstimmung bestätigt wurde, sollte in der Rangfolge über den Gesetzen stehen, die durch das Parlament verabschiedet wurden. Auf keinen Fall ist es vertretbar, wenn ein vom Volk direkt angenommenes Gesetz im Anschluss daran vom Parlament wieder abgeschafft wird. Wenn eine Volksabstimmung zustande kommt, heißt das immer, dass das Volk eigenständig über das entsprechende Thema abstimmen möchte. Daraufhin wird das demokratische Mandat den Stimmberechtigten der Volksabstimmung erteilt und nicht den Abgeordneten des Parlaments.

In der Schweiz ist diese Überlegenheit der plebiszitären Gesetzgebung auf Bundesebene geregelt, indem solche Gesetze als Bestandteil der Verfassung übernommen werden. Da die Verfassung in der Schweiz lediglich über ein Referendum geändert werden kann, können auch plebiszitär verabschiedete Gesetze nur durch ein Referendum wieder aufgehoben werden. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass die Schweizer Verfassung zu einer merkwürdigen Mischung aus allgemeinen Bestimmungen (wie sie in der Regel in einer Verfassung vorkommen) und spezifischen Regelungen (die normalerweise in einfachen Gesetzen enthalten sind) geworden ist).

Dass es in diesem Zusammenhang durchaus zu Problemen kommen kann, sieht man am Beispiel von Oregon. In diesem US-amerikanischen Bundesstaat gibt es zwar Volksbegehren und Volksentscheid; das Parlament kann aber Gesetze, die auf diese Weise verabschiedet wurden, mit einfacher Mehrheit wieder aufheben. Und das ist in der Vergangenheit auch geschehen. So kam es 1988 zu einem Volksbegehren, das längere Haftstrafen für gewalttätige Verbrecher vorsah. Dieses Gesetz wurde anschließend von den gesetzgebenden Kammern wieder rückgängig gemacht.

Gegen eine solche Praxis wandte sich ein Volksbegehren („Measure 33“) mit folgendem Vorschlag:

- Gesetze, die durch einen Volksentscheid zustande kommen, können innerhalb der ersten fünf Jahre nur durch einen weiteren Volksentscheid geändert werden.

- Nach fünf Jahren kann eine Änderung erfolgen, aber nur mit Zustimmung von 60 Prozent der Abgeordneten beider gesetzgebenden Kammern von Oregon.

Dieser Vorschlag wurde jedoch im November 1996 mit einer knappen Mehrheit abgelehnt.

## Beteiligungsquoten

Angesichts des Vertretungsprinzips wäre es absurd, für die direkte Beschlussfassung ein Beteiligungsquorum einzuführen. Bei den Bürgern, die nicht an einer Abstimmung teilnehmen, wird davon ausgegangen, dass sie ihr Mandat auf die tatsächlich Abstimmenden übertragen. Mit der Einführung von Beteiligungsquoten wird Boykottaktionen durch Minderheiten Tür und Tor geöffnet. Angenommen, die vorgeschriebene Mindestbeteiligung liegt bei 40 Prozent und 60 Prozent der Stimmberechtigten wollen ihre Stimme abgeben. Innerhalb der Gruppe der Stimmberechtigten befürworten 55 Prozent den Vorschlag und 45 Prozent sind dagegen. Die Gegner wissen, dass sie bei einer Teilnahme an der Volksabstimmung nicht gewinnen können. Wenn sie allerdings zu Hause bleiben, „gewinnen“ sie durchaus, denn dann wird das Quorum von 40 Prozent nicht erreicht und der Vorschlag wird – gegen den Willen der Mehrheit – verworfen (siehe 2-3).

Wir haben gesehen, dass das Mandat des Parlaments lediglich eine spezielle Form des Mandats ist, dass die an einer direkt-demokratischen Beschlussfassung Beteiligten besitzen. In einem Parlament sitzen durchschnittlich nur etwa 0,003 Prozent der Bevölkerung, und es ist dennoch beschlussfähig. Es hat also keinen Sinn, für die Ad-hoc-Parlamente, die bei einer Volksabstimmung gebildet werden, plötzlich ein Beteiligungsquorum von 20 oder 40 Prozent einzuführen. Der Fehler, der mit solchen Beteiligungsquoten gemacht wird, besteht darin, dass die Nichtteilnehmer als Befürworter bzw. Gegner gezählt werden (je nach Volksabstimmung). Tatsächlich besteht aber ihre Entscheidung darin, sich *nicht* zu äußern. Und das muss respektiert werden.

Schließlich ist noch hinzuzufügen, dass sich die Beteiligung an einer Volksabstimmung nicht mit der Beteiligung an einer Wahl vergleichen lässt. Bei Wahlen stehen die verschiedensten Themen für einen Zeitraum von vier Jahren zur Debatte – sowie sämtliche neuen Themen, die sich in dieser Zeit ergeben. Bei einer Volksabstimmung steht lediglich ein eng umrissenes Thema auf der Tagesordnung. Es ist ganz klar, dass die Beteiligung hier geringer ausfällt als bei Wahlen.

Teilweise wird zugunsten geringer Beteiligungsquoten argumentiert, um Boykotte zu vermeiden. Dieser Standpunkt ist allerdings unlogisch. Entweder ist die Schwelle so niedrig, dass sie garantiert erreicht wird. Dann sind Boykottaktionen zwar unmöglich, aber gleichzeitig ist die Schwelle selbst zwecklos. Oder die Schwelle ist so hoch, dass sie nicht ohne weiteres erreicht werden kann – und dann lassen sich durchaus Boykottaktionen unternehmen. Eine dritte Möglichkeit gibt es nicht.

Außerdem ist zu bedenken, dass Beteiligungsquoten bei Parlaments- und Gemeinderatswahlen prinzipiell ausgeschlossen sind. Denn wenn ein solches Quorum nicht erreicht würde, käme es zum Stillstand des Gesetzgebungs- und Verwaltungssystems. Es gibt keine stichhaltigen Argumente, die gegen ein Quorum bei diesen Wahlen, aber für eine Mindestteilnahme an Volksabstimmungen sprechen. Wenn man

fordert, dass die bei einer Volksabstimmung beschließende Bevölkerungsgruppe „ausreichend repräsentativ“ sein soll, sollte man diese Forderung erst recht für Parlamentswahlen erheben. Angenommen, für eine Volksabstimmung wird eine Mindestbeteiligung von 25 Prozent gefordert; gleichzeitig ist für Parlamentswahlen keine Beschränkung vorgesehen. Eine Volksabstimmung, an der sich 20 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen, ist also ungültig. Dagegen könnte ein Parlament, das von fünf Prozent der Wahlberechtigten gewählt wurde, durchaus geltende Beschlüsse fassen. Diese Beschlüsse können sich dann jedoch lediglich auf eine indirekte Bürgerbeteiligung von fünf Prozent stützen, während sich das nicht anerkannte Ergebnis der Volksabstimmung auf 20 Prozent berufen kann. Das ist widersprüchlich. Überdies hat das dem Parlament übertragene Mandat wesentlich gravierendere Folgen als das Mandat, das den Wählern bei einer Volksabstimmung von den Nichtbeteiligten zugesprochen wird. Denn es lässt sich nicht mit Sicherheit vorhersagen, welche weitreichenden Beschlüsse die Abgeordneten des Parlaments fassen werden. Im Laufe einer Legislaturperiode gelangen immer wieder zahlreiche neue Themen und Gesetzesvorhaben auf die Tagesordnung, die nicht vorauszusehen sind.

Schließlich verweisen einige Befürworter von Beteiligungsquoten auf die Gefahr, dass sich die Bürger nur an Abstimmungen zu Angelegenheiten beteiligen, die sich auf das unmittelbar eigene Interesse oder das Interesse der jeweiligen Gruppe beziehen. Bei einer Volksabstimmung über einen Düngemaßnahmenplan würde beispielsweise lediglich die kleine Bevölkerungsgruppe der Viehzüchter abstimmen.

Diesem Einwand liegt die falsche Unterstellung zugrunde, dass sich die Menschen nur zur Verteidigung der Interessen der eigenen Gruppe an Abstimmungen beteiligen. Die Realität sieht dagegen anders aus (siehe Kapitel 6, Punkt b). In Staaten oder Bundesstaaten ohne Beteiligungsquorum, wie beispielsweise in der Schweiz und in Kalifornien, kann von solcher Fixierung auf die eigenen Interessen keine Rede sein. Die praktische Organisation von direkt-demokratischen Abstimmungen macht etwaige Interessenfixierungen von vornherein unwahrscheinlich. So stehen in der Schweiz an einem Abstimmungstag fast immer verschiedene Referenden gleichzeitig auf der Tagesordnung. Bei diesen Referenden geht es um die verschiedensten Themen und sie können alle Ebenen betreffen, also Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Die Menschen begeben sich also nicht wegen einer speziellen Angelegenheit zur Wahlurne.

Im Gegensatz dazu ist gerade das parlamentarische System dafür anfällig, dass sich Abgeordnete ausschließlich auf bestimmte Interessen fixieren. Interessante Beispiele sind eben jener Düngemaßnahmenplan oder das Verbot der Tabakwerbung in Belgien. Lobbyverbände aus der Wirtschaft können über ihre Kontakte zu einer Gruppe ausgewählter „spezialisierte“ Parlamentsabgeordneter einen erheblichen Einfluss auf die Beschlussfassung ausüben. Bei einer direkt-demokratischen Beschlussfassung würde diesen Lobbyverbänden die Durchsetzung ihrer Ziele wesentlich schwerer fallen.

## Das Quorum im Parlament

Mitunter wird das Beteiligungsquorum für Volksabstimmungen durch den Vergleich mit jenen Quoren verteidigt, die in zahlreichen Parlamenten gelten. Denn Abstimmungen in Parlamenten sind häufig erst dann gültig, wenn min-

destens 50 Prozent der Abgeordneten an der Abstimmung teilnehmen. Analog sollten demnach Volksabstimmungen erst dann Gültigkeit haben dürfen, wenn sich mindestens die Hälfte der Bevölkerung beteiligt.

Die Analogie ist allerdings fehlerhaft. Wir hatten gesehen, dass das Parlament mit den an einer Volksabstimmung unmittelbar Beteiligten vergleichbar ist, nicht mit der Gesamtheit der Stimmberechtigten. Denn ein Parlamentsabgeordneter hat einen Vertrag mit den Bürgern geschlossen, in dem er sich für einen bestimmten Zeitraum zur Wahrnehmung der gesellschaftlichen Beschlussfassung verpflichtet, sofern die Bürger nicht eigenständig entscheiden wollen. Der Parlamentsabgeordnete sollte bei Abstimmungen im Parlament also theoretisch immer anwesend sein, da er bei bewusster Abwesenheit eigentlich den Vertrag mit den Wählern bricht. Das 50-Prozent-Quorum im Parlament ist ein schwacher Ausdruck dieser Verpflichtung. Als Regelung taugt das Parlamentsquorum auch deshalb nichts, weil es der Polarisierung zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament Vor-schub leistet. Diese Polarisierung ihrerseits ist unvereinbar mit dem bestehenden Vertrag zwischen den Parlamentsabgeordneten der Minderheit und ihren Wählern. Wenn sich diese Parlamentsabgeordneten ständig in der Minderheit befinden, können sie zu Recht argumentieren, dass ihre Anwesenheit im Parlament keinen Sinn habe – sie können die Entscheidungen doch nicht beeinflussen. Diese Abgeordneten können also ihren Vertrag mit den Wählern nicht einlösen – nicht aufgrund eigener Schuld, sondern durch die Blockbildung seitens ihrer Kollegen, die die Mehrheit vertreten. Besser wäre es, das 50-Prozent-Quorum im Parlament durch eine Regelung zu ersetzen, nach der bei Abwesenheit eines Abgeordneten drastische Sanktionen greifen, beispielsweise Entzug des Mandats und Abberufung zugunsten eines nicht ins Parlament gelangten Kandidaten einer anderen Liste.

## Befugnis einer Volksabstimmung

Eine Volksabstimmung sollte zu sämtlichen Themen durchgeführt werden können, für die auch ein Parlamentsbeschluss möglich ist. Es würde dem Initiativrecht widersprechen, wenn den Bürgern das Recht auf Beschlussfassung bei bestimmten Themen versagt würde. Allerdings sollte die direkte Beschlussfassung den gleichen Einschränkungen unterliegen, die auch für die repräsentative Beschlussfassung gelten. In diesem Zusammenhang kommt es insbesondere auf drei Aspekte an:

- Die Beschlussfassung muss auf der richtigen Ebene erfolgen. Zum Beispiel kann über die Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme nicht auf der Ebene der Bundesländer abgestimmt werden, ebenso wenig wie die Abschaffung der Kernenergie auf Gemeindeebene beschlossen werden kann.
- Die zur Abstimmung stehenden Vorschläge müssen sich in Übereinstimmung mit den grundlegenden Rechten und Freiheiten befinden, die in der Verfassung garantiert und in internationalen Verträgen über die Menschenrechte verankert sind.
- Das Volk sollte allerdings das Recht auf Änderung der Verfassung per Volksabstimmung haben und den Abschluss von Verträgen direktdemokratisch kontrollieren dürfen. Die Verträge sollten dabei immer zeitlich begrenzt und kündbar sein. Andernfalls würde die Volkssouveränität in nicht akzeptabler Weise eingeschränkt.

Es gibt in der politischen Elite eine – durch Misstrauen bestimmte – tief verankerte Tendenz, bei bestimmten Themen eine direktdemokratische Beschlussfassung von vornherein auszuschließen. Diese Haltung ist nicht nur in der Politik, sondern auch unter Akademikern und Professoren verbreitet. Ein Beispiel aus Belgien ist die „Empfehlung, vorgelegt vom wissenschaftlichen Ausschuss der Kommission für politische Erneuerung“ (2000) der Kommission aus belgischen Parlamentsabgeordneten, die sich mit der politischen Erneuerung befasst. Darin ist zu lesen: „Steuerangelegenheiten sind in den meisten Ländern von einer Volksabstimmung ausgeschlossen. Die Ursache liegt in der berechtigten Befürchtung, dass sich die Bevölkerung bei einer Volksabstimmung oder Volksbefragung in der Regel für eine Verringerung der von ihr zu tragenden Abgabelast aussprechen würde, während sie gleichzeitig von den öffentlichen Verwaltungen ähnliche oder bessere Dienstleistungen fordern würde.“ In diesem Zusammenhang plädieren die Professoren für den Ausschluss von Fragen, die sich ausschließlich oder in der Hauptsache auf steuerliche oder Haushaltsthemen beziehen. Diese Argumentation ist nicht nur antidemokratisch, sondern auch in dem Sinne unzutreffend, als darin das offensichtliche Gegenbeispiel Schweiz nicht erwähnt wird. In der Schweiz sind Steuerthemen bei Volksabstimmungen uneingeschränkt zulässig, ohne dass der Staatshaushalt dadurch zusammengebrochen wäre (siehe auch Kapitel 5 und 6).

## Petitionsrecht

Kleinere Gruppen von Bürgern (zum Beispiel 0,1 Prozent der Wähler, in Deutschland also mit etwa 60.000 Unterschriften) müssen einen Punkt auf die Tagesordnung des Parlaments setzen können (Petitionsrecht), selbst dann, wenn die für eine Volksabstimmung erforderlichen Unterschriften nicht gesammelt werden konnten. Dies folgt unmittelbar aus dem Charakter des Parlaments – einer Einrichtung, in der Beschlüsse zu gesellschaftlich relevanten Themen gefasst werden, über die die Bürger nicht selbst entscheiden wollen. Die Tatsache, dass einige Tausend Bürger einen Tagesordnungspunkt vorschlagen, macht das Thema bereits zu einer gesellschaftlich relevanten Frage.

In einem abgestuften direktdemokratischen Verfahren werden Petitionsrecht sowie Volksentscheid und Volksbegehren miteinander verknüpft. Eine Bürgerinitiative zu einem Volksbegehren beginnt als Petitionsgruppe. Werden beispielsweise 60.000 Unterschriften gesammelt, gelangt der Bürgervorschlag ins Parlament – und zwar als Petition. Nimmt das Parlament diesen Vorschlag an, ist das Volksbegehren abgeschlossen. Bei Nichtannahme kann die Bürgerinitiative eine Volksabstimmung erzwingen, wenn sie eine größere Zahl an Unterschriften sammelt (zum Beispiel zwei Prozent der Wähler, in Deutschland also etwa 1,2 Millionen Unterschriften). Über die Empfehlungen oder Einwände des Parlaments sind dann die Wähler, die mit Sicherheit einen wichtigen Teil der gesellschaftlichen Diskussion tragen werden, zu informieren. Dem Parlament könnte auch das Recht übertragen werden, neben dem Bürgervorschlag einen alternativen Vorschlag einzubringen. Bei einer Volksabstimmung haben die Wähler dann die Wahl zwischen drei Alternativen: dem Status quo, dem Bürgervorschlag sowie dem Parlamentsvorschlag (ein solches System existiert in der Schweiz und in Bayern). Ein solches Vorgehen eignet sich dazu, eine intensivere Verbindung zwischen Parlament und Bevölkerung zu schaffen.

## 2-1: Die Volksversammlung

Die Volksversammlung ist die älteste und einfachste Erscheinungsform der Demokratie.

Im Athen des Perikles (450–430 v.u.Z.) war die Volksversammlung (Ekklesia) die höchste Autorität. Hier wurden Gesetze erlassen und es wurde über Krieg und Frieden entschieden. Die Athener Volksversammlung ließ keinerlei Vertretung zu, die ihre Rolle oder Befugnis hätte übernehmen können. Allerdings gab es noch kein Gleichheitsprinzip. Nur die „Bürger“ (in der damaligen Bedeutung des Wortes) hatten Zutritt zur Volksversammlung; die Sklaven waren ausgeschlossen. In der Zeit des Perikles gab es etwa 30.000 Bürger, jedoch 100.000 bis 250.000 Sklaven. Auch untereinander waren die Stimmen der Bürger nicht gleichberechtigt, da Besitz und Herkunft eine große Rolle spielten.

Ähnliche Volksversammlungen gab es im späten Mittelalter an zahlreichen Orten Europas. Lecomte (1995, 2003) beschreibt beispielsweise die Praxis in Fosses-la-Ville zu einer Zeit, da diese belgische Stadt zum Fürstbistum Lüttich gehörte. Die genaue Organisation der Lokalverwaltung von Fosses-la-Ville ist in einer Urkunde vom 11. Dezember 1447 überliefert. Die Aufgaben des Alltagsgeschäfts übernahm ein Gemeinderat, der jedes Jahr neu gewählt wurde.

Die Familienoberhäupter der Bürger versammelten sich dazu am unteren Stadttor von Fosses und ernannten die Mitglieder des Gemeinderates mit der Mehrheit ihrer Stimmen. Nach dem 14. Jahrhundert wurden die Volksversammlungen in den einzelnen Stadtteilen abgehalten – im Wesentlichen blieb das System jedoch unverändert. Nicht nur die Bürger der Stadt selbst, auch die „ausländischen Bürger“ aus den umliegenden Dörfern und Gemeinden beteiligten sich an der Abstimmung.

Die Versammlung der Bürger wurde als „Généralité“ bezeichnet. Sie ernannte nicht nur den Gemeinderat, sondern ihre Befugnis erstreckte sich auch auf alle wichtigen Angelegenheiten. Der Gemeinderat durfte in diesem Fall nicht eigenständig entscheiden, sondern musste eine Volksversammlung einberufen. Lecomte führt die folgenden Befugnisse an, die zu den unveräußerlichen Vorrechten der „Généralité“ gehörten:

- Erlass neuer Ordnungen und Satzungen
- Verkauf oder Hypotheken-Belastung von Gütern der Gemeinde
- wichtige Arbeiten
- Verabschiedung der Jahresabschlussrechnung
- Verfügung von Steuern und Abgaben

Wenn in diesen Bereichen Entscheidungen zu treffen waren, hatte der Bürgermeister die Aufgabe, die „Généralité“ zusammenzurufen. Der Gemeinderat hatte im Wesentlichen ausführende Aufgaben, wobei die laufenden Angelegenheiten zu erledigen waren. Neue Grundregeln sowie gewichtige Beschlüsse waren dagegen direkt von den Bürgern zu verabschieden. Lecomte unterstreicht zu Recht den qualitativen Unterschied zwischen dem direktdemokratischen System von Fosses und dem heutigen System, in dem die wichtigen Entscheidungen nicht von den Bürgern, sondern von den Mitgliedern des Gemeinderats getroffen werden: „... zwischen dem mittelalterlichen Gemeinderat von Fosses und dem heutigen Gemeinderat gibt es einen

wesentlichen Unterschied. Heutzutage erlässt der Gemeinderat die Stadtverordnung und bestimmt die kommunalen Steuern. Das war im 14. Jahrhundert vollkommen anders. Die Legislative der Gemeinde stand im Wesentlichen der ‚Généralité‘ zu. Das heißt, die Versammlung der eingeladenen Bürger hatte sich – mit Ausnahme der Aufgaben des Tagesgeschäfts – zu allen Angelegenheiten auszusprechen, die die Interessen des städtischen Gemeinwesens betrafen.“ (Original: Lecomte 2003, S. 154).

Etwa 85 Prozent der Schweizer Gemeinden entscheiden auch heute noch mittels Volksversammlung über wesentliche Gemeindefragen (Kriesi 1992, S. 113). Auf Kantonsebene gibt es die Volksversammlung, die so genannte „Landsgemeinde“, nur noch in Appenzell und Glarus. Diese Volksversammlungen stammen aus dem späten Mittelalter (das älteste Dokument mit Beschlüssen einer Landsgemeinde datiert aus dem Jahr 1294) und haben eventuell historische Verbindungen zur altgermanischen Tradition des „Thing“.

Die *Landsgemeinde* des Kantons Appenzell kommt einmal im Jahr am letzten Sonntag im April auf dem zentralen Marktplatz von Appenzell zusammen. Zutritt haben alle Bürger, die mindestens 18 Jahre alt sind (bis 1992 lag das Mindestalter bei 20 Jahren). In der Regel beteiligen sich etwa 25 bis 35 Prozent der stimmberechtigten Bürger – also etwa 3.000 Personen. Stehen umstrittene Angelegenheiten auf der Tagesordnung, ist die Beteiligung häufig noch höher. Die Abstimmung erfolgt durch Heben der Hand, wobei das „Abmehren“ (die Feststellung der Mehrheit) mitunter problematisch ist.

Neben der Wahl von *Standeskommission* (Regierung), *Landammann* (eine Art Präsident) sowie *Kantonsgericht* stehen die folgenden Punkte obligatorisch auf der Tagesordnung der Landsgemeinde:

- eine eventuelle Änderung der Verfassung des Kantons
- sämtliche Gesetze oder Gesetzesänderungen, die vom *Großen Rat* vorbereitet wurden
- sämtliche neuen Beschlüsse, für die mindestens 500.000 Franken oder – innerhalb von mindestens fünf Jahren – ab 100.000 Franken jährlich ausgegeben werden (*Finanzreferendum*, seit 1976)
- Gesetzesvorschläge oder Vorschläge zur Änderung der Verfassung des Kantons, die von Bürgern eingebracht wurden; dabei genügt eine einzige Unterschrift
- wenn dies mindestens ein Bürger verlangt: Beschlüsse, für die mindestens 250.000 Franken oder – innerhalb von mindestens fünf Jahren – ab 50.000 Franken jährlich ausgegeben werden

In Appenzell kann also kein Gesetz ohne die Zustimmung der Volksversammlung in Kraft treten. Jeder Bürger darf in der Volksversammlung das Wort ergreifen. Es gibt in Bezug auf Rednerzahl oder Redezeit keinerlei Beschränkungen. In der Praxis bereitet das keine Probleme, da sich die Redner kurz fassen und nicht gegenseitig wiederholen (Hutter, 2001; Carlen, 1996)

Auch in verschiedenen Bundesstaaten im Nordosten der Vereinigten Staaten gibt es eine Verwaltungstradition auf der Grundlage der so genannten „Open Town Meetings“ (OTM), die auf die Pilgerväter zurückgeht (Zimmerman 1999). Das oberste Verwaltungsorgan in den Gemeinden ist nicht ein gewählter Gemeinderat, sondern eine offene

Volksversammlung. Das OTM kommt im Prinzip einmal im Jahr zusammen. Sämtliche eingetragenen Wähler der Gemeinde können auf dieser Versammlung das Wort ergreifen und abstimmen. Die Versammlung wird vom „Board of Selectmen“ einberufen. Dabei handelt es sich um ein Gremium, dessen Mitglieder auf den vorangegangenen Sitzungen des OTM bestimmt wurden und das als eine Art Exekutivorgan des OTM fungiert.

Die Bürger können Punkte auf die Tagesordnung des OTM setzen lassen. Erforderlich dafür sind entweder 100 Unterschriften eingetragener Wähler oder (in kleineren Gemeinden) die Unterschriften von einem Zehntel der eingetragenen Wählerschaft. Die „Selectmen“ können ihrerseits Punkte auf die Tagesordnung setzen und die Tagesordnungspunkte aufnehmen, die von der Stadtverwaltung sowie den anderen Ausschüssen und Kommissionen unterbreitet werden.

Den Teilnehmern des OTM werden eine Reihe von Empfehlungen gegeben. In einigen Gemeinden geht dem eigentlichen OTM noch ein informatives Treffen voraus („Pre-Town Meeting“), bei dem sich die Bürger einzelne Tagesordnungspunkte eingehender erläutern lassen können. In den Unterlagen selbst finden sich zu zahlreichen zur Abstimmung vorliegenden Punkten Empfehlungen verschiedener Ausschüsse. Der „Town Counsel“, ein auf Gemeindegesetzgebung spezialisierter Jurist, spielt dann beim eigentlichen OTM eine wichtige beratende Rolle.

Die Abstimmung erfolgt in der Regel durch Heben der Hand oder Aufstehen, während man bei heikleren Angelegenheiten zu geheimer schriftlicher Abstimmung übergeht. Ein Problem bei schriftlichen Abstimmungen ist der Zeitaufwand (typischerweise etwa eine Dreiviertelstunde für Abstimmung und Auszählung). Trotzdem ist die Möglichkeit einer geheimen Abstimmung ganz wesentlich, um bei kontroversen Themen den sozialen Druck zu verringern.

Die Beschlüsse der OTM können durch eine Volksabstimmung später noch widerrufen werden. In Massachusetts sind für die Volksabstimmung die Unterschriften von 300 eingetragenen Wählern erforderlich. Der Beschluss der OTM wird schließlich nur dann widerrufen, wenn sich eine Mehrheit von mindestens 20 Prozent der eingetragenen Wählerschaft dafür ausspricht. Unter besonderen Bedingungen können auch zusätzliche OTMs einberufen werden.

Wie viele Bürger beteiligen sich nun an diesen „Town Meetings“? In den USA muss man sich als Wähler eintragen lassen. Die Versammlungsbeteiligung in den vier Staaten mit umfassenden OTMs beträgt im Schnitt in Maine 28,17 Prozent, in Vermont 26,03 Prozent, in New Hampshire 22,60 Prozent und in Massachusetts 11,89 Prozent. Tatsächlich müssen diese Anteile um etwa 10 Prozent höher angesetzt werden, da 10 Prozent der auf den Listen eingetragenen Wähler inzwischen bereits umgezogen sind. Die Beteiligung hängt laut den Untersuchungen von Zimmerman (1999) offensichtlich stark von der Größe der Gemeinde ab. In Gemeinden mit bis zu 500 Einwohnern sind in der Regel ein Drittel der Bürger anwesend. In den Städten Connecticuts mit über 20.000 Einwohnern liegt die Beteiligung noch bei etwa einem Prozent (Zimmerman, S. 165; Zahlen aus dem Jahr 1996). In Gemeinden, in denen die Befugnisse des Town Meeting eingeschränkt sind, ist ebenfalls eine deutlich geringere Beteiligung festzustellen.

Zimmerman (S. 173 f.) hat die Qualität der Diskussionen auf der OTM untersucht und dazu die Gemeindebeamten befragt. In Massachusetts bewerteten 82 Prozent diese Qualität als „ausgezeichnet“ oder „gut“, 16 Prozent als „vertretbar“ und 2 Prozent als bedenklich. Zimmerman hat die Befragten auch gebeten, die Qualität der Beschlüsse zu bewerten. In Massachusetts stuften 86 Prozent der Beamten die Qualität der Beschlüsse als „ausgezeichnet“ oder „gut“ ein, 14 Prozent als „vertretbar“ und 1 Prozent als bedenklich. In den anderen Bundesstaaten ergaben sich vergleichbare Zahlen.

In der südbrasilianischen Stadt Porto Alegre gibt es seit 1989 ein originär direktdemokratisches System aus Volksversammlungen für Beschlüsse über den kommunalen Etat (Abers 2000). Dieses System wurde von der linken Partei der Arbeiter („Partido dos Trabalhadores“) eingeführt, die 1988 einen wichtigen Wahlsieg verbuchte. Das System läuft darauf hinaus, dass die Bewohner von Stadtteilen ihre Investitionsprioritäten auf Volksversammlungen festlegen und dann Vertreter wählen, die auf höherer Ebene (Stadtbezirk oder Stadt) die Umsetzung der Entscheidungen mit den kommunalen Behörden organisieren und durchsetzen. Außer lokalen Volksversammlungen gibt es auch thematische Treffen, wie beispielsweise zu den Themen „Unterricht“ oder „Wirtschaft und Steuern“.

Volksversammlungen bilden eine sehr lebendige Form der direkten Demokratie und sind auf lokaler Ebene ohne weiteres funktionsfähig. Dennoch zeigt die Volksversammlung gegenüber einer Volksabstimmung auch eine Reihe von Nachteilen. Der wichtigste prinzipielle Einwand besteht darin, dass die Abstimmung nicht geheim stattfindet. Darüber hinaus verlangt die Volksversammlung ein Engagement innerhalb einer festgelegten Zeit und schließt damit eine Reihe von Stimmberechtigten von der Teilnahme aus.

## 2-2: Boykott bei vorgeschriebener Mindestbeteiligung

Volksabstimmungen auf Gemeindeebene in Deutschland, die so genannten kommunalen Bürgerentscheide, illustrieren umfassend den destruktiven Charakter von Beteiligungsquoren.

In Baden-Württemberg wurde der kommunale Bürgerentscheid bereits 1956 eingeführt (in den anderen Bundesländern gibt es diese Form der Bürgerbeteiligung erst seit den 90er Jahren). Die baden-württembergische Gesetzgebung ist allerdings sehr restriktiv. Eine der gravierendsten Einschränkungen ist das vorgeschriebene Quorum. Mindestens 30 Prozent aller Stimmberechtigten müssen für den Bürgervorschlag gestimmt haben, andernfalls ist der Bürgerentscheid ungültig.

Aufgrund dieser Regelung wird den Stimmen der Gegner der Bürgerinitiative mehr Gewicht zugesprochen als den Befürwortern, da die Stimmen der Personen, die sich enthalten, zuungunsten der Initiative gewertet werden.

Anhand des Bürgerentscheids in Reutlingen (1986) über den Bau eines Luftschutzraums lässt sich dieser Effekt gut illustrieren. Am 20. März 1986 hatte der Gemeinderat (mit CDU-Mehrheit) beschlossen, einen Bunker für den Zivilschutz zu

bauen. Dagegen formierte sich rasch ein Bürgerbegehren, das unter anderem mit Unterstützung der Grünen und der SPD am 18. April die für einen kommunalen Bürgerentscheid erforderlichen Unterschriften gesammelt hatte.

Die Stadtoberen und die CDU verfolgten gegen diesen Bürgerentscheid eine bewusste Taktik des Boykotts. Systematisch verweigerten sie jegliche Teilnahme an Diskussionsabenden und ähnlichen Veranstaltungen. Erst in der letzten Woche vor der Abstimmung brach die CDU das Schweigen mit einer Anzeige sowie mit einem Flugblatt, das als Zeitungsbeilage verbreitet wurde und unter anderem vom Bürgermeister unterzeichnet war. Darin wurde offen zum Boykott der Abstimmung aufgerufen: „... sachlich und mit kühlem Kopf sollte man jetzt vernünftig handeln. Keine Emotionen, sondern kluges Stimmverhalten. Mithin können Sie am kommenden Sonntag auch einfach zu Hause bleiben, denn schließlich werden Sie lediglich aufgerufen, gegen den Bau der Luftschutzanlage zu stimmen. Auch wenn Sie nicht abstimmen, sprechen Sie sich für den Beschluss des Gemeinderats aus. Sie sprechen der CDU bereits seit vielen Jahren bei Wahlen das Vertrauen aus. Auch in dieser Angelegenheit können Sie uns vertrauen.“

Das Ergebnis war, dass sich von den 69.932 Bürgern 16.784 an der Abstimmung beteiligten. Und von diesen sprachen sich lediglich 2.126 für die Anlage aus. Der Bürgerentscheid scheiterte an der Mindestzustimmungshürde von seinerzeit noch 30 Prozent aller Stimmberechtigten trotz der Tatsache, dass sich lediglich 3,4 Prozent der Stimmberechtigten für die Luftschutzanlage aussprachen. Aufgrund des Zustimmungsquorums bekommt eine kleine Minderheit der Bevölkerung ihren Willen gegen eine große Mehrheit. In verschiedenen anderen Gemeinden Baden-Württembergs fanden Bürgerentscheide zu ähnlichen Plänen statt. Überall war eine deutliche Mehrheit gegen die Errichtung solcher Bauten, die von der Bevölkerung als überflüssig angesehen wurden. (Umfragen zeigten, dass 70 Prozent der Bevölkerung Baden-Württembergs gegen Luftschutzanlagen waren.) In Nürtingen, einer Gemeinde in der Nähe Reutlingens, wurde ebenfalls ein Bürgerentscheid gegen eine solche Anlage durchgeführt. Hier hatte die örtliche CDU nicht zum Boykott aufgerufen. Das Ergebnis: 57 Prozent der Stimmberechtigten nahmen am Bürgerentscheid teil und 90 Prozent der Teilnehmer sprachen sich gegen den Bau der Luftschutzanlage aus. In diesem Fall war der Bürgerentscheid also durchaus von Erfolg gekrönt. In Schramberg, einer weiteren Gemeinde, hatte der Bürgerentscheid gegen die Pläne einer lokalen Luftschutzanlage trotz eines Boykottaufrufs der CDU ebenfalls Erfolg. Der Text des CDU-Boykottaufrufs war hier vorzeitig publik geworden, sodass die Gegner der Anlage auf dieses Manöver noch reagieren konnten. Auch in den Lokalzeitungen wurde der Boykottaufruf der CDU angeprangert. In Schramberg nahmen schließlich 49,25 Prozent der Stimmberechtigten am Bürgerentscheid teil; davon stimmten 88,5 Prozent gegen die Luftschutzanlage, womit die 30-Prozent-Hürde erreicht wurde.

Ein Boykott lässt sich auch in organisatorischer Hinsicht ausüben. Bekannt ist das Beispiel der Stadt Neuss, in der am 3. September 1995 der erste kommunale Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen stattfand. Es ging um die Errichtung eines Hotels in der Nähe des Rathauses, wodurch der Grünbereich im Stadtzentrum teilweise beeinträchtigt

worden wäre. Der CDU-Mehrheit gelang es, die Bürgerabstimmung am Zustimmungsquorum von 25 Prozent aller Stimmberechtigten scheitern zu lassen. Es ist eine gemeinhin bekannte Tatsache, dass sich an Bürgerentscheiden in Großstädten, bei denen es um Baupläne in einem bestimmten Stadtteil geht, relativ wenige Menschen beteiligen. Sie fühlen sich von der Angelegenheit nicht betroffen oder haben den Eindruck, dass sie aus Mangel an Wissen über die Bedingungen vor Ort kein Urteil fällen können. (Ein Bürgerentscheid in Antwerpen beispielsweise, bei dem es um die Gestaltung des Gemeindeplatzes in Ekeren ging, lockte wenige Interessenten aus anderen Stadtteilen wie dem Süden oder Hoboken zur Abstimmung, deren Bewohner selbst nie in Ekeren gewesen sind.) Der Gemeinderat von Neuss ergriff eine Reihe von Maßnahmen, um den stimmberechtigten Bürgern den Wind aus den Segeln zu nehmen. Eine Abstimmung per Brief war nicht zulässig (obgleich bei den Gemeinderatswahlen 15 Prozent der Stimmen per Brief abgegeben wurden). Anstelle von 100 Wahllokalen, die zu den Gemeinderatswahlen eingerichtet worden waren, standen jetzt lediglich 30 Abstimmungslokale zur Verfügung. Das Ergebnis: lediglich 18,5 Prozent der Stimmberechtigten nahmen am Bürgerentscheid teil. Davon stimmten zwar fast 80 Prozent gegen den Hotelplan des Gemeinderates, da aber die Mindestzustimmung nicht erreicht wurde, war der Bürgerentscheid ungültig.

In Belgien wurde am 10. April 1995 ein Gesetz eingeführt, das auf kommunaler Ebene nicht bindende und nicht einklagbare Bürgerbefragungen vorsah. Dazu wurde ein Beteiligungsquorum von 40 Prozent der Stimmberechtigten festgelegt. Nehmen weniger als 40 Prozent der Stimmberechtigten an der Bürgerbefragung teil, sind die Stimmzettel ungezählt zu vernichten.

Obwohl die Bürgerbefragung weder einklagbar noch bindend war und außerdem mit 10 Prozent außerordentlich viele Unterschriften gesammelt werden mussten, kam es in einer Reihe von Städten zu Initiativen. In den Limburger Gemeinden Genk und As beantragten die Bürger 1996 eine Bürgerbefragung über die Einrichtung eines Geschäftskomplexes auf einem ausgedienten Bergwerksgelände. In der Gemeinde As beschloss der Gemeinderat, die Bürgerbefragung abzulehnen, während in Genk am 13. Oktober 1996 abgestimmt wurde. Lediglich 37,47 Prozent der Stimmberechtigten erschienen am Abstimmungstag und die Stimmzettel wurden im Namen der belgischen Demokratie nicht gezählt, sondern vernichtet. Verbände des gewerblichen Mittelstands sowie eine linksextreme Partei hatten dazu aufgerufen, sich nicht an der Abstimmung zu beteiligen. Die erste Bürgerbefragung nach dem neuen Gesetz wurde sogleich Opfer eines erfolgreichen Boykottaufrufs.

Am 14. Dezember 1997 fand auf ein Bürgerbegehren hin eine Bürgerbefragung statt, bei der es um den von der Stadtverwaltung geplanten Bau des so genannten Belfort-Parkhauses im Zentrum ging. Der Gemeinderat hatte zuvor beschlossen, das Ergebnis als verbindlich anzuerkennen. Allerdings hatten die Sozialistische Partei und die liberale VLD, die in Gent als Koalition gemeinsam die Mehrheit stellten, die Bürger zum Boykott der Abstimmung aufgerufen. Dieses Mal hatte der Boykottaufruf sein Ziel knapp verfehlt, denn 41,12 Prozent der Stimmberechtigten nahmen teil und davon sprachen sich 95 Prozent gegen das Parkhaus aus.

In Sint-Niklaas kam es am 28. Juni 1998 zu einer Bürgerbefragung über den Bau eines unterirdischen Parkhauses. Ebenso wie in Gent wurde die Mindestbeteiligung mit 40,28 Prozent der Stimmberechtigten erreicht. Davon stimmten 92 Prozent gegen das Parkhaus. Die Abstimmung stand auf des Messers Schneide, denn die größte Partei in Sint-Niklaas, die christdemokratische CVP, sowie die örtliche Mittelstandsvereinigung NCMV hatten dazu aufgerufen, sich nicht zu beteiligen. „Die Volksabstimmung ist ein schlechtes Konzept. Wer „Ja“ sagt, sorgt lediglich dafür, dass die mit Nein Stimmenden die erforderlichen 40 Prozent erreichen. Die Befürworter sollten am besten zu Hause bleiben“, so der lokale CVP-Vorsitzende Julien Vergeylen (Gazet van Antwerpen, 17. Juni 1998). Der Chef der Sozialisten Freddy Willockx meinte: „Das Problem ist, dass wir aufgrund des Boykottaufrufs der CVP kein objektives Bild davon bekommen, was die Bevölkerung tatsächlich will. Wahrscheinlich waren etwa 70 bis 80 Prozent der Einwohner von Sint-Niklaas tatsächlich gegen das Parkhaus, aber das werden wir nicht mit Sicherheit sagen können.“ (Gazet van Antwerpen, 29. Juni 1998).

Obwohl das Beteiligungsquorum danach gesenkt wurde (und die Unterschriftenzahl erhöht), kam es nach dieser und anderen fragwürdigen Erfahrungen nur noch vereinzelt zu Initiativen.

Das absurdeste Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit lieferte allerdings Italien. Am 18. April 1999 fand in diesem Land eine Volksabstimmung über eine Reform des Wahlsystems statt. Diese Reform wurde von den meisten politischen Parteien unterstützt. 49,6 Prozent der Stimmberechtigten nahmen an der Abstimmung teil und davon stimmten 91 Prozent für die Reform. Aber die Bürger hatten sich vergeblich bemüht, denn da das Beteiligungsquorum von 50 Prozent nicht erreicht wurde, kam es nicht zur Reform. Auffällig dabei war, dass die Mafia im Süden Italiens aktiv zum Boykott aufgerufen hatte. So lag die Beteiligung südlich von Neapel mit 40 Prozent weit unter dem Landesdurchschnitt. Die Mafia war der Meinung, dass ihre Vertreter mit dem geltenden Wahlsystem einfacher gewählt werden könnten. Das Beteiligungsquorum sorgte dafür, dass die Mafia ihre Vorstellungen gegen eine Mehrheit von neun Zehnteln der Bevölkerung durchsetzen konnte.

Zu solchen Boykottmaßnahmen kommt es in Italien leider regelmäßig. Das vorerst letzte Beispiel war die Volksabstimmung vom 12. und 13. Juni 2005, bei dem vier Vorschläge zur Lockerung des sehr restriktiven Gesetzes über die künstliche Befruchtung von Frauen zur Abstimmung standen. Mit Unterstützung von Papst Benedikt XVI. rief Kardinal Ruini, der Vorsitzende der italienischen Bischofskonferenz, aktiv zum Boykott auf. „Kardinal Ruini ist der Auffassung, dass die Vorschläge am besten durch Fernbleiben von der Abstimmung abgelehnt werden können. Denn eine Volksabstimmung ist erst dann gültig, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilnimmt. Da bereits feststand, dass es mehr Ja-Stimmen geben wird, würden die Katholiken durch eine Abstimmung mit „Nein“ lediglich dafür sorgen, dass das Beteiligungsquorum erreicht wird, und damit das Lager der Befürworter stärken“, so die Internet-Nachrichten KatholiekNederland.nl ([www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws\\_568842.html](http://www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html)). Und die Strategie ging auf – die Beteiligung erreichte nicht das Quorum und die Volksabstimmung scheiterte.

Aus diesen Beispielen ergibt sich eine eindeutige Schlussfolgerung: Beteiligungs- und Zustimmungsquoren sind durchweg negativ zu bewerten. Sie sorgen dafür, dass die Stimmen der Befürworter und Gegner einer Initiative ungleich gewichtet werden, provozieren Boykottaufrufe und leugnen die Rolle der Mandatserteilung bei einer direkten Beschlussfassung.

### 2-3: Frans van den Ende

Lange Zeit galt der niederländische Philosoph Spinoza als derjenige, der als erster die philosophischen Grundlagen für die Demokratie – Volkssouveränität und radikale Freiheit der Meinungsäußerung – gelegt hatte. Er ist damit ein typischer Vertreter der Strömung, die der Historiker Israëls (2002) zur „radikalen Aufklärung“ zählt. Zahlreiche berühmte Vertreter der „eigentlichen“ Aufklärung – Newton, Locke, Montesquieu – sind eigentlich Vertreter einer gemäßigten Aufklärung. Die Auffassungen von Locke sind repräsentativ für die gemäßigte Aufklärung. Er trat zwar für Toleranz und Glaubensfreiheit gegenüber den verschiedensten christlichen Überzeugungen ein, schloss aber Atheisten aus, da sie mit ihrer Einstellung die Grundlage der Moral ablehnen würden, und ließ Katholiken nicht gelten, da sie eine ausländische Autorität (den Papst) anerkennen würden. Die Anhänger der gemäßigten Aufklärung bekämpften die radikale Aufklärung, sodass letztere häufig im Untergrund operieren musste.

Im Jahr 1990 entdeckte der Spinoza-Experte Wim Klever allerdings, dass wesentliche Ideen Spinozas auf dessen Lehrmeister, Franciscus van den Ende (1602-1674), zurückgehen. Van den Ende stammte aus Antwerpen und ging später nach Amsterdam, wo er eine kleine Privatschule gründete, in der er auch Spinoza unterrichtete. Klever entdeckte, dass van der Ende der Autor zweier revolutionärer, anonym herausgegebener Bücher war: „Kurze Geschichte der Neu-Niederlande“ (1662) sowie „Freie politische Positionen“ (1665, von Klever herausgegeben 1992).

Van den Ende tritt als erster für eine politische Gleichheit „zwischen mehr oder weniger Klugen, mehr oder weniger Begüterten, dem männlichen und weiblichen Geschlecht, Regierenden und Regierten usw.“ ein. Van den Ende betont dabei ausdrücklich, dass politische Gleichheit nicht auf Gleichschaltung hinausläuft. Er argumentiert, dass jeder Mensch ein einzigartiges Individuum mit bestimmten Begabungen und Eigenschaften ist und politische Gleichheit daran nichts ändert. Die Gleichheit dient der Freiheit. Die Gesetze sollten jedem in gleicher Weise Spielraum geben, um sich zu entwickeln, zu äußern und nachzudenken. In diesem Zusammenhang verwendet van den Ende den Begriff der „ebengleichen Freiheit“. Er formulierte in deutlichster Form das Prinzip der Volkssouveränität. Er warnte – wir können heute sagen zu Recht – vor der Entstehung einer politischen Klasse, die ihren eigenen Interessen nachgeht. Van den Ende behauptete, dass die Bürger selbst am besten in der Lage sind, politische Beschlüsse zu fassen, und war der Auffassung, dass Volksversammlungen die beste Möglichkeit sind, diesem Gedanken Form zu verleihen. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass gemeinsame Beratung und Beschlussfassung die Kenntnisse und politischen Fähigkeiten der Bürger deutlich verbessern würden. Dabei hatte er eine eingeschränkte Vorstellung

vom „Volk“, denn nur Männer, die sich selbst versorgen konnten, waren stimmberechtigt. Männer, die dazu nicht in der Lage waren, sowie Frauen sollten keinen Zugang zur Volksversammlung bekommen. An dieser Stelle war seine Gleichheitstheorie nicht konsequent. Auf der ersten Volksversammlung sollten die Bürger demonstrativ sämtliche vorhandenen Verordnungen und Gesetze verbrennen, die Adligen und Geistlichen besondere Befugnisse oder Vorrechte zuerkannten. Er stellte sich vor, dass solche authentischen direktdemokratischen Gemeinschaften (damals noch Städte) miteinander föderale Verbände bilden könnten. Damit ist er möglicherweise der erste Theoretiker der direkten Demokratie. Außerdem plädierte van den Ende unter anderem für das freie Waffenrecht der Bürger, sodass andere Herrscher nicht in der Lage sind, ihnen ihre demokratischen Rechte aus den Händen zu nehmen.

Für van den Ende war Demokratie allerdings unzertrennlich mit einem freien Kulturleben verbunden. „Das Schädlichste in einem Staat ist, dass demjenigen keine Freiheit eingeräumt wird, der das im Sinne des öffentlichen Interesses seiner Meinung nach Beste verkünden möchte ...“ Keinem, auch keinem Fremden, darf etwas in den Weg gelegt werden, wenn es um seine Meinung oder um seinen Glauben geht. Schließlich trat van den Ende im Zusammenhang mit den physischen Bedürfnissen des Menschen auch für gegenseitige Solidarität ein. Im Mittelpunkt steht bei van

den Ende das Recht auf Arbeit. Der Staat erlegt allen Einheimischen die Staatsangehörigkeit auf. Das ist allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn der Staat allen seinen Angehörigen auch in gleichem Umfang Nutzen bringt. Van den Ende spricht sich auch für die Einführung von sozialen und Gesundheitseinrichtungen aus und lehnt mit Nachdruck die „schmähliche Gabe von Almosen“ durch die Reichen und die Kirchen ab.

Van den Ende greift damit dem Motto der französischen Revolution vor – Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Aber während die französischen Revolutionäre diese Losung vollkommen undifferenziert vorbrachten, findet sich bei van den Ende eine stärkere Differenzierung: Freiheit bringt er in Zusammenhang mit dem Kulturleben (Meinungsäußerung und Religion), Gleichheit mit dem politischen und Rechtssystem und Solidarität mit den physischen Bedürfnissen des Menschen (siehe auch Kapitel 3).

Später zog van den Ende nach Paris, wo er wegen Beteiligung an einem Komplott gegen Ludwig XIV. verhaftet und am 27. November 1674 auf dem Place de la Bastille gehängt wurde. Wer die inhaltlichen Standpunkte von „Freie politische Positionen“ mit der aktuellen Situation vergleicht, kommt nicht umhin festzustellen, dass die meisten Zielsetzungen des im 17. Jahrhundert wirkenden van den Ende noch immer ihrer Verwirklichung harren.



### 3. Föderalismus, Subsidiarität und soziales Kapital

#### Kirche und Demokratie – das Subsidiaritätsprinzip

Die katholische Kirche war der Demokratie nie zugetan. Bis weit in das 20. Jahrhundert hinein verteidigten die Führer der katholischen Kirche die Auffassung, dass die Kirche kraft ihres göttlichen Status das politische Handeln mitzubestimmen habe. Vor allem von den christdemokratischen Politikern wurde erwartet, dass sie den Richtlinien Roms folgten. So schrieb Pius X. im Jahr 1903 (in „*Fin dalla prima nostra enciclica*“): „Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe hat die christliche Demokratie die entschiedene Verpflichtung zur Unterordnung unter die kirchliche Gewalt und schuldet den Bischöfen sowie deren Vertretern vollständige Unterwerfung und vollkommenen Gehorsam. Auch wenn man Gutes und Schönes vollbringt, zeugt dies nicht von lobenswertem Eifer oder aufrichtiger Frömmigkeit, wenn es nicht vom jeweiligen Priester gutgeheißen wurde.“

Aber auch von der Gesellschaft als Ganzes verlangte die Kirche Gehorsam. In der Enzyklika „*Immortale Dei*“ (1885) betonte Papst Leo XIII., dass es nicht erlaubt sei, unterschiedliche Gottesdienste rechtlich gleich zu stellen. Die Kirche hat in der Folge immer an dieser Position festgehalten. Als selbsterklärte Hüterin der absoluten Wahrheit war es ihr schließlich auch nicht anders möglich. Erfahrungen in Polen, Irland und Italien zeigen, dass die Kirche ebenfalls versucht, ihre Positionen über die Staatsmacht auf die gesamte Gesellschaft zu übertragen, wenn sie sich dazu imstande sieht. Erst seit der Enzyklika „*Già per la Sesta Volta*“ von Papst Pius XII. aus dem Jahr 1944 vertritt die Kirche prinzipiell einen Standpunkt zugunsten der Demokratie (Woldring, 1996). Die Abneigung der Kirche gegenüber demokratischen Idealen macht verständlich, warum sich katholische Politiker so stark gegen die Einführung des allgemeinen Wahlrechts zur Wehr gesetzt haben (wobei sie im Übrigen in etwa die Argumente vorbrachten, die jetzt gegen die direkte Demokratie angeführt werden).

Wir sollten also vorsichtig sein, wenn wir hören, dass die katholische Kirche ebenfalls eine Staatslehre verfasst hat, in der der Begriff der Subsidiarität eine zentrale Rolle spielt. In der Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ (1931) wird dies folgendermaßen formuliert: „Wenn ... unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muss doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. (...) Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigeren Aufgaben führen müssten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur um so freier, stärker und schlagfertiger da für diejenigen Aufgaben, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen,

weil sie allein ihnen gewachsen ist: durch Leitung, Überwachung, Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen innegehalten wird, um so stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, um so besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt.“

„Subsidiarität“ ist in der christlich-demokratischen Ideologie ein Schlüsselbegriff. Sein Grundgedanke besteht darin, dass die höheren Ebenen möglichst viele Aufgaben an die niedrigeren Ebenen delegieren, damit sie von den weniger wichtigen Arbeiten entlastet werden, die darüber hinaus auf niedrigeren Ebenen effizienter ausgeführt werden können. Außerdem wird davon ausgegangen, dass den unteren Ebenen – bis hin zu Einzelpersonen – bei einem Verzicht auf das Delegieren Unrecht getan wird. *Die Initiative für das Delegieren von Aufgaben erfolgt allerdings von oben nach unten.* Die Spitze legt fest, wie viel Bewegungsspielraum die niedrigeren Ebenen erhalten und ob bzw. wann dieser Spielraum wieder rückgängig gemacht wird. Dies drückt sich auch im Begriff selbst aus. „Subsidiarius“ bezeichnet jemanden, der zur „Reservetruppe“ gehört – die unteren Ebenen sind eigentlich die Reservetruppen für die oberen Ebenen.

#### Subsidiarität und Föderalismus

„Föderalismus“ ist der Gegensatz zu „Subsidiarität“. In einer föderalistischen Gesellschaft geht das Delegieren von den einzelnen Individuen aus. Auch der Föderalist behauptet, dass Unrecht geschieht, wenn Aufgaben nicht delegiert werden. Denn der Mensch sei ja ein soziales Wesen und kann nur in der Gemeinschaft existieren. Dennoch unterscheidet sich Subsidiarität grundlegend vom Föderalismusprinzip. Der Föderalismus geht vom Individuum aus, da sich sowohl das Gewissen und die moralische Urteilskraft als auch die Erfahrungen von Liebe und Leid bei den Individuen befinden. Gruppen dagegen erleben kein Leid und haben genauso wenig ein Gewissen. Im Gegensatz dazu geht Subsidiarität von einer Macht aus, die über den einzelnen Menschen steht und die aus eigenem Wohlwollen Bewegungsraum für die Handlungen der niedrigeren Ebenen sowie der Individuen schafft.

Der föderalistische Ansatz lässt sich ohne weiteres mit dem demokratischen Ideal verbinden. Mehr noch: direkte Demokratie und Föderalismus sind die beiden untrennbaren Seiten derselben umfassend-demokratischen Medaille. Das Konzept der Subsidiarität hingegen lässt sich nicht mit umfassender Demokratie vereinbaren, da bei diesem Ansatz von einer von vornherein gegebenen Macht ausgegangen wird. Mit der Subsidiaritätstheorie wird das hierarchisch aufgebaute Modell der Kirche in den laizistischen Staat überführt. Im föderalistischen Konzept bildet der Mensch die oberste Ebene, denn letztendlich sind es die Individuen, die festlegen, was auf welche Ebene delegiert wird. Für die Verteidiger des Subsidiaritätsprinzips liegt das Beschlussrecht beim Staat (der aus kirchlicher Perspektive allerdings noch der „göttlichen“ Macht untergeordnet ist), während sich die einzelnen Individuen auf der untersten Ebene befinden.

Die katholische Kirche hat den Begriff „Subsidiarität“ vielleicht nicht erfunden – aber sie hat ihn übernommen und mit großem Erfolg verbreitet. Die Subsidiaritätsideologie hat so etwa in EU-Kreisen kräftige Wurzeln geschlagen. In diesen Kreisen wird oft völlig doppeldeutig von bestimmten Richtungen gesprochen (vom Individuum zur Gemeinschaft oder umgekehrt), in denen das Delegieren von Aufgaben erfolgt, sodass ein verhängnisvolles Durcheinander zwischen den Begriffen „Föderalismus“ und „Subsidiarität“ entstanden ist. Das Wort „Subsidiarität“ wird gegenwärtig von vielen Menschen benutzt, denen eigentlich das föderalistische Ideal vorschwebt. Aber auch für erklärte Föderalisten hat die Konfusion der Begriffe häufig relevanten Folgen. Oft vergessen sie, dass eine föderalistische Struktur logischerweise beim Individuum beginnt. Bei ihnen beginnt dann die Argumentation zugunsten des föderalistischen Prinzips auf einer wesentlich höheren Ebenen, wie beispielsweise bei der Gemeinde oder der gesamten Gemeinschaft. Für die darunterliegenden Ebenen und für das Individuum übernehmen sie gedankenlos den alten Subsidiaritätsbegriff von Papst und Kirche. Auf diese Weise büßt die Argumentation zugunsten des Föderalismus viel von ihrer Attraktivität und inneren Konsistenz ein und die folgerichtige Verknüpfung von Föderalismus und direkter Demokratie geht verloren.

## Föderalismus und direkte Demokratie

Für den konsequenten Föderalisten stellt das Individuum die höchste Ebene dar. Zugunsten einer solchen Interpretation haben wir zwei Gründe angeführt.

Auf der einen Seite besteht das Ziel der Politik darin, Leid und Widerwillen, die auf die gesellschaftlichen Umstände zurückzuführen sind, auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Da Leid als Erfahrung immer nur einzelne Individuen betrifft, nicht aber Gruppen oder ganze Völker, ergibt sich folgerichtig, dass das Individuum als höchste politische Autorität auftritt.

Auf der anderen Seite sind politische Entscheidungen in ihrem Kern immer moralische Entscheidungen bzw. Werturteile. Nur Individuen besitzen ein Gewissen und ein moralisches Urteilsvermögen. Gruppen und ganze Völker hingegen kennen kein Gewissen. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Forderung folgerichtig, dass das Individuum als höchste Autorität in Erscheinung treten muss.

Dennoch ist der Föderalist kein Egozentriker. Er ist sich dessen bewusst, dass das Individuum nur innerhalb des sozialen Geflechts auch wirklich Mensch und damit wirklich Individuum sein kann. Der Mensch verbindet sich mit anderen Menschen eben darum, weil er ein soziales Wesen ist.

Einzelne Menschen bilden kleine Rechtsgemeinschaften, innerhalb derer verschiedene Angelegenheiten demokratisch geregelt werden können. Bestimmte Fragen lassen sich allerdings nicht auf der Ebene eines Dorfes, einer Stadt, eines Tals oder einer Region klären. Dann können sich die kleineren Gemeinschaften miteinander verbinden und eine neue, größere Gemeinschaft bilden, die für diese Fragen zuständig und qualifiziert ist. Dieser Prozess des Zusammenschlusses („Föderierung“) kann sich eventuell wiederholen, bis sämtliche Angelegenheiten auf der geeigneten Ebene geregelt werden.

Als Föderalismus wird die Struktur bezeichnet, die entsteht, wenn kleinere Gemeinschaften für bestimmte Angelegenheiten anhand von gegenseitigen Vereinbarungen eine

größere Gemeinschaft bilden, an die bestimmte Zuständigkeiten delegiert werden. Da die Aufgabenübertragung von der kleineren auf die größere Ebene erfolgt und die kleinere Ebene bei ihrer Entscheidung einer Übertragung auf die umfassendere Ebene immer frei ist, sollte dieses Delegieren von der kleineren Ebene aus im Prinzip auch jederzeit widerrufen werden können. Denn die kleinere Ebene ist die höchste Ebene. Und damit ist das Individuum die kleinste und zugleich die höchste Ebene. Dabei sollten die Verweise auf „oben“ und „unten“ nicht im Sinne der Verwaltungshierarchie verstanden werden. Wenn die Gemeinden eine Zuständigkeit auf die Provinz übertragen, befindet sich die Provinz bei ihrer Befugnis in verwaltungstechnischer Hinsicht „über“ den Gemeinden. Dennoch sind es die Gemeinden bzw. die noch höhere Ebene der Bürger, die die Zuständigkeit auf die Provinz übertragen haben und die diese Zuständigkeit im Prinzip auch wieder zurücknehmen können.

Wenn man das föderalistische Konzept konsequent zu Ende denkt, gelangt man zum autonomen Individuum als kleinster und gleichzeitig grundlegendster Gemeinschaft. Der einzelne Mensch ist also letztendlich die delegierende Instanz. Das ist insofern auch nachvollziehbar, da sich eine positive Maßnahme von einer negativen Maßnahme immer durch die wirksamere Vermeidung von Leid und Widerwillen unterscheidet, die ja – wie wir gesehen haben – einzig und allein von Individuen, niemals aber von ganzen Gemeinschaften erlebt werden können. Die Tatsache, dass das Individuum die oberste Instanz ist, muss sich in einer direktdemokratischen Beschlussfassung folgerichtig auf allen Ebenen widerspiegeln.

## Entflechtender Föderalismus

Demokratie bedeutet, dass die Menschen ihre Gemeinschaft in gegenseitiger Absprache selbst gestalten können. Die Menschen müssen die Möglichkeit erhalten, eigenständig optimale Formen der Zusammenarbeit zu finden. Nur ein konsequenter Föderalismus bietet ihnen diesen Raum. Aus diesem Grund gehören Demokratie und Föderalismus untrennbar zusammen. Sie sind zwei Aspekte ein und desselben Ideals: der *starken oder umfassenden Demokratie* (Barber, 1984).

Wie wichtig die freie Ausbildung von Gemeinschaften ist, kann man am Beispiel Schweiz sehen. Die Schweiz ist nicht nur das Land in der Welt mit dem umfassendsten direktdemokratischen System. Die Schweiz ist auch ein Land mit einer recht stark entwickelten föderalistischen Struktur. Untere Verwaltungsebenen, wie beispielsweise Kantone und Gemeinden, haben in der Schweiz oft umfassende Befugnisse (zum Beispiel in steuerlicher Hinsicht, siehe Rahmen 4-3 sowie Kapitel 5).

Im Jahr 1847 fand in der Schweiz eine Art Sezessionskrieg statt, der so genannte „Sonderbundskrieg“, in dessen Verlauf der Verbund aus separatistischen katholischen Kantonen, die sich vom Bundesstaat trennen wollten, geschlagen wurde. Heutzutage lassen sich solche Konflikte durch die Verbindung aus direkter Demokratie und föderalistischen Strukturen friedlich beilegen. So beschloss der Bereich des Jura im Jahr 1978 die Bildung eines eigenen Kantons. Dies erfolgte über ein Referendum auf nationaler Ebene, bei dem die neue föderale Struktur (mit einem zusätzlichen Kanton) beschlossen wurde. Im Jahr 1993 beschlossen einige Gemeinden aus dem Laufental den Wechsel vom Kanton Bern zum Kanton Basel-Land. Auch diese Grenzkorrektur wurde friedlich – über eine nationale Volksabstimmung – durchgeführt.

Frey und Eichenberger (1996 und 1999) plädieren für einen radikalen Föderalismus, bei dem sich untere politische Einheiten beliebig zusammenschließen können. Die Bürger müssen das Recht haben, anhand einer Volksabstimmung zu entscheiden, welche föderalen Bindungen geschaffen werden. Eine Gemeinde sollte beispielsweise mit einer Volksabstimmung beschließen können, von einer bestimmten Provinz zu einer anderen Provinz zu wechseln, in der nach Auffassung der Bewohner eine bessere Verwaltung herrscht.

Föderale Bünde sind nicht für die Ewigkeit gemacht. Ein fixierter Rahmen bzw. Verbindungen, die nur mit Zustimmung des jeweiligen Partners beendet werden können, sind durchweg negativ zu bewerten. Ein föderaler Verbund lässt sich mit einer Ehe vergleichen und kann nur unter der Bedingung geschlossen und aufrechterhalten werden, wenn beide Partner einverstanden sind. Wenn sich ein Partner trennen will, während der andere Partner am Fortbestand der Beziehung interessiert ist, muss die Ehe geschieden werden. Wenn für eine Beendigung die Zustimmung beider Seiten erforderlich wäre, könnte der eine Partner den anderen Partner gegen dessen Willen binden.

In diesem Kontext muss jede Generation außerdem die Gelegenheit haben, die für das Leben entscheidenden großen und kleinen Bindungen und Zusammenhänge auf den Prüfstand zu stellen. Wir haben in den vergangenen Jahrzehnten zu akzeptieren gelernt, dass die heute lebenden Menschen ökologische Verpflichtungen gegenüber künftigen Generationen haben. Auch ein Bewusstsein dafür, dass eine Generation ihre Nachkommen nicht mit einem Berg öffentlicher Schulden belasten darf, setzt sich zunehmend durch. Diesen Sinn für Verantwortung müssen wir weiter stärken. Wer den kommenden Generationen Knebelbedingungen aufnötigt, treibt Raubbau an der Zukunft. Er löst die aktuellen Probleme auf Kosten der Freiheit späterer Generationen. Föderale Verbände lassen sich am besten als erneuerbare Verträge mit einer bestimmten Laufzeit beschreiben.

Aber entflechtender Föderalismus hat noch einen anderen Aspekt. Man muss sich der Tatsache bewusst sein, dass in einer Gesellschaft nicht alle Lebensbereiche demokratisch geregelt werden können. Wird es dennoch getan, führt dies zu einer Einschränkung des Rechts, zu mangelnder Produktivität und schließlich zum Absterben der Demokratie.

Demokratie eignet sich hervorragend für Entscheidungen über Rechte, Pflichten sowie das Feld der Rechtsprechung. Links und rechts vom demokratischen Staat befinden sich aber zwei gesellschaftliche Bereiche, die unabhängig vom Staat existieren müssen. Auf der einen Seite handelt es sich dabei um das kulturelle Leben im weitesten Sinn – also Meinungsbildung, Medien, Unterricht, Wissenschaft und Kunst sowie Religion. In diesen Bereichen muss jedes Individuum autonom handeln können, ohne dass sich der Staat einmischt. Wollen Menschen in diesen Bereichen zusammenarbeiten, bestimmen sie in ihrer Freiheit selbst das Was, Wie und Wann. Diese Erkenntnis hat im 19. Jahrhundert mit der Einführung der klassischen Grundrechte (Freiheit der Meinungsäußerung, Bildungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw.) an Einfluss gewonnen. Das hat einen doppelten Grund. Einerseits ist es ein Grundrecht, auch dann eine andere Meinung äußern zu dürfen, wenn 99 Prozent der Bürger eine bestimmte Auffassung vertreten. Der gerechte Schutz von Minderheiten erfolgt eigentlich zum größten Teil anhand dieses Prinzips der freien Kultur. Denn Minderheiten sind häufig eine Minderheit gerade aufgrund ihrer kulturellen Merkmale,

also einer anderen Sprache, eines anderen Gottesdienstes, anderer Sitten und Gebräuche sowie anderer Auffassungen. Andererseits garantiert Freiheit in diesem Bereich Effizienz und Produktivität. Im kulturellen Leben werden Leistungen erbracht – neue Erkenntnisse, Erfindungen, Weiterbildung –, ohne die die breitere Gesellschaft nicht funktionieren würde. Und es ist in der Praxis nicht möglich, etwas Neues in demokratischer Weise zu erfinden oder demokratisch festzustellen, ob ein mathematischer Gedankengang stimmt. Denn hier zählen ausschließlich die besonderen Talente und Einsichten des Individuums, und es ist einerlei, auf welcher Seite sich die Mehrheit befindet. Aus diesem Grund muss dem Individuum Platz eingeräumt werden. Die Demokratie würde ihre eigenen Fundamente untergraben, wenn sie das kulturelle Leben anhand von Gesetzen einschränkte. Denn auch die Gesetzgebung kommt beispielsweise erst durch neue Einsichten, Diskussionen und Gedankenaustausch im Rahmen des geistig-kulturellen Lebens zustande. In diesem Zusammenhang muss man sich bewusst machen, dass es im Grunde genommen egal ist, ob die Meinungen von einem Regime auferlegt wird, das mehr oder weniger demokratisch gesinnt ist – die Menschenrechte und die Produktivität werden in jedem Fall beeinträchtigt. Im einen Fall wird der Freiraum des Individuums von einer kleinen Gruppe eingeschränkt, im anderen Fall von einer großen Gruppe.

Auf der anderen Seite eignet sich auch der Bereich der Warenproduktion und der Erbringung von Dienstleistungen nicht für eine demokratische Beschlussfassung. Auch diese Erkenntnis hat nach dem Misserfolg des Kommunismus im 20. Jahrhundert an Geltung gewonnen. Individuen und Gruppen müssen über die Freiheit verfügen, hinsichtlich Produktion und Konsumtion die erforderlichen Vereinbarungen zu treffen. Diese Vereinbarungen basieren unter anderem auf dem Vertrauen in die Fähigkeiten und in die Zuverlässigkeit des anderen. Andere Personen oder die Gesellschaft als Ganzes geht es absolut nichts an, wenn zwei oder mehr Menschen eine Vereinbarung über Produktion und Konsumtion miteinander schließen. Die Wirtschaft organisiert sich eigenständig auf der Grundlage eines Netzes aus frei geschlossenen Vereinbarungen und Verpflichtungen. Ohne dieses Recht auf freie Gestaltung von Vereinbarungen kann eine Demokratie ebenso wenig bestehen wie ohne das Recht auf freie Meinungsäußerung oder Versammlungsfreiheit. Der Gesetzgeber in einer Demokratie kann zwar Einschränkungen vorsehen, um zu verhindern, dass sich die im Zusammenhang mit diesen Vereinbarungen getroffenen Maßnahmen auf Dritte nachteilig auswirken. So ist es beispielsweise vollkommen selbstverständlich, dass der Gesetzgeber umweltschädigende Maßnahmen verbietet. Aber ein Gesetzgeber kann Vereinbarungen zwischen bestimmten Vertragspartnern nicht aufgrund von politischen Zielsetzungen verbieten, sanktionieren, vorschreiben oder fördern, ohne dabei gleichzeitig wesentliche Grundrechte zu verletzen. So wie es im demokratischen Segment ganz wesentlich auf das Wahlrecht ankommt und im Kultur- und Geistesleben die freie Meinungsäußerung als zentrale Freiheit gilt – ebenso lässt sich in der Wirtschaft das Recht der Gestaltung freier Vereinbarungen als Basisrecht auffassen. Das freie Wort, die freie Stimme und die freie Vereinbarung bilden die drei zentralen Elemente, auf denen die freie demokratische Gesellschaft errichtet wird.

An dieser Stelle müssen wir zwei Missverständnisse aus dem Weg räumen. Das erste Missverständnis bezieht sich auf die Frage, wie die Demokratie auf ihre eigentliche Domäne beschränkt werden sollte. Dabei kann es sich nur um eine frei-

willige Selbsteinschränkung der versammelten Bürger handeln, die von ihnen auch jederzeit geändert werden kann. Die versammelten Bürger können also – als Rechtsgemeinschaft, die sich dadurch Vorteile verspricht – freiwillig beschließen, dass in den Bereichen Kultur und Wirtschaft nicht anhand direktdemokratischer Verfahren gehandelt wird. Die Bürger können dies auch als maßgebliches Prinzip in der Verfassung verankern. Aber sie müssen ihre Auffassungen auch jederzeit wieder ändern können, denn eventuell führen künftige Einsichten zu noch besseren Staatsprinzipien. Die demokratische Rechtsgemeinschaft muss also souverän bleiben. Wir treten demzufolge nicht dafür ein, dass bestimmte Instanzen der (direkt-)demokratischen Beschlussfassung von oben herab willkürliche Grenzen setzen, sondern dafür, dass die Bürger dazu selbst jederzeit in der Lage sind. Und die Bürger sollten auch keine „ewigen“ Beschlüsse fassen, mit denen sie künftige Generationen unterdrücken. Denn auch diese Generationen sind souverän und sollen ihre Gesellschaft anhand eigener Einsichten gestalten können.

Das zweite Missverständnis bezieht sich auf den Charakter der drei Bereiche Kultur, Politik und Wirtschaft. Nicht alles, mit dem sich Unternehmen und Schulen beschäftigen, trägt einen ökonomischen bzw. kulturell-geistigen Charakter. Denn in Unternehmen und Schulen stehen auch Rechtsfragen auf der Tagesordnung, die über „demokratische“ Kanäle (bei denen alle Beteiligten das gleiche Recht haben) geregelt werden müssen. Dabei geht es praktisch immer um die Voraussetzungen für das wirtschaftliche Engagement – wirtschaftliche Initiativen sind frei, dürfen aber keine gravierenden negativen Auswirkungen auf andere haben (beispielsweise freigesetzte Schadstoffe in einem Wohngebiet o. Ä.). Die Entscheidung rechtlicher Angelegenheiten innerhalb privatwirtschaftlicher Unternehmen braucht im Übrigen nicht immer über die (örtliche) Instanz des Staates zu erfolgen; solche Entscheidungen können auch von „demokratischen“ Organen in den Unternehmen, Schulen usw. gefällt werden, in denen die Beteiligten gleichberechtigt gehört werden. Eine solche Verfahrensweise sollte sogar unbedingt den Vorzug genießen.

In zahlreichen Punkten versagt der moderne Staat und unterlässt Dinge, die er eigentlich regeln müsste. An anderen Stellen reißt er zu viele Aufgaben an sich und verfügt über eine zu große Machtfülle. Einerseits muss die Demokratie durch Einführung einer direktdemokratischen Beschlussfassung „horizontal“ radikal ausgebaut und erweitert werden. Andererseits sollte die Demokratie im „vertikalen“ Sinn beschränkt werden und sich aus Bereichen zurückziehen, wo sie nicht hingehört.

Aus dieser Sicht lassen sich auch zahlreiche Argumente gegen direkte Demokratie entkräften. Wenn Kritiker der direkten Demokratie behaupten, die Bürger seien nicht in der Lage, über bestimmte Angelegenheiten zu entscheiden, mit denen sich die Politik augenblicklich beschäftigt, haben sie in der Regel unrecht (siehe auch Kapitel 6), treffen in einigen Fällen aber auch den Punkt. Die Lösung liegt dann allerdings nicht im Recht des Parlaments, die Bevölkerung auszuschließen, sondern darin, das Thema nicht mehr dem Einflussbereich der Demokratie zu unterwerfen. Denn wenn Bürger über ein bestimmtes Thema nicht mehr entscheiden können, sind Politiker dazu in ihrem Bereich auch nicht in der Lage. Politiker sind nichts anderes als Sachwalter der Bürger und ebenso wie die Bürger typischerweise Generalisten, die im besten Fall mit den gleichen Sorgen und Wünschen im Hinterkopf denken und handeln. Auf diese Weise kann direkte Demokratie auch als zusätzliche Prüfung dienen, ob ein bestimmtes Thema in den Bereich der Demokratie gehört.

Die Entflechtung der einzelnen Lebensbereiche hat noch einen weiteren Vorteil. Derzeit stimmen die Wirtschafts- und Bildungsgrenzen noch größtenteils mit den Staatsgrenzen überein, da die Staaten Wirtschafts- und Bildungspolitik mittels Gesetzen und Vorschriften weitgehend festlegen. Wenn sich diese Bereiche allerdings verselbstständigen, können sie auch über politische Grenzen hinweg Kooperationsverbände bilden. Schulen im niederländischsprachigen belgischen Flandern könnten wesentlich enger mit Schulen im Süden der Niederlande zusammenarbeiten. Die niederländische Stadt Maastricht und die deutsche Stadt Aachen, die in unmittelbarer Nähe zueinander dies- und jenseits der Grenze liegen, gehören zur gleichen Wirtschaftsregion und könnten die verschiedensten rein ökonomischen Vorschriften und Verfahrensweisen untereinander angleichen, dabei aber weiterhin zu unterschiedlichen politischen Staaten gehören.

Übrigens spielt die Schweiz auch in dieser Hinsicht wieder eine eigene Rolle, wenn auch eine mitunter etwas fragwürdige. Auf der einen Seite gibt es in der Schweiz an bestimmten Orten eine Art Entflechtung der einzelnen Bereiche. Im Kanton Zürich (1,2 Millionen Einwohner) gibt es beispielsweise Bildungs- sowie Kirchengemeinschaften, die neben den eigentlichen Gemeinden existieren, ihre eigenen Steuern und Abgaben erheben und deren geografische Grenzen nicht mit den Gemeindegrenzen übereinstimmen. Außerdem gibt es zahlreiche so genannte „Zivilgemeinden“ für den Betrieb von Versorgungseinrichtungen (Wasser, Elektrizität, Fernsehen usw.), die direktdemokratische Verwaltungsformen aufweisen und die von den Benutzern bezahlten Gebühren als Einnahmen verbuchen. Auf der anderen Seite erfolgt die Beschlussfassung häufig auf demokratische Weise, obwohl das hier überhaupt nicht angezeigt wäre. Jeder bezahlt beispielsweise in der Schweiz Kirchensteuern (die immer vom Staat eingenommen werden), wenn er nicht ausdrücklich erklärt, keiner Kirche anzugehören. Aber eine Trennung von Politik und geistig-kulturellem Leben schließt natürlich ein, dass der Staat für andere Einrichtungen keine Abgaben erhebt – weder für einen Billardclub noch für eine Kirche.

In dieser Fähigkeit zur Entflechtung unterscheidet sich Föderalismus grundlegend von Subsidiarität. Subsidiarität geht von einer bereits gegebenen höchsten Gewalt aus, die Aufgaben nach unten delegiert. Im Ergebnis kommt es unvermeidlich zu einem monolithischen Einheitsstaat. Wenn sich die Bürger aus freien Stücken föderal zusammenschließen können, ergeben sich in verschiedenen Lebensbereichen Möglichkeiten zu unterschiedlichen, sich überlappenden Verbänden und Zusammenschlüssen. Die einzelnen Lebensbereiche werden auf diese Weise „entflochten“.

Eine Entflechtung durch föderale Strukturen kann allerdings schon wegen des föderalen Grundprinzips nicht von oben her erfolgen. Diese Aufgabe müssen die Menschen selbst erledigen und direkte Demokratie ist dabei ein unentbehrliches Hilfsmittel. Andererseits wird eine solche Demokratie auch umso besser funktionieren, wenn Lebensbereiche, in denen die Demokratie zu Hause ist, klarer von den Bereichen getrennt sind, in denen eine demokratische Beschlussfassung weder erforderlich noch wünschenswert ist. Entflechtender Föderalismus und direkte Demokratie können einander also gegenseitig stärken. Eine funktionierende Demokratie ist eine Gesellschaft, in der dieser Prozess der gegenseitigen Aufwertung von Demokratie und föderalen Zusammenschlüssen erfolgreich eingesetzt hat.

## Soziales Kapital, Demokratie und Föderalismus

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts unternahm der französische Historiker und Politiker Alexis de Tocqueville eine Reise durch die Vereinigten Staaten. Sein Reisebericht erschien in zwei Teilen in den Jahren 1835 und 1840. De Tocqueville wird noch immer von amerikanischen Spitzenpolitikern zitiert, wenn sie das Wesen des „amerikanischen Traums“ ausdrücken wollen.

Dabei formulierte de Tocqueville zwei Aspekte der amerikanischen Gesellschaft, die auf den ersten Blick widersprüchlich scheinen. Zuerst fiel ihm die unverkennbare Autonomie der amerikanischen Bürger auf: „Diese sind niemandem etwas schuldig, sie erwarten sozusagen von niemandem etwas; sie gewöhnen sich daran, stets von den anderen gesondert zu bleiben, sie bilden sich gern ein, ihr ganzes Schicksal liege in ihren Händen.“ Aber gleichzeitig fiel ihm auf, dass sich das Vereinsleben in den jungen Vereinigten Staaten außerordentlich intensiv gestaltete: „In den Städten kann man die Menschen einfach nicht daran hindern, zusammenzukommen und in leidenschaftliche Auseinandersetzungen zu verfallen. Diese Städte ähneln großen Volksversammlungen, deren Mitglieder die Stadtbewohner selbst sind. Die Bevölkerung übt mit ihren Versammlungen einen entscheidenden Einfluss auf die Stadtverwaltungen aus und häufig setzen diese Verwaltungen die Wünsche der Bevölkerung direkt um. (...) Amerikaner jedes Alters, jeder Neigung und Veranlagung bilden immer wieder neue Vereine. (...) Offensichtlich ist die Kunst, sich zu vereinigen, die Mutter aller anderen Künste – jeder weitere Fortschritt hängt davon ab.“

Alexis de Tocqueville beschreibt damit nichts anderes als das Zusammengehen von lebendiger direkter Demokratie mit spontanem Föderalismus. Diese Situation, in der sich selbstständige Menschen frei zusammenschließen und gemeinsam Beschlüsse fassen, produziert einen gesellschaftlichen Überschuss, für den später der Begriff „soziales Kapital“ geprägt wurde.

Der Schaffung von „sozialem Kapital“ – der „Mutter aller anderen Künste“ – wurde in den vergangenen Jahren besonders viel Aufmerksamkeit zuteil. In diesem Zusammenhang bildete das Buch von Putnam „Making Democracy Work“ (1993) einen Meilenstein. In diesem Werk wurde das Ergebnis von 20 Jahren soziologischer Arbeit in Italien zusammengefasst. Das ursprüngliche Ziel der Gruppe um Putnam bestand darin, die Folgen der Regionalisierung Italiens zu studieren. Denn beginnend mit den 70er Jahren kam es in diesem Land zu einem Prozess der Dezentralisierung, bei dem wichtige Zuständigkeiten auf die Regionen übertragen wurden. Im Laufe der Jahre sammelten die Wissenschaftler eine beeindruckende Menge an Material. Sie erarbeiteten umfassende Situationsbeschreibungen, führten hunderte Interviews und analysierten Unmengen an statistischem Material.

Putnam fand dabei einen offensichtlichen und konsistenten Gegensatz zwischen den Regionen in Nord- und Süd-Italien. Die nördlichen Regionen sind in wirtschaftlicher Hinsicht wesentlich wohlhabender und verfügen über eine viel effizientere Verwaltung. Die Gruppe von Putnam hat auch ein Experiment durchgeführt. Den obersten Verwaltungen verschiedener Regionen wurden drei Fragen mit der Bitte um Erläuterung vorgelegt. Am schnellsten reagierten die Regionalverwaltungen von Emilia-Romagna und Valle d'Aosta, von denen die Wissenschaftler innerhalb von zwei Wochen vollständige Antworten erhielten. Die Verwaltungen von Ka-

labrien und Sardinien hingegen haben diese Fragen – trotz Drängens von Seiten der Forschergruppe – gar nicht vollständig beantwortet.

Putnam testete die Hypothese, dass dem Gegensatz zwischen Nord und Süd ein unterschiedlicher „Bürgersinn“ („Civicness“) zugrunde liegt. „Civicness“ bzw. Bürgersinn lässt sich mit De Tocqueville als „Interessenbewertung im breiten gesellschaftlichen Kontext“ definieren. Das Eigeninteresse wird nicht außer Acht gelassen oder verdrängt, sondern soll danach auf lange Sicht mit dem allgemeinen Interesse zusammenfallen. Das Gegenteil von Bürgersinn ist „Amoral Familialism“, also amoralischer Familienzentrismus. Personen mit einer solchen Einstellung richten ihre Aufmerksamkeit ausschließlich auf die kurzfristigen Interessen des engen Familienkreises. Eine Gesellschaft, in der der kurzfristige Familienzentrismus vorherrscht, ist atomisiert. Das gesellschaftliche Interesse wird den Machthabern überlassen und es bilden sich vor allem opportunistische Beziehungen (Klientelstrukturen).

Zur Messung des Bürgersinns verwendete Putnam einen Index anhand folgender Indikatoren:

- Anteil der Wählerstimmen, die nicht an den jeweiligen Spitzenkandidaten gehen: in einer Gesellschaft, in der ein amoralischer Familienzentrismus vorherrscht, gibt es einen größeren Anteil solcher Stimmen (Wahl-Klientelstruktur).
- Teilnahme an Volksabstimmungen; da bei Volksabstimmungen keine unmittelbaren Klientelstrukturen zum Tragen kommen, ist die Teilnahme an direktdemokratischer Beschlussfassung ein guter Indikator für den Bürgersinn.
- Anteil der Zeitungsleser; Zeitungslektüre deutet auf Interesse für die Gesellschaft als Ganzes.
- Teilnahme am Vereinsleben; eine Teilnahme am Vereinsleben erweitert den Horizont über den engen Familienkreis hinaus.

Putnam charakterisiert den Gegensatz zwischen den beiden Gesellschaftstypen, die er in Italien ausgemacht hat, folgendermaßen: „Wenn sich in einer von Bürgersinn geprägten Gegend zwei Bürger auf der Straße begegnen, haben sie wahrscheinlich beide die Zeitung gelesen, während in Gegenden mit geringem Bürgersinn keiner von beiden hineingeschaut hat. Über die Hälfte der Bürger in einer von Bürgersinn geprägten Gegend hat immer den Spitzenkandidaten – und damit die Partei – gewählt und nicht einen anderen Listenkandidaten. Über die Hälfte der Bürger in der anderen Gruppe hat ihre Stimme immer zugunsten des von ihnen persönlich bevorzugten Listenkandidaten und nicht für den Spitzenkandidaten abgegeben. Die Mitgliedschaft in Vereinen für Sport, Politik oder Erholung bzw. in Organisationen mit sozialen Zielsetzungen ist in Gebieten mit umfassendem Bürgersinn doppelt so hoch.“

Offensichtlich gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen Bürgersinn, wirtschaftlichem Potenzial und effizienter öffentlicher Verwaltung. In den Gebieten, in denen mehr Bürgersinn vorherrscht, prosperiert die Wirtschaft und die Verwaltungen arbeiten effizient. Putnam hat dabei verschiedene alternative Erklärungsansätze untersucht und systematisch ausgeschlossen und ist zu dem Schluss gekommen, dass Bürgersinn (also seine „Civicness“) eine ursächliche Rolle spielt.

Putnam legt ebenfalls dar, dass der Gegensatz der Bürgerkulturen in Nord- und Süditalien sehr alt ist und sich eventuell bis ins 11. Jahrhundert zurückverfolgen lässt. In jener Zeit hat sich im Süden eine feudale Monarchie gegründet, die

auf die Normannen zurückgeht. Während es im 15. Jahrhundert im Norden bereits republikanische Stadtstaaten gab, die relativ vielen Bürgern Raum für persönliche Initiative und politische Teilnahme boten, blieb im Süden der Feudalismus mit den entsprechenden hierarchischen Strukturen erhalten und bot später auch der organisierten Kriminalität einen willkommenen Nährboden.

Natürlich kann man nicht behaupten, dass der Bürgersinn im Laufe der Geschichte absolut konstant bleibt. Bürgersinn kann unter Umständen stark abnehmen, beispielsweise unter dem Einfluss wirtschaftlicher Faktoren. Ein drastisches Beispiel beschreibt der Anthropologe Turnbull in seinem Buch über die Ik (1972, 1994), einem kleinen Volk im Osten Ugandas. Die Ik wurden im Zuge der Umwandlung in ein Naturreservat aus ihrer ursprünglichen Heimat vertrieben. Dadurch wurden ihre traditionellen Existenzformen und ihre soziale Organisationsstruktur zerstört. Kollektives Jagen war beispielsweise nicht mehr möglich. Als Möglichkeit bot sich lediglich noch das heimliche Umherstreifen und Wildern einzelner Personen an. Die Ik sind ein extremes Beispiel für soziale Vereinzelung und Atomisierung, für gegenseitiges Misstrauen zwischen den Angehörigen eines Volkes sowie für den weitgehenden Verlust von jedweder Form sozialen Kapitals.

Helliwell und Putnam (1995) haben in einer späteren Studie analysiert, wie die Kausalkette Bürgersinn (soziales Kapital) > effiziente Verwaltung > gesellschaftliche Zufriedenheit funktioniert. In den 80er Jahren erhielten die Regionen in Italien bedeutende Befugnisse auf wirtschaftlichem Gebiet. Wirtschaftliche Maßnahmen wurden im Zuge dessen zum großen Teil nicht mehr von der Zentralverwaltung, sondern von den Regionalverwaltungen ergriffen. In den 60er und 70er Jahren verringerte sich das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd, da einerseits der Zentralstaat umfangreiche Transferzahlungen von Nord nach Süd veranlasste und die nördlichen Regionen andererseits nicht zu einer effizienteren Wirtschaft und Verwaltung in der Lage waren (denn die Wirtschaftspolitik ging von der Zentralregierung aus). Von dem Zeitpunkt an, da die Regionen eigenständig agieren konnten, ließ sich offensichtlich auch der Überschuss an sozialem Kapital unmittelbar in wachsenden Wohlstand umsetzen. Die Mittel werden in den nördlichen Regionen effizienter verwendet, sodass das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd seit etwa 1983 trotz anhaltender Transferleistungen in Richtung Süden wieder zunimmt.

Die Kausalkette von Helliwell und Putnam lässt sich noch erweitern. Aus vergleichenden Untersuchungen in zahlreichen Ländern geht hervor, dass es nicht die bürgerliche Kultur ist, die die demokratische Substanz bestimmt, sondern dass der Kausalzusammenhang in umgekehrter Richtung verläuft: „Vertrauen zwischen den Menschen ist offensichtlich eher eine Folge von Demokratie als deren Ursache.“ (Muller und Seligson, 1994). Demokratie schafft Vertrauen zwischen den Menschen und darüber hinaus zwischen den Bürgern und den öffentlichen Einrichtungen.

In einer anderen Studie hat Putnam (1996a, b) den Rückgang des „sozialen Kapitals“ in den Vereinigten Staaten untersucht. Kirchenbesuche, das Engagement für politische Parteien sowie Mitgliedschaften in den unterschiedlichsten Vereinen und Verbänden gingen in den USA in den letzten Jahrzehnten drastisch zurück. Gleichzeitig nahm auch das Vertrauen in Mitmenschen und öffentliche Einrichtungen („Social Trust“) stark ab. Nach Ausschluss einer Reihe anderer möglicher Erklärungen glaubt Putnam im Fernsehen

einen Hauptverantwortlichen gefunden zu haben. Das Fernsehen hielt in den 50er Jahren seinen rasanten Einzug in die amerikanische Gesellschaft – während 1950 10 Prozent der Haushalte einen Fernseher besaßen, waren es 1960 bereits 90 Prozent. Genau in dieser Zeit begann der Zerfall des sozialen Kapitals in den Vereinigten Staaten.

Ein US-Bürger sieht täglich durchschnittlich vier Stunden fern. Untersuchungen zeigen, dass Menschen, die fernsehen, zu einer deutlich geringeren Teilnahme am sozialen Leben in all seinen Aspekten tendieren und ein negativeres Bild von ihren Mitmenschen entwickeln (TV-Dauerkonsumenten überschätzen beispielsweise stark die Folgen von Kriminalität für die Gesellschaft). Fernsehen ist in dieser Hinsicht als Medium eine Ausnahme; Zeitungsleser zum Beispiel haben eine überdurchschnittliche Neigung zur Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.

Gleichzeitig wächst auch das gegenseitige Misstrauen unter den Menschen. Im Jahr 1960 waren noch 58 Prozent der US-Amerikaner der Auffassung, dass man den meisten Menschen vertrauen könne. Im Jahr 1993 war dieser Wert auf 37 Prozent gesunken. Miller und Ratner (1998) verweisen darauf, dass es für diese Form des gegenseitigen Misstrauens eine starke ideologische Grundlage gibt: „Evolutionbiologie, neoklassische Wirtschaftstheorien, Behaviorismus und psychoanalytische Theorien gehen allesamt von der Unterstellung aus, dass Menschen aktiv und klar ihre eigenen Interessen verfolgen. (...) Aber die empirischen Daten zeigen zunehmend eine andere Wirklichkeit. Wir wissen beispielsweise, dass Menschen die Angemessenheit der Verfahrensweisen, die in bestimmten Situationen für sie gelten, für wichtiger halten als deren Ergebnisse. Häufig kümmern sie sich eher um die kollektiven Interessen der Gruppe als um ihre eigenen Interessen – und ihre politischen Standpunkte sind stärker von ihren Werten und Überzeugungen geprägt als von den Folgen eines bestimmten Standpunktes für ihr persönliches Leben.“

Die Menschen sind also wesentlich weniger auf ihre Eigeninteressen fixiert als es die Theorien behaupten. Gleichzeitig sind aber die Theorien ihrerseits zu einer gesellschaftlichen Kraft geworden. In der Folge halten sich die meisten Menschen selbst für wesentlich altruistischer als ihre Mitmenschen. Bei einem der Experimente von Miller und Ratner ging es um die Bereitschaft zur Blutspende, und zwar mit und ohne finanzielle Entschädigung (siehe 3-2). Von den Testpersonen waren 63 Prozent bereit zur Blutspende, ohne dafür eine finanzielle Entschädigung zu bekommen. Wurde ein finanzieller Anreiz von 15 Dollar in Aussicht gestellt, stieg die Bereitschaft auf 73 Prozent. Die Auswirkungen des finanziellen Anreizes sind offensichtlich nicht signifikant, sondern eher gering. Man fragte die Versuchspersonen allerdings auch, wie hoch ihrer Meinung nach der Anteil Spendewilliger mit und ohne finanziellen Anreiz wäre. Die befragten Personen meinten, dass mit Belohnung 62 Prozent der Menschen Blut spenden würden und ohne Belohnung noch 33 Prozent. Die Befragten überschätzen also deutlich die Rolle des Geldes als Motiv für ihre Mitmenschen.

Bei einer weiteren Untersuchung ging es um die Einführung von Maßnahmen gegen das Rauchen. Nichtraucher neigen zu einer strengeren Haltung als Raucher. So sprachen sich 100 Prozent der Nichtraucher und 85 Prozent der Raucher für Beschränkungen beim Rauchen in Flugzeugen aus. Gleichzeitig nehmen die Befragten an, dass 93 Prozent der Nichtraucher und 35 Prozent der Raucher derartige Maßnah-

men befürworten würden. Die Rolle des Eigeninteresses der Raucher bei der Bestimmung von deren Standpunkt wurde also deutlich überschätzt. Laut Miller und Rather hatten mindestens 80 Prozent der Raucher eine positive Einstellung gegenüber Beschränkungen des Rauchens an Stellen mit einem hohen Risiko des Passivrauchens (Restaurants, Arbeitsplätze, Busse, Züge, Flugzeuge). Dagegen war die Öffentlichkeit der Meinung, dass lediglich 25 bis 35 Prozent der Raucher derartige Maßnahmen befürworten würden.

Dieser allgemeine Vertrauensmangel der Menschen untereinander, der in einem Misstrauen gegenüber den politischen Instanzen kulminiert, hängt natürlich unmittelbar mit dem Problem des abbröckelnden sozialen Kapitals zusammen. Vertrauen zwischen den Menschen ist soziales Kapital. Die Atomisierung der Gesellschaft hindert die Menschen daran, gegenseitig die jeweiligen moralischen Motivationen wahrzunehmen. Die Menschen sehen einander dann in zunehmendem Maße als auf das unmittelbare Eigeninteresse fixierte Automaten, was sie tatsächlich nicht sind. Mit der Verbreitung der Ideologie des Menschen als Homo oeconomicus (der Mensch als intrinsischer Egoist) erklären sich die Menschen sogar ihr eigenes Verhalten verstärkt in Begriffen des Eigeninteresses. Menschen, die sich aus aufrichtiger Anteilnahme gesellschaftlich engagieren, deuten dies vorzugsweise anhand von egoistischen Erklärungen („Damit habe ich eine Beschäftigung.“, „Ich fand die anderen Engagierten ganz prima.“, „Damit komme ich wenigstens noch unter Menschen.“ – siehe Wuthnow, 1991). Die Behauptung, Menschen würden „zugunsten ihres Portmonees abstimmen“, lässt sich anhand des tatsächlichen Stimmverhaltens nicht bestätigen, wohl aber bei einer Untersuchung der Begründung der Menschen für ihr Stimmverhalten (Feldman, 1984; Stein, 1990).

De Tocqueville stieß bei den Amerikanern des frühen 19. Jahrhunderts sowohl auf einen starken Hang nach Autonomie als auch auf ein intensives Vereinsleben. Putnam sah sich mit der Polarität zwischen Bürgersinn („Civicness“) und „amoralischem Familienzentrismus“ konfrontiert. Das weist darauf hin, dass es zwei verschiedene Arten von „Individualismus“ gibt. Wir müssen eine klare Unterscheidung treffen zwischen dem solidarischen Individualismus des autonomen Bürgers, der gerade durch seine Eigenständigkeit zur Schaffung von sozialem Kapital beitragen kann und der auch gern an Volksabstimmungen teilnimmt, sowie dem Pseudo-Individualismus des unterworfenen Menschen, der einzig und allein das kurzfristige Interesse des eigenen familiären Kerns im Auge hat und den übrigen Teil der Gesellschaft den Instanzen der Macht überlässt. Dabei handelt es sich um eine grundlegende Unterscheidung, da die Instanzen der Macht natürlich die Klientelstrukturen als „gesellschaftliche Verbundenheit“ anpreisen, während sie sich selbst möglichst als „Mitte“ präsentieren, die zwischen der ohnmächtigen Klientel und der regierenden Macht vermittelt.

Diese Art der Mitte hat nichts mit dem von der Bevölkerung selbst initiierten Vereinsleben zu tun, das de Tocqueville beschrieben hat. Authentisches soziales Kapital entsteht dann, wenn sich die miteinander verbundenen Menschen unabhängig von der jeweiligen Ebene als Urheber und Mitgestalter ihrer Zusammenschlüsse verstehen – und zwar vom Mini-Skatclub bis zum umfassenden Staatenbund. Dabei entsteht eine authentische, entflochtene Struktur aus Föderationen selbstständiger Individuen, innerhalb derer die Menschen Einsatz und Engagement zeigen und sich wechselseitig stärken können. Das Gegenteil davon ist die Säule der Mitte, in der sich die verschiedensten Lebensbereiche zu einem Knäu-

el verflechten, das nur für die Eliten einen entsprechenden Zugang zur Macht gestattet, während die Mitglieder im Wesentlichen auf die Klientelrolle reduziert werden. Eine derart machtfreundliche Mitte besitzt keine föderale Struktur, sondern gehorcht eher dem Subsidiaritätsprinzip.

In einer föderalen, umfassend demokratischen Gesellschaft entsteht ebenfalls eine Mitte. Diese Mitte besitzt jedoch eine vollkommen andere Qualität. Sie drängt den einzelnen Menschen nicht in einen Zustand der andauernden politischen Unmündigkeit, in der höchstens alle paar Jahre eine recht bedeutungslose Stimme für ein Mandat abgegeben werden darf. Die föderale Mitte, die sich im 21. Jahrhundert allmählich herausbilden muss, ist Ausdruck des Bestrebens der Menschen, das gesellschaftliche Leben ausgehend von den einzelnen Individuen zu gestalten. Schulen sind in einer solchen föderalen Mitte nicht von einer zentralisierten leitenden Machtinstantz abhängig, die wie eine Spinne im Zentrum des „Unterrichtsnetzes“ sitzt. Die Schule der Zukunft wird geprägt von der jeweils konkreten Gemeinschaft aus Kindern, Lehrern und Eltern. Eine solche Schule wird über einen Schulgutschein finanziert, auf den jedes schulpflichtige Kind von Rechts wegen Anspruch hat und den die Eltern der Schule ihrer Wahl übergeben. In einer föderalen Gesellschaft werden einzig und allein die Schulrechte des Kindes festgelegt – eine darüber hinausgehende inhaltliche „Bildungspolitik“ gibt es nicht. Eine solche Schule ist nicht mit Gewerkschaften, Krankenversicherungen, Banken und Landwirtschaftsverbänden in einer Säule verflochten. Sie ist das permanente Ergebnis der Anstrengungen von Lehrern und Eltern, die sich vor Ort um das Beste für ihre Kinder bemühen. Und sie ist mit anderen Schulen verknüpft, und zwar nicht in einer zentralistischen und hierarchischen Struktur, sondern in einem horizontalen Netzwerk aus intensiver Beratung, Rücksprache und Zusammenarbeit.

Die Schulen sind nur einer dieser Bereiche, in dem die starke Demokratie Gestalt annehmen soll. Als Erstes muss der direktdemokratische Rahmen geschaffen werden, in dem der föderale Aufbau des Lebens vor Ort möglich wird. Ein solcher demokratischer Rahmen darf sich allerdings nicht auf die lokale Ebene beschränken, sondern muss bis zur europäischen Ebene ausgebaut werden. Denn Entscheidungen mit umfassenden Konsequenzen auf lokaler Ebene werden häufig auf übergeordneten Ebenen getroffen.

## **Zwischen Hammer und Amboss: Die Vernichtung von sozialem Kapital**

Warum kommt es zum Abbröckeln von sozialem Kapital? In seinem viel diskutierten jüngsten Buch „Jihad versus McWorld“ beschreibt Benjamin Barber den Kampf zweier gegensätzlicher Kräfte, die beide auf jeweils eigener Weise Rechtsstaat und Demokratie bedrohen. Barber bezeichnet diese beiden Kräfte mit den Begriffen Dschihad und McWorld. Diese Kräfte bilden den Amboss und den Hammer, zwischen denen soziales Kapital zerrieben wird.

### **Dschihad**

Bei der einen Kraft handelt es sich um den lokalen Partikularismus, soweit er nach einer eigenen monolithischen Staatsmacht strebt. Ethnische und religiöse Gruppen bzw. Stämme kämpfen um die Vorherrschaft innerhalb eines eigenen Staats. Barber erweitert also die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs „Dschihad“ (der „heilige Krieg“ der Moslems) zur Kenn-

zeichnung eines Phänomens, das in sämtlichen Teilen der Erde auftaucht. Im Westen kann sich der Dschihad mit den Bestrebungen um regionale Identität verbinden (Irland, Baskenland, Korsika). Es ist nicht der Kampf um kulturelle und weltanschauliche oder religiöse Identität, der für den Dschihad charakteristisch ist. Soweit sich ein solcher Kampf gegen einen monolithischen, hegemonialen Einheitsstaat richtet, muss er positiv bewertet werden. Der Dschihad tritt aber gerade für die Einführung eines monolithischen Einheitsstaats auf. Er strebt nach einer kulturell-weltanschaulichen Vorherrschaft über den Staat und bekämpft die vorhandenen bürgerlichen Nationalstaaten, in denen die gewünschte Vorherrschaft nicht zum Ausdruck kommt. Der Dschihad strebt eine Zersplitterung dieser Staaten in kulturell-weltanschaulich homogene und nach dem Subsidiaritätsprinzip organisierte Blöcke an. Der Dschihad lebt vom Kampf gegen den Dschihad.

Die Québec-Frage illustriert anschaulich die Grenzenlosigkeit eines durch den Dschihad verursachten Zerfalls: „Die Logik des Dschihad endet nicht notwendigerweise auf einer ersten Stufe der Fragmentierung. Wenn sich Québec von Kanada löst, können auch französischsprachige Bürger außerhalb dieser Provinz, beispielsweise in New Brunswick, ihre Rechtssicherheit verlieren. Und wenn Québec Kanada verlässt – warum sollten sich dann nicht auch die Cree-Indianer ihrerseits von Québec trennen? Und warum sollten sich nicht englischsprachige Dörfer von Québec oder von der Cree-Nation absondern, die sich von Québec abgetrennt hat? Und was soll dann mit der französischsprachigen Minderheit in den englischsprachigen Dörfern passieren, die sich außerhalb des Cree-Gebiets befinden?“ (Original: Barber, 1995, S. 179).

In Bosnien, Sri Lanka, Ossetien und Ruanda erreicht der Dschihad seinen logischen Endpunkt. Da die Zersplitterung nicht endlos fortgesetzt werden kann, greift man zu den Waffen der „Säuberung“ und des Völkermords. Der Dschihad erkennt den Menschen nicht als freies Individuum an, sondern als Angehörigen der ethnischen oder religiösen Gruppe. Und da er den Menschen auf den Angehörigen eines Stammes reduziert, handelt es sich beim Dschihad um Tribalismus. Für den Dschihad ist das Volk keine lebendige Form, die der Gemeinschaft von freien Menschen gegeben wird. Für den Dschihad ist das Volk ein mythisches Konstrukt, dem sich die Individuen unterwerfen. Selbstverständlich interessiert sich der Dschihad nicht für Demokratie, da er den Stamm, das Volk bzw. die Religion als über dem Individuum stehend ansiedelt. Der Dschihad strebt nicht nach Befreiung, sondern nach der Mumifizierung des Volks. Überdies hat er kein Interesse an Menschenrechten.

## McWorld

Bei der anderen Kraft handelt es sich um den Weltmarkt. Diese Kraft wirkt uniformierend. Sie reduziert das Individuum zum Konsumenten. Barber bezeichnet diese Kraft als McWorld.

McWorld widersetzt sich dem Partikularismus des Dschihad, lehnt sich aber auch gegen den Nationalstaat auf. Die Triebkraft der von McWorld angestrebten Globalisierung ist nicht die Zivilgesellschaft, sondern der Gewinn. McWorld ist eine Wirtschaftskraft. Allerdings keine herkömmliche Wirtschaftskraft. Barber skizziert, wie Waren einen immer internationaleren Charakter annehmen. Was zeichnet ein „amerikanisches“ gegenüber einem „japanischen“ Fahrzeug aus, wenn einem bewusst ist, dass beispielsweise ein Toyota Camry von einem US-amerikanischen Designer entworfen wurde und im Toyota-Werk in Georgetown im US-Bundes-

staat Kentucky vor allem aus Komponenten gebaut wird, die aus den USA stammen? Tatsächlich lässt sich McWorld nicht anhand des Kapitals (im Sinne der Geldmenge) allein erklären, sondern nur durch die optimale Verbindung von Kapital, Arbeit und Rohstoffen. „McWorld ist eine Art virtuelle Realität, geschaffen von unsichtbaren, aber mächtigen Hightech-Informationsnetzen und fließenden transnationalen Wirtschaftsmärkten. Beim Begriff des ‚virtuellen Unternehmens‘ handelt es sich also um mehr als nur eine provozierende Bezeichnung.“ (Original: Barber, 1995, S. 26).

Eine Grundaussage von Barber lautet, dass sich der Schwerpunkt des Engagements von McWorld allmählich auf immaterielle Branchen verlagert – von Waren zu Dienstleistungen und von Hard- zu Software. An der Spitze steht dabei die Welt des elektronischen Bildes. McWorld wird immer virtueller und in dieser Entwicklung sind die Vereinigten Staaten unverändert führend. In dem Augenblick, da die USA von Japan und Europa bei der herkömmlichen Warenproduktion eingeholt wurden, erlangten sie in neuen Branchen ein enormes Übergewicht, beispielsweise bei der Herstellung von Transistoren. Und in dem Moment, da es außerhalb Amerikas zu einer ähnlichen Produktionsentwicklung bei der Hardware kam, begann die Software-Produktion. Am Ende steht die Welt der Werbung, der Bildproduktion, der vollständig virtuelle Kosmos, der von den USA eigentlich gar nicht mehr übernommen werden kann, da er schon zutiefst amerikanisch (und englischsprachig) ist. Das wachsende Gewicht des Handels mit virtuellen Erzeugnissen lässt sich anhand der Entwicklung der Werbeausgaben verdeutlichen, die im Zeitraum von 1950 bis 1990 im Vergleich zur Weltproduktion dreimal so schnell gestiegen sind. Das US-amerikanische Übergewicht beim Infotainment zeigt sich auch in der Handelsbilanz der Vereinigten Staaten: Im Jahr 1992 zeigte die Handelsbilanz ein Defizit von 40 Milliarden Dollar, das sich aus einem Handelsüberschuss von 56 Milliarden Dollar im Dienstleistungsbereich und einem Warendefizit von 96 Milliarden Dollar zusammensetzte. Die USA kontrollieren 80 Prozent des europäischen Filmmarktes – Europa dagegen nur 2 Prozent des US-amerikanischen Filmmarkts. Audiovisuelle Erzeugnisse (3,7 Milliarden Dollar Export, nur nach Europa) standen 1992 an zweiter Stelle der US-amerikanischen Exportliste, unmittelbar nach den Exporten im Luft- und Raumfahrtbereich.

Ein weiteres Symptom für das wachsende Gewicht des Handels mit virtuellen Erzeugnisse, der für McWorld so charakteristisch ist, besteht darin, dass Markennamen gegenüber den eigentlichen Produkten wirtschaftlich immer mehr Bedeutung erlangen. Barber beschreibt dabei relativ detailliert den Vormarsch von Coca-Cola. Was hier verkauft wird, ist kein Getränk im Sinne eines materiellen Produkts, sondern eher ein Bild, ein virtueller weltumspannender Coca-Cola-Vergnügungspark, der ständig um neue Aspekte erweitert wird. Coca-Cola wurde mit den Olympischen Spielen verknüpft, mit dem Fall der Berliner Mauer, aber auch mit der renommierten Rutgers-Universität (Coca-Cola besitzt nicht nur das Verkaufsmonopol auf dem Universitätsgelände, von dem der Konkurrent Pepsi verbannt ist. Coca-Cola hat auch das Recht, mit Rutgers zu werben – Barber ist für Rutgers tätig). Auf neuen Märkten führt Coca-Cola aggressive Kampagnen, um die lokale Kultur zurückzudrängen. Barber zitiert aus dem Jahresbericht des Unternehmens 1992, in dem mitgeteilt wurde, dass Indonesien „kulturell bereit“ („culturally ripe“) sei für die massenhafte Einführung von Coca-Cola. Zu dieser kulturellen Bereitschaft gehört unter anderem, dass der traditionelle Teekonsum ausreichend zurückgedrängt wurde.



McWorld ist also nicht nur eine rein wirtschaftliche Macht, die neben der bereits vorhandenen Kultur auftaucht. McWorld übernimmt die vorhandene Kultur und formt diese entsprechend seinen eigenen wirtschaftlichen Interessen um. „Auch wenn multinationale Unternehmen behaupten, ihr Interesse würde sich einzig und allein auf die Kennziffern bei Produktion und Konsumtion beziehen, können sie diese Zahlen zunehmend nur dadurch stimulieren, dass sie sich aktiv in die sozialen, kulturellen und politischen Bereiche einmischen, für die sie sich eigentlich nicht interessieren. Ihr politisches Engagement ist allerdings nicht politisch motiviert und ihr kulturelles Engagement erwächst nicht aus Begeisterung für die Kultur. Das macht das Engagement in diesen Bereichen nur umso unverantwortlicher und kulturell subversiver.“ (Original: Barber, 1995, S. 71).

### Dschihad und McWorld versus Demokratie

Trotz ihres gegensätzlichen, feindseligen Charakters haben Dschihad und McWorld auch ein wichtiges gemeinsames Element. Beiden fehlt „eine bewusste und kollektive menschliche Kontrolle, die innerhalb eines gesetzlichen Rahmens der Demokratie ausgeübt wird. (...) Dschihad und McWorld ist gemeinsam, dass sie beide den souveränen Nationalstaat bekämpfen und dadurch die demokratischen Institutionen dieses Nationalstaats untergraben. Sie entziehen sich der bürgerlichen Gemeinschaft und missachten die demokratische Zivilgesellschaft. Sie streben nicht nach alternativen Formen der Demokratie. Gemeinsam kennzeichnet sie die Gleichgültigkeit gegenüber bürgerlichen Freiheiten.“ (Original: Barber, 1995, S. 5-6). Und weiter: „Mögen sie in ihrer jeweils besonderen Eigenart auch noch so antagonistisch sein, so verschwören sich Dschihad und McWorld dennoch, um unsere mühsam – und auch nur teilweise – erworbenen bürgerlichen Freiheiten zu untergraben und die Möglichkeit einer weltweiten demokratischen Zukunft auszuschließen.“ (ebd., S. 19).

Laut Barber handelt es sich um einen Mythos, dass Demokratie und freier Markt untrennbar zusammengehören. Insbesondere seit dem Zusammenbruch des Kommunismus ist diese Behauptung häufig zu hören. Tatsächlich zeigt der freie Markt ein eigentümliches Anpassungsvermögen und floriert als System auch in despotischen Staaten wie Chile, Südkorea, Panama und Singapur. China ist derzeit eines der am wenigsten demokratischen Länder, andererseits aber das Land mit dem am schnellsten wachsenden Markt. In Wirklichkeit sucht McWorld zur eigenen Entfaltung nach Stabilität, nicht nach Demokratie. McWorld hat kein Interesse an kollektiven Fragen, wie beispielsweise Beschäftigung und Umwelt. McWorld wird hingegen durch das Prinzip Profit vorangetrieben („McWorld is nothing if not a market“, S. 29) und exportiert seine Probleme unmittelbar in die Gemeinschaft. General Motors hat 2005 unter großem Beifall der Analysten 20.000 Arbeitnehmer entlassen. Die Privatgewinne blieben erhalten und das Unternehmen bekam – wie es sich gehörte – eine schlanke Struktur. Die Kosten für die Entlassung der Arbeitnehmer hingegen gingen zu Lasten der Gemeinschaft und der Behörden vor Ort. McWorld will Konsumenten, die Zugang zum Markt haben, und dafür ist politische Stabilität erforderlich. In der Welt von McWorld sind Konsumdrang, Relativismus und Korruption die Alternative für den Traditionalismus des Dschihad.

Barber widerspricht den Anhängern von Milton Friedman, nach deren Auffassung die Märkte eine Art Demokratie darstellen, da sie die „Abstimmung“ mit Geld gestatten (die Konsumenten kaufen, was ihnen gefällt): „Ökonomische Entscheidungen sind eine Privatsache und drücken indivi-

duelle Bedürfnisse und Wünsche aus. Bei politischen Entscheidungen geht es dagegen um öffentliche Angelegenheiten. Sie tragen damit öffentlichen Charakter. Ich kann als Konsument ohne weiteres einen schnellen Wagen kaufen, der 250 km/h fahren kann, und dennoch als Bürger für eine Geschwindigkeitsbegrenzung eintreten, da auf Sicherheit und Umweltaspekte Wert lege. Das ist kein Widerspruch.“ (Original: Barber, 1995, S. 296-297).

Barber berührt an dieser Stelle auch das Problem des schlechten Geschmacks. Dabei handelt es sich um ein bekanntes Phänomen: Zeitschriften, Fernsehsender usw., die viele Leser bzw. Zuschauer erreichen wollen, werden in der Regel zu schlechtem Geschmack und Plattitüden gezwungen. Das hat einen einfachen Grund: guter Geschmack ist individuell, schlechter Geschmack ist kollektiv. Schlechter Geschmack ist durch das Fehlen einer individuellen Eigenheit bzw. individueller Gestaltungskraft gekennzeichnet. Guter Geschmack enthält von vornherein schöpferische Elemente, die an die Besonderheit des Individuums, das den guten Geschmack zum Ausdruck bringt, gebunden sind. Guter Geschmack ist also nie ein Massenprodukt und in wirtschaftlicher Hinsicht in der Regel uninteressant.

Es kommt nun nicht darauf an, dem schlechten Geschmack den Kampf anzusagen. Solange es eine Nachfrage nach schlechtem Geschmack gibt, kann die Wirtschaft darauf voll und ganz eingehen. Wenn die Wirtschaft allerdings beginnt, die gesamte Gesellschaft zu dominieren, bleibt für den Bereich des guten Geschmacks, in dem sich das Individuelle ausdrückt, kein Spielraum mehr: „Das Problem mit Disney oder McDonald's stellt sich nicht auf ästhetischer Ebene und Kritiker des Massengeschmacks wie Horkheimer, Adorno (und auch ich selbst) wollen auf keinen Fall in den privaten Geschmack eingreifen, sondern sind vielmehr darauf aus, die Bildung eines Informationsmonopols zu verhindern, damit nicht das einträchtige Zusammenwirken von Fernsehen, Werbung und Unterhaltung zu einer Einschränkung der Wahlfreiheit führt.“ (Original: Barber, 1995, S. 297). Demokratie – aber auch beispielsweise die Wissenschaft – geraten dann in Bedrängnis, denn diese Bereiche formulieren gerade nicht die Gemeinsamkeiten aller Menschen als Angehörige der gleichen biologischen Gattung, sondern deren besondere Ideen bzw. künstlerische Äußerungen.

Demokratie beginnt immer mit der Hervorbringung individueller Ideen und Konzepte, die dann auf ideeller Ebene miteinander konfrontiert werden. Wirtschaftlich gesehen ist das ein uninteressanter Vorgang; für das demokratische Leben hingegen ist die ungehinderte Hervorbringung von Ideen und deren Konfrontation unentbehrlich. Es wird also ein unabhängiger Bereich benötigt, in dem es zur politischen Auseinandersetzung der Gedanken kommen kann. Will man der antidemokratischen Tendenz von McWorld entgegenwirken, muss ein Freiraum geschaffen werden, in dem die Auseinandersetzung von Ideen und die Herausbildung von Vorstellungen – losgelöst von wirtschaftlichen Mächten – erfolgen können. In einem solchen Freiraum könnte beispielsweise auch eine authentische öffentliche Rundfunk- oder Fernsehanstalt eine wichtige Rolle spielen. Deren Existenz wäre für das Überleben und erst recht für die weitere Ausgestaltung der Demokratie in immer stärkerem Maße erforderlich (siehe Kapitel 5, Kalifornien).

Laut Barber ist mit McWorld ein neuer Typus des Kapitalismus entstanden. Dieser neue Kapitalismus verlangt die gleichen Laissez-faire-Prinzipien und agiert ebenfalls gegen die

Bemühungen des Staates – und zwar in der gleichen Weise wie der alte Kapitalismus. Der neue Aspekt besteht darin, dass McWorld global und nicht national operiert und auf dieser globalen Ebene keinem Staat gegenübersteht, der das Recht vor den Folgen und Auswirkungen des Marktes schützen könnte, wie dies in einer Volkswirtschaft durchaus noch geschieht. So erhält McWorld gegenüber den Nationalstaaten ein immenses Übergewicht. Die Ideologie des freien Marktes ist das Mittel, mit dem McWorld die Mauern des national organisierten Rechtsstaates gewaltsam einreißt. „Unrecht (...) ist offensichtlich ein Wesensmerkmal von McWorld.“ (Original: Barber, 1995, S. 42). Beispielsweise führt der internationale Handel mit Rohstoffen zu gewaltigen Ungleichheiten. Das macht die Welt für die eine Gruppe zum Vergnügungspark und für die anderen zu einem Friedhof.

Da McWorld auf der einen Seite die Globalisierung fördert, diese Globalisierung aber andererseits ohne Legitimation erfolgt und es auf internationaler Ebene zu einer groben Verletzung des Gleichheitsprinzips kommt, öffnet McWorld das Tor für den Dschihad. Die Erdölproduktion ist dafür ein gutes Beispiel. Die drei reichsten Länder der Welt – die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland – stehen für die Hälfte der Bruttoweltproduktion, importieren aber gemeinsam über die Hälfte ihrer Energie. Das Erdöl stammt zu einem wesentlichen Teil aus Ländern des Nahen Ostens, die für den Dschihad äußerst anfällig sind. In diesen Ländern können ohne weiteres ethnisch oder religiös veranlasste Konflikte entstehen. „Über drei Fünftel der heutigen Erdölproduktion (und fast 93 Prozent der Produktionsreserven) befinden sich in Ländern, deren Integration in McWorld sehr unwahrscheinlich ist, bei denen aber ein hohes Risiko besteht, dass es zu politischen, sozialen und in der Folge wirtschaftlichen Instabilitäten kommt.“ (Original: Barber, 1995, S. 48).

### Die Autonomie der demokratischen Mitte

McWorld bedroht die Welt mit einer einseitig ökonomistischen und völlig undemokratischen Vorherrschaft. McWorld zielt auf eine Welt, in der die Hollywood-Ideologie dominiert und die keine rechtsstaatlichen Prinzipien kennt. Barbers Alternative ist nicht eine von einem monolithischen Staat dominierte Gesellschaft, sondern eine entflochtene Welt mit den verschiedensten autonomen Lebensbereichen: „Die beste Regierung und Verwaltung bekommen wir durch ein Leben in unterschiedlichen Sphären, mit jeweils eigenen Regeln und Vorteilen, ohne dass dabei eine Sphäre die andere dominieren würde. Einerseits sollte die Politik ganz bestimmt ‚souverän‘ sein, das kann aber nur heißen, dass sie die verschiedenen Bereiche der freien, pluralistischen Gesellschaft in einer Weise regelt, die die Autonomie der einzelnen Felder gewährleistet. Die zunehmende Dominanz von McWorld hat die Souveränität auf den Bereich weltumspannender Unternehmen und Weltmärkte verlagert und bedroht damit die Autonomie der bürgerlichen Gesellschaft – sowohl den kulturellen und spirituellen Bereich als auch die Politik. Die Alternative (...) ist nicht eine vom Staat dominierte Gesellschaft. Die Alternative besteht in einer entflochtenen Gesellschaft, in der die Autonomie der einzelnen Bereiche – darunter auch Wirtschaft und Markt – durch die Souveränität des demokratischen Staates gewährleistet wird. Nur eine demokratische Politik hat ein Interesse an der Bewahrung der Autonomie der einzelnen Bereiche und auch die Möglichkeit dazu. Sobald religiöse oder wirtschaftliche Bereiche den Staat beherrschen, entsteht ein totalitäres Gefüge – theokratisch im Mittelalter, ökonomisch dominiert im Zeitalter von McWorld.“ (Original: Barber, 1995, S. 296).

Laut Barber sollten wir uns um eine entflochtene Gesellschaft bemühen, wobei der erste Schritt in diese Richtung in der Schaffung eines autonomen politisch-demokratischen Bereichs besteht, da nur ein solcher Bereich seinem Wesen nach eine Gliederung des Ganzen im Auge hat.

Die Frage lautet dann, welche Schritte wir in Richtung eines solchen eigenständigen politisch-demokratischen Bereichs unternehmen können. Dabei handelt es sich um eine enorme Herausforderung, denn dem globalen Charakter von McWorld steht keineswegs ein globaler Staat gegenüber, geschweige denn ein globaler demokratischer Staat. Barber geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass Demokratie keine Institution ist, sondern eine Lebensweise, die auf individueller Verantwortung und Gemeinschaftssinn beruht: „Ein durch Tribalismus korrumpiertes und durch McWorld abgestumpftes Volk kann keine vorgefertigte demokratische Verfassung übernehmen. Auch ein Volk, das eine lange Geschichte aus Despotismus und Tyrannei hinter sich hat, ist dazu nicht in der Lage. Demokratie kann man niemandem schenken, der keine Macht besitzt. Die Machtlosen müssen die Demokratie ergreifen, weil sie sich weigern, unfrei zu leben, und Recht für alle wollen. Damit der Weg zur Demokratie frei wird – beispielsweise in Ländern in einem Übergangsstadium bzw. auf globaler Ebene –, muss es zuerst Bürger geben, die Demokratie verlangen. In der bürgerlichen Gesellschaft und in deren gesellschaftlicher Kultur muss ein Fundament vorhanden sein. Denn Demokratie ist keine universelle Vorschrift für eine bestimmte Regierungsform. Demokratie ist der Ansporn, in einer bestimmten Weise zu leben: verantwortlich, autonom und dennoch auf gemeinschaftlichem Boden, in autonomen Gemeinschaften, aber dennoch nach außen offen, mit Toleranz und gegenseitigem Respekt, aber dennoch mit einem ausgeprägten Bewusstsein für den eigenen Wert. John Dewey hat Demokratie als Lebensweise bezeichnet. Seiner Meinung nach ist Demokratie keine Regierungsform, sondern die Idee einer Gemeinschaft. Demokratie sei die Art und Weise, in der die Bürger einer Gesellschaft zusammenleben. Eine globale Demokratie, die in der Lage ist, den antidemokratischen Tendenzen von Dschihad und McWorld Einhalt zu gebieten, kann sich nicht durch das abstrakte Kopieren bestimmter nationaler Verfassungsentwürfe herausbilden. Die Zivilgesellschaft – lokal oder global – steht am Anfang.“ (Original: Barber, 1995, S. 279).

Die entscheidende Frage ist natürlich, wie eine solche aktive Zivilgesellschaft wieder entstehen kann. Wie kommt es, dass in den Vereinigten Staaten, die de Tocqueville bereist hat, ein derart intensives soziales Geflecht bestand und das soziale Kapital in jener Zeit so ausgeprägt war? Dafür gab es zwei Gründe.

Zunächst einmal hatte der Nationalstaat, auf den die Bürger kaum zurückgreifen konnten, nur eine eingeschränkte Bedeutung. Das politische Leben war grundlegend föderal strukturiert: „Die Regierung hatte – insbesondere auf bundesstaatlicher Ebene – einen geringen Einfluss (angesichts ihrer Aufgaben war der Einfluss eventuell sogar zu gering), da die Verfassung sämtliche Zuständigkeiten, die nicht eigens der Regierung übertragen wurden, den einzelnen Bundesstaaten und dem Volk überließ.“ (Original: Barber, 1995, S. 282). Eine föderale Staatsform ist ganz wesentlich für die Bildung und Erhaltung von sozialem Kapital, da das Individuum hier als die grundlegende Einheit betrachtet wird (das Delegieren auf höhere Gemeinschaftsebenen geht vom Individuum aus) und moralische Intuition und Engagement von vornherein nur von diesen Individuen aufgebracht werden können.

Ein zweiter Grund bestand darin, dass sich der Markt nur in geringem Umfang auf die Gesellschaft auswirkte: „Auch die Märkte hatten einen bescheidenen Einfluss. Sie waren regional geprägt und von Zusammenschlüssen sowie individuellen Beziehungen dominiert.“ (Original: Barber, 1995, S. 282).

Aufgrund dessen gestalteten die Bürger in den Vereinigten Staaten zu de Tocquevilles Zeiten ihre Gesellschaft tatsächlich mit. Wie ihre Gemeinschaft aussehen sollte, bestimmten sie gemeinsam. Dieser Umstand bildete einen gewaltigen Anreiz für effiziente Zusammenschlüsse. Das Netz aus gegenseitigem Vertrauen sowie das Verantwortungsgefühl für die „res publica“, die auf diese Weise entstehen, bilden das soziale Kapital.

Von zwei Seiten wurde dieses soziale Kapital – dieses im Kern demokratische, wesentlich lokal strukturierte soziale Geflecht – dann bedroht.

Auf der einen Seite drängte der Markt hervor. Die Bürger sahen sich selbst immer stärker als Konsumenten, freiwilliges Engagement wurde vom Handel verdrängt. In den Vereinigten Staaten ist die Verdrängung der freiwilligen Blutspende durch kommerzielle Dienste (bei denen die Spender bezahlt werden) ein klassisches Beispiel für diese Entwicklung (siehe 3-2). Auf der anderen Seite mischte sich die Regierung stärker in das soziale Leben ein. Aufgrund der wachsenden Rolle des Marktes waren stärkere staatliche Eingriffe erforderlich. Die lokale Gemeinschaft war nicht mehr in der Lage, den Markt zu kontrollieren, und der Staat musste im Sinne des öffentlichen Interesses eingreifen. Gleichzeitig übernahm der Staat dadurch aber wesentliche Bereiche der sozialen Verantwortung der Bürger.

„Erst als sich die Individuen, die sich selbst als Bürger sahen, als Konsumenten zu fühlen begannen, und Gruppen, die ehrenamtlich arbeiteten, von Unternehmen verdrängt wurden, die als ‚Rechtsperson‘ legitimiert waren, erst zu diesem Zeitpunkt begannen die Kräfte des Marktes in die Zivilgesellschaft einzudringen und sie vom Privatbereich aus zu nichte zu machen. Auf die radikale Ausbreitung der Märkte antwortete die Regierung mit energischen Maßnahmen zum Schutz des öffentlichen Wohls gegen die neuen Monopole, richtete die Zivilgesellschaft damit aber unbeabsichtigt von der staatlichen Seite her zugrunde. Eingezwängt zwischen den expandierenden Einflussbereichen zweier sich bekämpfender Parteien, verlor die Zivilgesellschaft ihre prominente Stellung in der US-amerikanischen Gesellschaft. In der Zeit der beiden Roosevelts war sie beinahe verschwunden und ihre Bewohner mussten sich unter die feudale Vormundschaft des starken Staates bzw. der Privatwirtschaft begeben, wo Schulen, Kirchen, Gewerkschaften, Stiftungen und andere Verbände einzig und allein noch die Form eines Unternehmens annehmen und als Interessenvertreter für die partikularen Ziele ihrer Mitglieder auftreten konnten. Es ging nicht mehr in erster Linie darum, ob es sich bei diesen Interessen um Gewinn oder um Umweltschutz handelte, denn private Vereinigungen hatten notwendigerweise auch private Ziele. Schulen wurden eher zu Interessengruppen für Menschen mit Kindern (Eltern) als zu Orten, an denen beständig eine freie Gesellschaft geformt wird. Kirchen wurden zu konfessionellen Interessengruppen und waren nicht mehr die Quelle moralischer Kraft, die der Gesellschaft zugute kommt (wie dies de Tocqueville noch annahm). Ehrenamtliche Verbände wurden zu einer Art Privatlobby und waren nicht mehr freie Räume, in denen Frauen und Männer die Schule der Freiheit durchliefen.“ (Original: Barber, 1995, S. 282-283).

Daraus folgt die zweite These: Die Bürger müssen ihr Schicksal wieder in die eigenen Hände nehmen können. Barber plädiert (in seinem früheren Buch „Strong Democracy“) für eine Reihe von Maßnahmen, darunter beispielsweise für die Einführung einer nationalen Volksabstimmung in den Vereinigten Staaten, ein Instrument, das dort völlig unbekannt ist. Man könnte sagen, dass ein radikal-demokratischer Föderalismus das natürliche Biotop bildet, in dem soziales Kapital entstehen kann. Die Beobachtungen von de Tocqueville sowie einer Vielzahl anderer anthropologischer und psychologischer Studien machen deutlich, dass der Mensch durchaus das Potenzial für die Schaffung von sozialem Kapital besitzt. Aber dazu müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Erstens muss der Föderalismus konsequent vom Individuum ausgehen – es müssen die Voraussetzungen geschaffen sein, dass der Mensch sein Schicksal auch tatsächlich in die Hand nehmen kann. Eine rein repräsentative Demokratie (Barber nennt sie „thin democracy“), die die Menschen durch das Delegieren von Aufgaben zwingt, ihr Schicksal aus den eigenen Händen zu geben, ist dafür ungeeignet.

Und zweitens muss innerhalb einer solchen demokratisch-föderalen Struktur auch noch die Bereitschaft entwickelt werden, McWorld und Dschihad zurückzudrängen. Auf diese Weise wird eine demokratische Kultur entstehen, die diese Bezeichnung verdient hat. Und das ist keine Selbstverständlichkeit. Das alte soziale Kapital, von dem noch de Tocqueville geschwärmt hat, ist – unter günstigen Bedingungen – spontan und unbewusst entstanden. Aufgrund dieses fehlenden Bewusstseins konnte es später unter ungünstigeren Verhältnissen auch keinen Widerstand bieten und hat sich zurückgebildet. Die Voraussetzungen für die Herausbildung von neuem sozialem Kapital müssen künftig eigens geschaffen und erhalten werden.

### **Der Bereich von Dschihad und McWorld**

Barber entwickelt diesen letzten Schritt innerhalb seiner Argumentation allerdings nicht vollständig. Hier zeigt sich die Schwäche seines ansonsten hervorragenden Buches. Barber schlussfolgert aus dem hier skizzierten Bild, dass man das bipolare Denken in den Begriffen „Staat versus Privatwirtschaft“ verlassen sollte und an dessen Stelle eine dreigliedrige Struktur stehen sollte, in der die Zivilgesellschaft wieder ihre Stellung zwischen Staat und Privatwirtschaft einnehmen kann.

Mit dieser Schlussfolgerung führt Barber seine Analyse der antidemokratischen Folgen von Dschihad und McWorld nicht konsequent zu Ende. Denn warum wurde das soziale Kapital in den Vereinigten Staaten zwischen Markt und Staat zerrieben? Weil McWorld vom Markt kommend seine Tentakeln über den Rechtsstaat ausbreitet und sich gleichzeitig zerstörerisch auf die Kultur auswirkt. Aber auch, und dieser Punkt ist natürlich subtiler, weil der Dschihad nach Unterwerfung des Staates unter eine partikuläre Kultur oder Konfession strebt. Der Kern des Dschihad ist die ideologische Bevormundung, die Abschaffung der Eigenständigkeit der Bürger und die Reduzierung der Bürger auf Untertanen eines Staates, der sich um ihr inneres Wohl kümmert. Der Dschihad verneint die Trennung von Ideologie und Staat. Die Verschmelzung von Religion und Staat, wie zum Beispiel im Iran oder in Saudi-Arabien, ist nur die offensichtlichste Form einer solchen Verbindung von Dschihad und Staat. Die „Diktatur des Proletariats“, die von den kommunistischen Regimen angestrebt wurde, ist ein weiteres extremes Beispiel.

Viel unauffälliger, aber umso wirkungsvoller ist die Verschmelzung des Staates mit der Ideologie des freien Marktes in Verbindung mit der Bevormundung der Bevölkerung

unter der Flagge der „repräsentativen Demokratie“, wie sie in den Ländern des Westens auftritt. McWorld hat kein Interesse am Nationalstaat, wohl aber der Dschihad. Dschihad und McWorld arbeiten in dem Bereich zusammen, bei dem sie sich einig sind: die Unterdrückung der Demokratie. Der Dschihad besetzt den Staat und verteidigt ideologisch die Vorherrschaft von McWorld in Verbindung mit den verschiedensten Formen von Tribalismus. Nationalismus und die Verteidigung von McWorld – das ist die wirkungsvollste Art und Weise des Dschihad, mit Hilfe des Staates Macht über die Bevölkerung auszuüben. Das führt zu den absonderlichsten Zuständen, wie in Saudi-Arabien, wo die wirtschaftlich intensive Kooperation mit dem Westen intern einhergeht mit reaktionärstem Terror gegen Frauen und Nicht-Moslems. Hier gehen McWorld und Dschihad Hand in Hand.

Barber hat mit der Forderung Recht, dass die Zivilgesellschaft wieder die gesellschaftliche Mitte erobern muss. Aber es ist unpräzise, diese Mitte zwischen Regierung und Privatwirtschaft anzusiedeln. Die Regierung darf in einer demo-

kratischen Gesellschaft gegenüber den Bürgern keine autonome Macht bilden, da sie nichts anderes sein sollte als der demokratische Ausdruck des Volkswillens. Tatsächlich würde die Herausbildung einer authentischen Zivilgesellschaft den Dschihad aus der Regierung eliminieren und in den Bereich zurückdrängen, in dem er seine Berechtigung hat. Das ist der Bereich Kultur in allen seinen Aspekten, die demokratische Herausbildung von Vorstellungen sowie der freien Auseinandersetzung von Ideen, zwischen denen heilige Kriege geführt werden dürfen und sollen. Und McWorld muss in seinen ursprünglichen Bereich der Wirtschaft zurückgedrängt werden. Wie Barber im Nachwort seines Buches anmerkt, sind Dschihad und McWorld nicht an sich schlecht. Nicht Dschihad oder McWorld als solche sollten bekämpft werden, sondern ihre Tendenz, die Zivilgesellschaft zu überwuchern. Es muss zu einer grundlegenden Entflechtung von Dschihad (die Welt der Kultur und der kulturellen Eigenart), McWorld (die Welt der Wirtschaft) und demokratischem Rechtsstaat kommen (siehe auch Steiner 1919, 1976). Und das ist nur mit einem radikal-demokratischen Föderalismus möglich.

### **3-1: Das Sankt-Florians-Prinzip oder Zivilgesellschaft und Demokratie**

Probleme, die dem Sankt-Florians-Prinzip folgen, stehen ständig auf der Tagesordnung. Die meisten Menschen sehen durchaus die Notwendigkeit von Flughäfen, Verbrennungsanlagen, Unterkünften für Asylbewerber oder Lagerstätten für radioaktiven Müll. Aber keiner möchte diese Einrichtungen vor der eigenen Haustür oder in unmittelbarer Nähe. Eine Einrichtung, die die Menschen abstrakt durchaus wollen, die aber von keinem in der Nähe geduldet wird, unterliegt dem Sankt-Florians-Prinzip.

In der Regel wird der Standort für eine solche Einrichtung von den Behörden einer bestimmten lokalen Gemeinschaft aufgezwungen – unter Umständen über einen Ausgleich finanzieller oder anderer Art. In der Schweiz gibt es die interessante Situation, dass Lokalgemeinden bei der Standortfestlegung über ein Vetorecht verfügen (über einen Bürgerentscheid auf Gemeindeebene oder eine Volksversammlung innerhalb der Gemeinde). Im Jahr 1993 wurden die Bürger von vier Dörfern befragt, was sie davon halten würden, wenn in ihrer Gemeinde eine Lagerstätte für nuklearen Abfall eingerichtet würde. Diese vier Gemeinden waren vom geologischen Dienst der Schweiz als die am besten geeigneten Standorte ausgewählt worden. Die Antworten der Befragten waren nicht unverbindlich, da die Entscheidung vor der Tür stand und das Ergebnis der Umfrage vor dem Beschluss bekannt gegeben werden sollte.

Es stellte sich heraus, dass sich 50,8 Prozent der Befragten mit der Einrichtung einverstanden erklärten, 44,9 Prozent waren dagegen. Eigentümlicherweise brach diese Mehrheit in dem Augenblick zusammen, als eine finanzielle Entschädigung vorgeschlagen wurde. Bei einer jährlichen Entschädigung von umgerechnet etwa 1.500 bis 4.500 Euro sank die Akzeptanz für die nukleare Lagerstätte von 50,8 auf 24,6 Prozent. Dieser Anteil änderte sich auch bei einer höheren Entschädigungssumme nicht mehr.

Aus der Untersuchung ging hervor, dass die Rechtmäßigkeit des Entscheidungsverfahrens eine entscheidende Rolle für die Akzeptanz des Standortes spielte. Wem die

Beschlussfassung akzeptabel vorkam, der konnte auch das Ergebnis eher mittragen. Durch eine finanzielle Entschädigung wird auch die Art und Weise, in der der Beschluss gefasst wird, entscheidend verändert. Bei einem Entscheidungsverfahren mit direktdemokratischem lokalem Vetorecht werden die Menschen unmittelbar auf ihren Gemein-sinn und ihr objektives Urteil hin angesprochen. Wird das mit finanziellen Entschädigungen verknüpft, drängt sich den Menschen der Verdacht auf, sie sollen bestochen werden. Dann wird nicht mehr ihr eigentlicher Bürgersinn angesprochen, sondern es wird die implizite Botschaft vermittelt, man halte sie ohnehin für „amoralische Familienzentristen“, die mit externen (finanziellen) Lockmitteln überzeugt werden müssen. Diese Verlagerung von intrinsischer Motivation auf externe Anreize führt zu einem schwerwiegenden Verlust an sozialem Kapital (Oberholzer-Gee e.a., 1995).

### **3-2: Blutspende – bezahlt und unbezahlt**

Soziales Kapital ist dann vorhanden, wenn sich Menschen aus inneren bzw. intrinsischen Motiven für etwas einsetzen. Wenn die Menschen ihre Handlung von externen Faktoren abhängig machen, zum Beispiel weil sie dafür bezahlt werden, beeinflusst dies ihre intrinsische Motivation. Der innere Wille, etwas zu tun, schwächt sich ab und soziales Kapital geht verloren. So verdrängt der Kommerz das soziale Kapital (siehe auch 3-1).

Der niederländische Wirtschaftswissenschaftler Arjo Klamer (1995) beschrieb diese Situation folgendermaßen: „Als ich vor einigen Jahren die Obhut über zwei Kinder (von 5 und 7 Jahren) teilweise übernahm, beschloss ich, die Lektionen aus der Wirtschaftswissenschaft anzuwenden und gute und schlechte Handlungen mit einem bestimmten Preis zu versehen. 50 Cent für die Hilfe beim Aufräumen, 25 Cent für das Gassigehen mit dem Hund ohne Widerrede, 1 Euro für das Anzetteln eines Streits, 30 Cent für unnötige Unordnung usw. Alles erfolgte nach Rücksprache mit den Kindern. Im Gegensatz zu meiner Frau war ich vom eigenen Ansatz überzeugt. In diesem Wirtschaftssystem musste ich wenigstens nicht ständig den Buhmann spie-

len, und die Verantwortung wurde auf die Kinder übertragen. Genauso, wie sich das gehört.“

Die Methode war anfangs erfolgreich. Die Streitigkeiten verringerten sich und die Kinder wurden hilfsbereit. Aber Klamer wurde schnell mit einem unerwarteten Verlust konfrontiert. Seine Kinder waren jetzt in geringerem Maße ansprechbar für moralische Erwägungen. „Als ich den Jüngsten auf die Beschwerde eines Lehrers hin ansprach, dass er häufig in der Klasse schreien würde, reagierte er gänzlich in Übereinstimmung mit meinem ökonomischen Ansatz und schlug ein Geschäft vor. Zwei Euro für das Recht zu schreien in der Klasse. Ganz im Gegensatz zu den von mir selbst verkündeten Prinzipien, vernahm ich die eigene Reaktion: ‚Auf keinen Fall. Ich will ganz einfach, dass du das nicht tust. Und wenn du es noch einmal machst, bekommst du es mit mir zu tun.‘ Der ökonomische Ansatz war gescheitert.“

1970 erschien das Buch „The gift relationship“, in dem Titmuss die Folgen der Kommerzialisierung der Blutspende beschreibt. In den 60er Jahren hatte sich in den Vereinigten Staaten allmählich ein kommerzielles Blutspendensystem entwickelt (zwischen 1965 und 1967 stammten dort 80 Prozent des Blutes von bezahlten Spendern), während in Großbritannien das System der freiwilligen Spende erhalten blieb. Titmuss stellte fest, dass das Freiwilligen-System wesentlich kostengünstiger war und ein geringeres Verunreinigungsrisiko des Blutes mit sich brachte.

Er befragte die freiwilligen Spender nach ihren Motiven und kam zu dem Schluss, dass die meisten Spender nicht in der Lage waren, ihre Motive auszudrücken, ohne dabei in der einen oder anderen Weise auf moralische Begriffe zurückzugreifen. Tatsächlich lässt sich die freiwillige Blutspende kaum anders als durch den eigenständigen Bürger- bzw. Gemeinschaftssinn der Beteiligten erklären. Phänomene wie die freiwillige Blutspende zeigen, dass „der Bürger“ im Gegensatz zu manchen Behauptungen durchaus existiert.

Die Untersuchung von Titmuss brachte eine Reihe weiterer merkwürdiger Ergebnisse. Zunächst scheint die Einführung der kommerziellen Blutspende die freiwillige Spende ausgesprochen negativ zu beeinflussen. Die Motivation der freiwilligen Spender wird offensichtlich durch die Tatsache beeinträchtigt, dass innerhalb der Gesellschaft für eine Leistung bezahlt wird, die sie selbst freiwillig erbringen. Dieses Phänomen wird auch als *Spill-over-Effekt* bezeichnet. Wenn man mitbekommt, dass eine andere Person für ihr Engagement bezahlt wird, sinkt der eigene Ansporn, diese Leistung freiwillig zu erbringen.

Im kommerziellen System war überdies die Qualität des gespendeten Blutes gefährdet, da insbesondere Personen aus den verschiedensten Risikogruppen gegen Bezahlung teilnahmen. In der Folge wurde das kommerzielle Blutspendensystem in den Vereinigten Staaten wieder zurückgefahren. In den Jahren 1971–1980 verringerte sich die Menge an bezahltem Blut um 76 Prozent. Im gleichen Zeitraum nahm dagegen die Menge des freiwillig gespendeten Blutes um 39 Prozent zu. Die Bereitschaft, etwas aus intrinsischer Motivation zu geben, lässt sich also wiederherstellen. Dennoch ist für die Wiederherstellung eine bestimmte Zeit notwendig.

Wir glauben inzwischen, das Misslingen des pädagogischen Ansatzes von Arjo Klamer verstanden zu haben. Und wir verstehen eventuell auch, warum die Blutspende am besten nicht bezahlt werden sollte. Aber könnte es nicht sein, dass wir uns inzwischen in vielerlei Hinsicht in einer Situation befinden, die der Situation gleicht, in die die Kinder von Klamer geraten wären, hätte dieser sein unseliges Erziehungsprojekt durchgesetzt? Denn es ist keineswegs nachvollziehbar, warum das, was für die Blutspende gilt, nicht auch für die Bereitschaft gelten soll, Arbeit und Engagement für die Allgemeinheit zu erbringen.

### 3-3: Über das niederländische Dorf Jorwerd

Über die Transformation des Dorflebens sind unzählige Bücher geschrieben worden. Aber wie „die Kräfte des Marktes begannen, in die Zivilgesellschaft einzudringen und sie vom Privatbereich aus zunichte zu machen“ (Barber) ist vielleicht an keiner Stelle ergreifender beschrieben worden als in dem bereits jetzt zum Klassiker gewordenen Buch von Geert Mak „Wie Gott verschwand aus Jorwerd“ (1996, Übersetzung aus dem Niederländischen 1999).

Jorwerd ist ein kleines Bauerndorf in der Provinz Friesland, im Norden der Niederlande). Bis vor vierzig, fünfzig Jahren kontrollierten die Bauern den zentralen Bereich der Wirtschaft, auch wenn diese Wirtschaft eine nur geringe Produktivität aufwies. Das begann schon in der Familie: „Die klassischen kinderreichen Landfamilien hatten es meist nicht leicht, aber sie hatten immer einen großen Vorteil gegenüber den Familien in der Stadt: Sie besaßen für gewöhnlich eigenes Gemüse, eigenes Fleisch, eigene Milch, Butter, Käse, Eier, Kartoffeln, und so konnten sie sich mehr oder weniger selbst versorgen.“ (S. 23).

Was hinzugekauft werden musste (zum Beispiel Kaffee, Tee, Zucker, Seife), stellte keine großen Ausgaben dar. Aber vor allem erfolgte der Kauf aus einem eigenständig bestimmten Bedürfnis heraus. Das veränderte sich jedoch:

„Bis in die 60er Jahre betreten viele Bauern nur selten einen Laden. Der Mittelstand kam zu den Leuten nach Hause.“ Aus einem Interview mit einer älteren Dorfbewohnerin: „Wir schrieben in ein Bestellbüchlein, was wir brauchten, aber mehr auch nicht. Kaffee war Kaffee, Tee war Tee, und Seife war Seife. Für die ganze Woche kaufte ich für die ganze Familie nie mehr als für ein paar Zehner ein.“ (S. 24). Dieses System verschwand unwiderruflich in den 70er Jahren. Die Menschen wurden mobil, der Mittelstand in Jorwerd starb aus, Werbung und Niedrigpreise der Supermärkte in der Stadt – die durch die Autos erreichbar geworden waren – veränderten das Kaufverhalten vollständig.

Das geschah auf der Konsumtionsseite. Aber auch hinsichtlich der Produktion verschob sich die Kontrolle nach außen. Denn der technische Fortschritt hielt Einzug in den Landwirtschaftsbetrieb. Zuerst tauchten die Melkmaschinen auf und der Traktor ersetzte das Pferd. Diese Investitionen waren für die meisten Bauern noch kein großes Hindernis. Aber in den 70er Jahren veränderte sich auch das. Der Kühltank für die Milch wurde beispielsweise zum Standard: „Die Bauern mussten sich große Kühltanks zulegen. Vorbei war es mit den altmodischen Milchkannen, die morgens und abends von den Bauern an den Straßenrand

gestellt wurden, vorbei mit dem Milchfahrer, der kam, um sie abzuholen, vorbei mit dem Lärm und dem Geklapper in den zahllosen kleinen Molkereien.“ (S. 94).

Die Kontrolle über die wirtschaftlichen Abläufe verschob sich – weg von der lokalen Gemeinschaft. Faktoren von außen, insbesondere technische Erfindungen, spielten fortan eine entscheidende Rolle. Außerdem geriet der Bauer in die Abhängigkeit von der Bank. Bei den Jorwerder Bauern fand hinsichtlich der Kreditaufnahme „irgendwann in den 60er Jahren ein Mentalitätswandel statt.“ „Für manche begannen die Gänge zur Bank schon mit der Anschaffung des ersten Trackers, Ende der 50er Jahre. Die meisten Bauern konnten diese Fahrzeuge durchaus noch aus der Tasche bezahlen. Aber man brauchte immer mehr Geld: für Maschinen, für Ställe, für immer neue Anschaffungen. Und als man seit etwa 1975 das Geld der Molkerei nicht mehr jede Woche vom Milchfahrer bar auf den Küchentisch bekam (...), wurde die Bank zu einer festen Größe im Leben der Bauern.“ (S. 95).

Die Bewohner von Jorwerd waren immer weniger aufeinander und immer mehr auf Fremde außerhalb des Dorfes angewiesen. Da ist zum Beispiel der Schmied aus Jorwerd: „Der Schmied von Jorwerd war, wie zahlreiche Dorfschmiede, ein echter Generalist. Er beschlug Pferde, reparierte Regenrinnen, setzte Öfen, und auch die Generalüberholung eines Traktors bereitete ihm keine Schwierigkeiten. Auf manchen friesischen Eisbahnen fuhren noch jahrelang ausgemusterte Renaults 4 herum, die er trickreich zu Kehrmaschinen umfunktioniert hatte. Auch seine zum Eisbahnfeger umgebaute Harley-Davidson war ein beispielloser Erfolg. Er liebte die Technik um ihrer selbst willen, und doch hängte ihn die Technik letztlich ab.“ (S. 161 f.). „Jeder Dorfschmied konnte die wichtigsten Geräte auf einem Bauernhof des Jahres 1970 problemlos richten: Traktor, Mähmaschine, Melkanlage, Dungstreuer und so manches andere. Für die Trecker und Melkmaschinen, die nach den 70er Jahren auf den Markt kamen, galt das nicht mehr. Sie waren so mit Technik und Elektronik vollgestopft, dass nur noch gut ausgebildete junge Leute mit ihnen fertig wurden. Ein gewöhnlicher Schmied vom alten Schlag kam damit kaum mehr zurecht. Auch in dieser Hinsicht gerieten die Bauern in immer stärkere Abhängigkeit von den abstrakten ökonomischen Kräften der Außenwelt.“ (S. 163). „So verschwand in Jorwerd etwas, was jahrhundertlang entscheidend zum Bauerndasein gehört hatte: die eigene Wirtschaft innerhalb der großen. Die Grenzen zwischen beiden verwischten sich, der Deich aus Treue und Tradition bekam immer mehr Löcher, und auf einmal wurde die Dorfwirtschaft weggespült, als ob es sie nie gegeben hätte.“ (S. 164).

Mit schwindender Kontrolle über die Wirtschaft, sowohl über den Markt als auch über die Produktion, griff der Staat regulierend ein – genauso wie es Barber beschreibt. Für die Bauern von Jorwerd und anderswo war die Einführung der Milchquote ein äußerst folgenreicher Eingriff. Im Jahr 1984 hatten die europäischen Landwirtschaftsminister beschlossen, die Überproduktion von Milch zu begrenzen. Jeder Bauer durfte nur noch eine bestimmte Menge produzieren. Jeder Liter Milch, der über diese Menge hinausging, sollte mit einem beträchtlichen Bußgeld bestraft werden. Daraufhin entstanden Spekulationsgeschäfte mit Milchquoten. Ein Bauer, dem eine Milchquote

von 250.000 Litern zugeteilt worden war, bekam dadurch Milchproduktionsrechte in Höhe von etwa 450.000 Euro, die er verkaufen konnte. Später wurden Quoten für Stallmist eingeführt. Der Viehzüchter durfte eine bestimmte Menge Stallmist nicht überschreiten. Die Spekulationsgeschäfte weiteten sich aus. Die Schweinezüchter waren bereit, zu bezahlen, wenn sie ihren überschüssigen Dung auf dem Land von anderen Bauern abladen durften (S. 105). Für das soziale Geflecht ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dass es sich bei diesen Regelungen erneut um Eingriffe handelt, auf die der einzelne Bauer nicht den geringsten Einfluss hat, die sich aber entscheidend auf sein Leben auswirkten und dieses Leben immer mehr zu einer virtuellen Realität machten. Ein Bauer fasst die Auswirkungen dieser Verschiebungen so zusammen: „Man ist kein Bauer mehr, man ist Produzent.“

Dieser Verlust an Kontrolle des eigenen Lebens wurde nicht durch mehr Demokratie ausgeglichen. Der Wille der Bevölkerung, der eigenen Gemeinschaft Gestalt zu verleihen, wurde weder anerkannt noch honoriert. Der „Staat“ will Bevormundung, auch wenn das recht teuer wird: „Während die Zeitungen und die Politik von Geschichten über ‚Selbständigkeit‘ und ‚Selbsthilfe‘ nicht genug bekommen konnten, nutzte die Gemeinde die Möglichkeiten, die der Dorfsinn noch immer bot, in der Praxis auffällig selten. Die meisten großen Veränderungen in Jorwerd – das Zuschütten des Hafens, der Neubau – gingen fast alle auf Anregungen der Bewohner selbst zurück. Später kamen solche Initiativen kaum mehr zum Zuge. So war etwa der Weg zum ‚Kaats‘-Feld eine einzige große Schlammputze, aber als Willem Osinga vorschlug, ihn mit einer Handvoll Männer an ein paar Samstagnachmittagen in Ordnung zu bringen – es waren irgendwo noch einige Platten übrig, und die Gemeinde hätte nur eine Ladung Sand zu liefern brauchen –, wurde nichts daraus. Später hat die Gemeinde es selbst erledigt. Kostenpunkt: 30.000 Gulden. ‚Mit dem Geld hätten wir jede Menge andere Sachen im Dorf machen können‘, murkte Osinga.“ (S. 225 f.).

### 3-4: Die Europäische Union

Die Europäische Union hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in allen Richtungen deutlich ausgedehnt. Mit jeder Vertragsänderung hat sie weitere Befugnisse an sich gezogen. Und fast alle Regierungen in Europa entschieden sich für den Beitritt – ob die Bevölkerung dafür war oder nicht. In den meisten Fällen wurde der Beitritt ohne ein Referendum beschlossen.

Inzwischen stammen etwa 50 Prozent der nationalen Gesetzgebung aus Brüssel. Die Brüsseler Richtlinien und Vorschriften umfassen etwa 100.000 Seiten. Der Haushalt der Europäischen Union ist mit über 100 Milliarden Euro jährlich größer als der Haushalt zahlreicher Mitgliedsstaaten. „Die europäischen Organe üben gegenwärtig mehr alltägliche Macht aus als jeder Mitgliedsstaat für sich genommen“, so die Einschätzung des deutschen Verfassungsrichters Udo di Fabio. Gleichzeitig ist die EU so undemokratisch, dass der ehemalige Erweiterungskommissar Günther Verheugen anmerkte: „Würde sich die EU bei uns um Beitritt bewerben, müssten wir sagen: demokratisch ungenügend.“ (Oldag und Tillack, 2003, S. 17–19; siehe außerdem Booker und North, 2005).

Bei oberflächlicher Betrachtung scheint die EU zahlreiche Probleme der modernen Gesellschaft zu lösen. Laut ihren Befürwortern hat die EU nach zwei Weltkriegen einen neuen Krieg innerhalb von Europa verhindert. Damit wird aber gänzlich darüber hinweggesehen, wie der Erste und der Zweite Weltkrieg entstanden sind. Denn die Ursache beider Kriege waren Eliten, die auf undemokratische Weise herrschten, ihre Pläne im Geheimen ausarbeiteten und den Krieg häufig gegen den Willen der Mehrheit begannen, wie die spärlichen Umfragen aus jener Zeit zeigen. Bei der EU-Methode wird über diese Machteliten eine noch höhere Machtelite angesiedelt, deren Aufgabe es ist, die untergeordneten Machteliten im Zaum zu halten.

Das Beispiel Schweiz hingegen zeigt eine vollkommen andere Herangehensweise. Seit die Schweiz als Föderation Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Einführung der direkten Demokratie begann, hat das Land als praktisch einziger Staat in Europa keinen Krieg mehr geführt (nur Schweden kann auf eine noch längere Friedenszeit zurückblicken). Der Grund liegt auf der Hand: einfache Bürger befürworteten selten Krieg. Demokratien verfügen über bessere Methoden zur Konfliktlösung als Gewalt. Oder anders formuliert: mit der inneren Demokratisierung werden die Staaten wesentlich friedfertiger. Unter Wissenschaftlern herrscht seit langem Konsens darüber, dass Demokratien (darunter werden Staaten mit freien Wahlen verstanden, die die Menschenrechte schützen) keine Kriege gegeneinander führen. Andere Wissenschaftler haben dagegen häufig behauptet, dass Demokratien gegenüber anderen Staaten ebenso kriegerisch sind wie totalitäre Staaten. Rummel (1995) weist allerdings nach, dass die gerade genannte Behauptung auf der Zählung von Konflikten unabhängig von deren Größe beruht – kleine Konflikte mit tausend Toten werden also nicht von großen Kriegen mit Millionen Toten unterschieden. Betrachtet man aber die Opferzahlen, ergibt sich ein eindeutiger Zusammenhang. Je demokratischer ein Staat, desto weniger Opfer sind bei Konflikten zu beklagen.

Daraus ergibt sich: Wer Frieden will, kann versuchen, die herrschenden Mächte mit Hilfe einer noch höheren Macht zu kontrollieren (wie es die EU-Ideologie anstrebt). Ein nachhaltiger und dauerhafter Frieden allerdings lässt sich wesentlich besser erreichen, wenn man die herrschenden Mächte von innen demontiert. Ein logischer Schritt in diese Richtung wäre allerdings die Einführung direkter Demokratie und gerade nicht die Errichtung transnationaler Superstaaten, in denen die Nationalstaaten aufgehen. Diese Superstaaten könnten ihrerseits wiederum zu herrschenden Mächten werden, die einander bekämpfen. Wenn man der Logik des noch größeren Staates folgen würde, der die untergeordneten regionalen Superstaaten kontrollieren soll, bleibt letztlich nur noch ein totalitärer Weltstaat. Eine verlockende Perspektive wäre ein solcher Staat nicht gerade.

Die berühmte „demokratische Lücke“ in der Europäischen Union besteht darin, dass die nationalen Regierungen (ohne Zustimmung ihrer Bürger) den EU-Institutionen Befugnisse zur Erarbeitung von Gesetzen erteilt haben, die über den nationalen Gesetzen und Verfassungen stehen. Nationale Parlamente haben hier kein Mitspracherecht mehr. Die Regierungschefs und Minister der Nationalstaaten können die EU-Gesetzgebung (durch ihre Arbeit

im Rahmen des Europäischen Rates) beeinflussen. Da die Sitzungen des Rates aber nicht-öffentlich sind, wissen die nationalen Parlamente nicht, wie sich ihre Regierungsvertreter bei den Verhandlungen in Brüssel verhalten haben. Wenn ein Minister behauptet, er habe entsprechend den Vorgaben des nationalen Parlaments gehandelt, muss ihm das Parlament glauben und hat keinerlei Handhabe. Das Europäische Parlament kann diese Lücke aufgrund mangelnder Befugnisse nicht füllen. Denn es hat zu den wichtigsten Themen keinerlei Entscheidungsbefugnisse und kann auch keine Mitglieder der Europäischen Kommission (die Quasi-Regierung der EU) entlassen. Der frühere Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, bezeichnete die EU einmal als „sanfte Tyrannei“ (Oldag und Tillack, 2003, S. 35). Eigentlich kommt es dabei zu einer doppelten Krise der Demokratie. In einer Zeit, in der das repräsentative System aus Sicht der Bürger unzureichend ist (siehe 1-1), werden die ohnehin schon bescheidenen Mitsprachemöglichkeiten dieses Systems noch einmal gravierend eingeschränkt.

Die so genannte europäische Verfassung, die von Brüssel vorbereitet und dann im Mai und Juni 2005 von den Bürgern Frankreichs und der Niederlande in Referenden abgelehnt wurde, würde diese Probleme übrigens keineswegs lösen. Das Europäische Parlament würde mehr Entscheidungsbefugnisse bekommen, hätte aber immer noch kein Initiativrecht und wäre nicht in der Lage, einzelne Kommissionsmitglieder zu entlassen. Die europäische Verfassung würde zwar für mehr Transparenz im EU-Ministerrat (dem EU-Entscheidungsgremium auf Ministerebene) sorgen, diese Transparenz ist allerdings nicht umfassend und – was noch wichtiger ist – betrifft nicht den Europäischen Rat. Aber gerade hier werden die wichtigsten Entscheidungen getroffen, wie beispielsweise über die europäischen Verträge (in denen die wichtigsten Vereinbarungen enthalten sind), über den Haushalt sowie den Einsatz europäischer Truppen außerhalb der EU.

Ein weiteres zentrales Problem der EU, das durch den Entwurf zur europäischen Verfassung noch verstärkt wird, ist der Zentralismus. EU-Gesetze gelten immer uneingeschränkt in *allen* EU-Mitgliedsstaaten oder aber in *keinem* Mitgliedsstaat. In der Praxis stößt das auf Schwierigkeiten und führt zu zähen Verhandlungen, denn die Umstände in den einzelnen EU-Staaten sind unterschiedlich, und jede Regierung verfolgt andere Interessen. Da auf sämtliche Mitgliedsstaaten eingegangen werden muss (inzwischen sind das 27), sind die gefundenen Kompromisse für keine Seite zufriedenstellend. Eine einfache Lösung – für die unter anderem Frey (1999) eingetreten ist – bestünde darin, dass die europäischen Mitgliedsstaaten jeweils für die einzelnen Themen festlegen, mit welchen Mitgliedsstaaten sie gemeinsame Gesetze und Vorschriften einführen wollen (womit es zu einer „überlappenden Rechtssprechung“ käme). Andere Staaten würden dann fallweise entscheiden können, welcher Rechtssprechung sie sich anschließen. Außerdem schlägt Frey vor, dass die Bürger innerhalb dieser Rechtssprechungen direktdemokratische Beschlüsse fassen können. In der Schweiz wird bereits auf diese Weise verfahren (siehe oben). Dieser Vorschlag von Frey enthält genau die Mischung aus Föderalismus und direkter Demokratie, die – wie wir in diesem Kapitel gesehen haben – offensichtlich für eine wahrhaft friedliche und produktive Gesellschaft im 21. Jahrhundert ganz wesentlich ist.

## 4. Der demokratische Mensch

### Demokratie und Motivation

Ein rein parlamentarisches System zur Beschlussfassung ist kein demokratisches System. Die Bevölkerung kann die Einführung eines ungewollten Gesetzes innerhalb eines solchen Systems nicht verhindern. In einer authentischen Demokratie hat das Volk im Zweifelsfall immer das letzte Wort.

Dennoch lassen sich die Gegner der direkten Demokratie von einem so einfachen Grundsatz nicht überzeugen. Ihr Widerstand gegen direkte Demokratie baut in der Regel nicht nur auf rationale Gründe. Die Vorbehalte gegen eine umfassende Souveränität des Volkes kommen auch aus dem Bauch und wurzeln in einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber dem Menschen. Auch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts bzw. des Wahlrechts für Frauen stieß seinerzeit auf einen ähnlichen irrationalen Widerstand.

Die Gegner direkter Demokratie sind der Ansicht, dass sich die Menschen bei ihrem Abstimmungsverhalten im Wesentlichen durch private und egozentrische Motive leiten lassen. Nach dieser Auffassung würden Minderheiten also durch Mehrheiten gnadenlos zurückgedrängt. Höhere bzw. allgemein menschliche Zielsetzungen würden in einer direkten Demokratie keinesfalls angestrebt. Eine repräsentative Demokratie schafft hingegen die Voraussetzung, dass eine moralische Elite das Sagen hat. Von dieser Elite wird dann erwartet, dass sie die allgemeinen Interessen erkennt und diesen Interessen dient.

Die Gegner der direkten Demokratie haben also eine bestimmte Sicht auf den Menschen und die Gesellschaft. Sie betrachten die Gesellschaft ihrem Wesen nach als eine Art Dschungel, als ein Schlangennest, in dem sich unzählige Einzelinteressen gegenüberstehen und bekämpfen. Die Gegner nutzen implizit also eine bestimmte Motivations-theorie, nach der das Eigeninteresse den Hauptantrieb des Menschen bildet. Sie lassen sich nicht einfach von logischen Argumenten zugunsten der direkten Demokratie überzeugen und auch nicht von der funktionierenden Praxis in Ländern, in denen direktdemokratische Strukturen bereits länger bestehen. Denn sie betrachten den durchschnittlichen Menschen in dessen tiefstem Inneren als unbeholfenes und unfähiges Wesen.

Mit den folgenden Ausführungen wollen wir darum einen genaueren Blick auf das Phänomen der menschlichen Motivation werfen. Eilige Leser können dieses Kapitel allerdings überspringen und sofort mit Kapitel 5 fortsetzen.

### Gut und böse als politische Grundbegriffe

In der Welt der Materie sucht man Moralische vergebens. Die Gesetze der Physik geben keinen Hinweis auf die Existenz von Bewusstsein (Searle, 1992; Penrose, 1994). Bewusstsein spielt in der Physik keine Rolle, denn sie beschreibt keinen einzigen Kausalzusammenhang, in dem das Phänomen „Bewusstsein“ auftaucht. Viel eher muss man davon ausgehen, dass das Bewusstsein eine Bedingung für die Beschreibung physikalischer Gesetze und Zusammenhänge ist. Das Bewusstsein ist in der Physik nicht enthalten, auch wenn es eine Voraussetzung für die Erkenntnisse der Physik bildet.

Da moralische Entscheidungen in jedem Fall Bewusstsein voraussetzen, bietet die Physik keinerlei Grundlage für eine eventuelle Unterscheidung zwischen „moralisch gut“ und „moralisch böse“. Die Politik ihrerseits kann hingegen nur unter ständigem Verweis auf Gut und Böse agieren, denn sie muss sich zwischen verschiedenen Maßnahmen entscheiden. Wenn eine Maßnahme nicht in der einen oder anderen grundlegenden Weise als „moralisch besser“ beurteilt werden könnte, hätte Politik keinen Sinn. Gerade die Existenz dieser moralischen Unterschiede muss als Ausgangspunkt für politisches Engagement dienen. Da moralische Aspekte – die nicht in den Bereich der Naturwissenschaften fallen – die Grundlage für Politik bilden, ist Politik gegenüber den Naturwissenschaften grundsätzlich autonom. Das ist kein unwissenschaftlicher oder antiwissenschaftlicher Standpunkt. Es handelt sich lediglich um eine Bestätigung der Tatsache, dass die Naturwissenschaften – aufgrund ihrer Beschränkung auf die Materie – die menschliche Wirklichkeit nicht vollständig beschreiben können.

Der Ursprung des Moralischen wird häufig im Zusammenhang mit der darwinistischen Selektion erklärt (de Waal, 1996; Ridley, 1996). Hier wird beispielsweise behauptet, dass Volksstämme mit einem ausgeprägteren moralischen „Instinkt“ einen stärkeren inneren Zusammenhalt zeigen und dadurch einem Volksstamm mit einem geringer entwickelten moralischen Instinkt überlegen sind. Ein Stamm, dessen Angehörige sich aufgrund des mangelnden moralischen Instinkts ständig gegenseitig bekämpfen, schwächt sich selbst und wird gegenüber einem Stamm, dessen Angehörige sich helfen und unterstützen, den Kürzeren ziehen. Darwin hat auf diese Weise den Ursprung der „moralischen Instinkte“ des Menschen erklärt. Diese Sichtweise ist inzwischen weit verbreitet. Dennoch wirft dieser Erklärungsansatz grundlegende Probleme auf. Die darwinistische Selektion kann das Phänomen Bewusstsein nicht erklären. Dass eine Antilope einen Löwen bemerkt und sofort flieht, lässt sich in der mechanistisch-kausalen Betrachtungsweise (die dem Darwinismus zugrunde liegt) über eine Reihe rein physikalischer Mechanismen vollständig erklären. Licht fällt auf die Netzhaut der Antilope, ein Signal wird über den Sehnerv an das Gehirn geschickt, wo der Reiz durch bestimmte Abläufe in eine motorische Reaktion umgesetzt wird. Das Fluchtverhalten der Antilope und der damit zusammenhängende evolutionäre Vorteil ergibt sich vollständig und ausschließlich aus dem materiellen Organismus der Antilope. Die Bewusstseinsinhalte des Tiers, seine Ängste und Aggression spielen überhaupt keine Rolle und bieten deshalb auch keinen evolutionären Vorteil.

Bei der Antilope wird die mechanistisch-kausale Betrachtungsweise der Wirklichkeit also in zwei Aspekten nicht gerecht. Zum einen geben die Gesetze der Physik überhaupt keinen Hinweis auf das Phänomen Bewusstsein. Zum zweiten liefert diese Betrachtungsweise keinen Anhaltspunkt dafür, dass Bewusstsein möglicherweise einen evolutionären Vorteil bedeutet.

Das Angstgefühl der Antilope ist also physikalisch nicht erklärbar und bringt der Antilope überdies keinen Vorteil im Kampf ums Überleben.

Was für das Angstgefühl der Antilope gilt, trifft in ähnlicher Weise auch auf das moralische Urteil des Menschen zu. Auch bei diesem moralischen Urteil handelt es sich um einen Bewusstseinsinhalt, der sich physikalisch nicht erklären



lässt und auch keinen evolutionären Vorteil bietet. Wenn der Mensch – wie der niederländische Schriftsteller W.F. Hermans meint – „ein chemischer Prozess wie jeder andere“ ist, entsteht der aus der Kooperation von Individuen erwachsende evolutionäre Vorteil, ohne dass Bewusstsein oder moralisches Urteil eine Rolle spielen würden. Da Bewusstsein und moralisches Urteil bei der Ausbildung des evolutionären Vorteils keine Rolle spielen, lassen sie sich auch nicht durch einen Prozess der darwinistischen Selektion erklären.

Die mechanistische Sicht auf die Wirklichkeit verursacht überdies eine Art logischen Kurzschluss. Wenn unser Denken inhaltlich vollständig durch physiochemische Prozesse in unserem Gehirn bestimmt wäre, würde unser Streben nach Wahrheit und Erkenntnis notwendigerweise eine Illusion sein. Wir könnten dann nie herausfinden, ob eine Erkenntnis, die uns logisch und richtig erscheint, auch tatsächlich wahr ist. Wir können ihre Richtigkeit nicht ausschließen, aber es könnte ebenso sein, dass der Schein der logischen Richtigkeit falsch ist und uns einzig und allein durch den Ablauf der chemischen und physikalischen Prozesse in unserem Gehirn vorgespiegelt wird. Wenn wir annehmen, dass unser Denken vollständig von solchen physiochemischen Prozessen bestimmt ist, müssen wir auch davon ausgehen, dass jeder Eindruck der logischen Richtigkeit in Wirklichkeit eine Illusion sein könnte, die uns durch die materiellen Prozesse in unserem Gehirn vorgezaubert wird. Diese Unsicherheit gilt für unsere gesamten Ansichten, einschließlich unserer Überzeugung, dass das Denken vollständig aus physiochemischen Phänomenen herleitbar ist. Diese mechanistische Sichtweise auf den Ursprung des Denkens ist, wie Popper (1982) zu Recht anmerkt, also selbstzerstörerisch.

Die Wahrnehmung lehrt uns, dass die einwandfreie Funktion des Gehirns auf jeden Fall eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass Gedanken und Urteile im menschlichen Leben sowie menschliches Handeln zustande kommen können. Das heißt aber keineswegs, dass das Denken inhaltlich vollständig aus den materiellen Prozessen des Gehirns herleitbar wäre. Um ein Rundfunkprogramm anzuhören, benötige ich ein funktionsfähiges Radio. Daraus folgt aber nicht, dass das Programm inhaltlich aus der Funktion des Radios herleitbar wäre.

Im Gegenteil: Wenn wir beispielsweise einen mathematischen Beweis schrittweise nachvollziehen, sind es ausschließlich inhaltliche, rein mathematische Erwägungen, die uns dazu bringen, von einer Stufe der Beweisführung zur nächsten zu gehen. Inhaltliche Erwägungen als solche lassen sich niemals aus einem rein materiellen System herleiten. Zum Beispiel lässt sich auch die Bedeutung eines Verkehrsschildes nicht aus dessen materiellen Eigenschaften ableiten. Und die Bedeutung eines an die Tafel geschriebenen Wortes lässt sich nicht aus Form und Zusammensetzung der Kreidestriche herleiten. Denn Verkehrsschild und Kreidestriche können von vornherein mit unendlich vielen Bedeutungen verbunden sein. Sie leiten den Betrachter für sich genommen noch nicht zu einer bestimmten Interpretation oder zu einem bestimmten Gedankeninhalt. Ein Marsbewohner könnte aus der physikalischen und chemischen Analyse eines Verkehrsschildes (eine Metallplatte, weiß lackiert mit rotem Rand) niemals dessen Bedeutung herleiten. In gleicher Weise kann der inhaltliche Aspekt einer Überlegung oder eines Gedankens auch nicht aus einem vollständig analysierten materiellen System im Gehirn hergeleitet werden. Unser Marsbewohner könnte aus der physikalischen und chemischen Analyse eines Gehirnsystems auch nicht die gedanklichen Inhalte rekonstruieren, die der Träger des Gehirns in diesem Augenblick als Bewusstseinsinhalt vor

Augen hat. In dieser Hinsicht gibt es keinen prinzipiellen Unterschied zwischen dem Verkehrsschild und dem Gehirn.

Wir kommen also nicht umhin, Gedankeninhalte als autonome Wirklichkeiten zu betrachten, die nicht aus materiellen Prozessen herleitbar sind. Wer die Richtigkeit einer mathematischen Beweisführung zeigen möchte, braucht nicht mit einem Mikroskop die Gehirnprozesse des Mathematikers zu untersuchen, der den Beweis präsentiert. Er muss vielmehr – mit dem eigenen Urteilsvermögen als Wahrnehmungsorgan – auf die mathematische Argumentation eingehen.

Wenn wir auf rationaler Grundlage politische oder gesellschaftliche Handlungskonzepte entwickeln wollen, müssen wir bei der Unterscheidung zwischen Gut und Böse in der gleichen Weise von einer nicht herleitbaren Grundannahme ausgehen. Politische und gesellschaftliche Fragen sind in ihrem Kern ethische Fragen, und politische Antworten sind immer ethische Antworten. Und in der Ethik geht es – wie man es auch drehen und wenden will – immer um die Unterscheidung zwischen Gut und Böse. Der Begriff des „moralisch Guten“ steht permanent im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Da moralische Urteile – ebenso wie Bewusstseinsinhalte im Allgemeinen – nicht auf physiochemische Prozesse zurückführbar sind und da moralische Urteile den Kern des gesamten politischen Handelns bilden, ist politisches Handeln prinzipiell nicht auf physiochemische Prozesse zurückführbar. Ebenso wenig lässt sich die politische Wissenschaft auf Physik und Chemie reduzieren.

Benjamin Barber (1984) legt großen Wert auf diesen Charakter der Nichtreduzierbarkeit von politischer Wissenschaft und politischem Handeln. Politik ist mehr als eine pragmatische Suche nach der optimalen Lösung für eine bestimmte Ausgangssituation. In der Politik ist ein schöpferisches Moment enthalten, ein Moment der freien moralischen Wahl. Die Entscheidung, ob es sich um eine gute Lösung handelt, folgt nicht einfach aus bestimmten Umständen. Die passende Lösung ergibt sich dadurch, dass die Menschen zu bestimmten Umständen etwas vollkommen Neues hinzufügen. Die politischen Wissenschaften sind gegenüber den Naturwissenschaften autonom, da sie die ethischen Fragen behandeln (die in den Naturwissenschaften keine Berücksichtigung finden) und eine ethische Lösung immer auch ein schöpferisches Element enthält. Politisches Handeln unterscheidet sich beispielsweise vom Handeln eines Ingenieurs, der eine optimale Lösung für ein technisches Problem sucht. Der Ingenieur wendet einzig und allein Naturgesetze auf die entsprechende Situation an. Die aus technischer Sicht beste Brücke ergibt sich unzweideutig aus den materiellen Voraussetzungen. Der politisch aktive Mensch fügt zur Ausgangssituation hingegen seine eigenen moralischen Ideen hinzu. Das ist ein prinzipieller Unterschied.

## Drei Sichtweisen auf Mensch und Demokratie

Die grundlegende Frage – die Kernfrage der Politik – lautet: Was ist eigentlich das „moralisch Gute“? Und diese Frage führt zu einem außerordentlich interessanten Paradoxon.

Der Begriff des „moralisch Guten“ ist nur dann sinnvoll, wenn wir akzeptieren, dass das Gute die Willkür des Individuums übersteigt. Wir können nicht einfach willkürlich entscheiden, was wir als Gut bezeichnen und was nicht. Im Begriff des „Moralischen“ versteckt sich ein Element, das über die individuelle Willkür hinausgeht.

Allerdings ist die individuelle Freiheit ein sehr wesentlicher Aspekt des Begriffs des „moralisch Guten“. Freiheit impliziert die Möglichkeit auszuwählen. Eine Handlung oder eine Entscheidung kann nur dann als „moralisch gut“ bezeichnet werden, wenn sie letztendlich in der freien Wahlmöglichkeit des Individuums wurzelt. Wenn eine Handlung in letzter Instanz auf einen externen Zwang zurückgeht – wie subtil dieser Zwang auch ausfallen mag –, können die Kategorien „Gut“ und „Böse“ nicht angewendet werden.

Das Moralische hat also zwei Seiten. Es übersteigt wesentlich die individuelle Willkür. Das ist der *überindividuelle* Aspekt des Moralischen. Und das Moralische kann nur aus der Freiheit des handelnden Individuums erwachsen, aus nichts anderem. Das ist der *individuelle* Aspekt des Moralischen. Beide Aspekte haben ein paradoxes Verhältnis zueinander. Wie kann das Moralische gleichzeitig individuell und überindividuell sein?

An dieser Stelle kommt es ganz wesentlich auf die Unterscheidung zwischen *Freiheit* und *Willkür* an. Freiheit unterscheidet sich von Willkür durch *Verbundenheit*.

Wir verweisen auf unsere eigene Individualität mit dem Wort „Ich“. Ohne ein Ich gibt es keine moralische Freiheit, keine Unterscheidung von Gut und Böse und also auch keine Politik. Aber was ist eigentlich diese Individualität, auf die wir gewöhnlich mit Ich verweisen? Das Ich muss auf jeden Fall von seinem Besitz unterschieden werden. Ich habe einen Körper, ein Geschlecht, eine Muttersprache. Ich fühle Lust und Schmerzen. Ich besitze Erinnerungen und Ehrgeiz. Aber das Wort Ich drückt gerade aus, dass ich dies alles nicht bin, sondern mich diesen „Besitztümern“ als Subjekt gegenüberstellen kann. In erster Linie verweist das Wort Ich also auf eine Leere. Diese Leere ist bei allen Menschen gleich, und zwar in einem Maß, in dem zwei Leerräume gleich sein können. Hier finden wir die objektive Basis für das Prinzip der Gleichberechtigung, für die Rechtsgleichheit, die zwischen allen Menschen ungeachtet ihrer Verschiedenheit herrschen sollte. *Die Menschen sind verschieden, und doch sind die Menschen gleich.*

Allerdings handelt es sich beim Ich nicht um das absolute Nichts. Das menschliche Ich ist eine erwartungsvolle, schöpfungsmächtige Leere – es ist die Leere des moralischen Willens, bevor dieser Wille eine moralische Entscheidung hervorgebracht hat. In der Leere schlummert die noch undifferenzierte Fähigkeit zur Verbundenheit. Das menschliche Ich ist nichts anderes als die Erscheinungsform der Verbundenheit in der Welt. Und genau diese Verbundenheit unterscheidet Freiheit von Willkür.

Ohne Verbundenheit bin ich ebenso frei wie ein Astronaut, der einsam und haltlos im luftleeren Raum rund um seinen Schwerpunkt kreist. Dieser Astronaut kann durchaus willkürliche Bewegungen machen, aber die Position seines Schwerpunkts gegenüber anderen Objekten kann er nicht beeinflussen, da er jede Verbindung zur Außenwelt verloren hat. Wenn ich keine Bindung zu anderen herstelle, wird mich selbst die erhabenste Handlung innerlich nicht berühren und teilnahmslos lassen. Ohne Verbundenheit besitze ich nicht die Freiheit zu Veränderungen. Erst durch meine Verbundenheit verändere ich mich selbst durch mein Tun.

Der Mensch ist nur als Wesen mit Bindung frei. Man könnte sagen, dass es die vom einzelnen Menschen entwickelte menschliche Verbundenheit bzw. moralische Wärme ist, in der das Moralische in der Welt erscheint. Denn außerhalb

des gebundenen Menschen ist das Moralische an keiner Stelle in der Welt zu finden. Der Mensch fällt gemeinsam mit dieser Verbundenheit in sein tiefstes, eigentliches Wesen zurück. Wir können uns als Subjekt nicht nur der Außenwelt entgegenstellen, sondern auch unserem Körper, unseren Gewohnheiten, ja sogar unserem Charakter (wir können beispielsweise versuchen abzunehmen oder unseren Charakter zu verändern oder einen sich anbahnenden Wutanfall zu unterdrücken). Als Subjekt können wir uns hingegen grundsätzlich nicht unserer Verbundenheit entgegenstellen (zum Beispiel mit dem Leiden eines anderen). Wenn wir unsere Verbundenheit objektivieren wollen, behalten wir diese Verbundenheit als Subjekt dennoch unvermeidlich bei. Wir können im Grunde genommen nicht ungerührt auf unsere eigene Zuneigung zu einer anderen Person hinabblicken. Versuchen wir dies dennoch, müssen wir ein Phantombild dieser Zuneigung erzeugen, indem wir von der wesentlichen Tatsache abstrahieren, dass es sich um unsere eigene Zuneigung handelt. Wenn wir uns eine reale Vorstellung von dieser Zuneigung oder Verbundenheit machen wollen, einschließlich des Umstands, dass es sich um *unsere* Zuneigung handelt, werden wir unausweichlich davon erfüllt. Wir sind dann unsere Zuneigung. Dies passiert nicht, wenn wir beispielsweise eine unserer Gewohnheiten näher betrachten (einschließlich der Tatsache, dass es sich um unsere Gewohnheit handelt). Unsere Verbundenheit ist das Element, von dem wir uns nicht entfernen können, sondern mit dem wir in unserem tiefsten Wesen identisch sind. Wir *haben* einen Körper, Gewohnheiten, einen Charakter; wir *sind* unsere Verbundenheit.

Wir verstehen dies noch deutlicher, wenn wir die elementarste Erscheinungsform der Verbundenheit betrachten, nämlich die *Zuwendung*. Zuwendung ist die Fähigkeit des menschlichen Geistes, dem anderen in der eigenen Vorstellungskraft Raum zu bieten. Zuwendung zielt ihrem Charakter nach auf die Wahrheit ab. Sie bildet die Vorstufe für das Denken. Zuwendung bietet sowohl Raum für sinnliche Eindrücke als auch für Gedanken und Gedankengänge. Wir beziehen uns auf das Andere, indem wir ihm zunächst und vor allem unsere Zuwendung schenken. Wir können unsere Zuwendung aufgrund ihres Wesens nicht von uns lösen. Zwar können wir sie auf alle möglichen Objekte richten – auch auf die Eigenschaften und das Wesen unserer Zuwendung selbst. Aber gerade durch unsere Handlung sind wir gleichzeitig nicht von der Zuwendung getrennt. Unsere Zuwendung besitzt durchaus die Fähigkeit zur Reflexion (sie kann sich auf sich selbst beziehen), aber wir sind nicht in der Lage, sie in der gleichen Weise zu objektivieren, wie wir dies mit unseren Charaktereigenschaften tun. Wir können uns zum Beispiel der eigenen Trägheit zuwenden, ohne in diesem Augenblick träge zu sein. Wir können uns aber nicht unserer Zuwendung zuwenden, ohne gleichzeitig auch dieser Zuwendung hingegeben zu sein. Unsere Trägheit ist etwas, das wir *haben*; in einem tiefen und grundlegenden Sinn ist die Zuwendung aber eine Erscheinungsform unseres Wesens selbst. Wenn wir uns einer Sache zuwenden, *sind* wir diese Zuwendung gleichzeitig selbst. Und Zuwendung ist Verbundenheit.

In der Verbundenheit wird der paradoxe Charakter des Moralischen aufgelöst. Auf der einen Seite bin ich meine Verbundenheit. Verbundenheit ist überindividuell und kann ausschließlich von einem Individuum ausgehen. Auf der anderen Seite jedoch ist meine Verbundenheit immer eine Verbundenheit mit dem Anderen. Ohne den Anderen kann meine Verbundenheit nicht existieren. In diesem Sinn verdanke ich meine Existenz dem Anderen, und zwar in jedem Augenblick neu. Verbundenheit und moralische Wärme

können nur zwischen Menschen bestehen. Die eigentliche Gesellschaft ist nicht der Staat oder die Gesamtheit der gesellschaftlichen Strukturen und Einheiten. Die eigentliche Gesellschaft ist das Netz aus Verbundenheit und Gleichgültigkeit, aus moralischer Wärme und Kälte zwischen den Menschen. Es fällt nicht leicht, im Zusammenhang mit Verbundenheit einen scharfen Begriff zu entwickeln, da in der materiellen Welt (aus der wir die meisten Begriffe herleiten) keine Wirklichkeit zu finden ist, die gleichzeitig Objektcharakter und Beziehungscharakter besitzt.

Aus dieser Betrachtung des Doppelcharakters von Moralischem und Verbundenheit folgen drei Sichtweisen auf die Demokratie:

- Wer vor allem den überindividuellen Aspekt des Moralischen in den Mittelpunkt rückt und den individuellen Aspekt vernachlässigt, neigt zu einer beschränkten Form der Demokratie, die den Beitrag jedes einzelnen Individuums auf ein Minimum begrenzt. Benjamin Barber (1997) skizziert diese „Kommunitaristen“ folgendermaßen: „Da sie davon ausgehen, dass die Menschen in einem Netzwerk aus Gemeinschaften und Verbindungen zusammengeschlossen sind, die ihrer Individualität vorausgehen und diese bedingen, betrachten Kommunitaristen die Zivilgesellschaft nicht als Spielfeld für Individuen und deren freiwillige Bindungen und vertragliche Organisationsstrukturen, sondern als komplexes Gemisch unumgänglicher sozialer Beziehungen, die die Menschen zu Familien, Sippen, Nachbarschaften, Gemeinschaften und Hierarchien verknüpfen.“ Das Moralische wird in dieser kommunitaristischen Sicht als etwas von oben Auferlegtes betrachtet. Man wählt eine subsidiäre Staatsform mit höchstens repräsentativen Formen der Demokratie und größtmöglichem Spielraum für die regierende Elite. Diese Elite muss das Volk dann „erziehen“. Organisationen und Verbände werden dabei vor allem als Instrumente betrachtet, mit denen die Elite die Bevölkerung vorsichtig kontrollieren, steuern und „erziehen“ kann.
- Wer sich ausschließlich auf den individuellen Aspekt des Moralischen konzentriert, dem entgeht die Wechselbeziehung zwischen den Menschen, oder er erfährt sie als kaum ausgeprägt. Barber (1997) charakterisiert das „libertäre“ Modell folgendermaßen: „... „Bei den sozialen Beziehungen sowohl innerhalb der Privatsphäre als auch zwischen Privatsphäre sowie Staat und Behörden handelt es sich um vertragliche Bindungen, die von freien Individuen zum Schutz ihrer Interessen und Güter sowie zur Verteidigung ihrer Freiheiten eingegangen worden sind. (...) Da es sich auf den autonomen, einzelnen, egoistischen Konsumenten konzentriert, der sich hinter seinen Rechten verbarricadiert und nur dann hervorwagt, wenn er Leistungen von einem Staat in Anspruch nehmen kann, der einem Serviceunternehmen gleicht, kann sich das liberale Modell einer Zivilgesellschaft nur eine rudimentäre Form sozialer Beziehungen vorstellen, die oberflächlich instrumentell bleiben. Die Auffassung von Freiheit ist in diesem Modell dementsprechend hyperindividualistisch: negativ und oppositionell. Sie kann nicht dem Wunsch nach Gemeinschaftsbildung und Solidarität entsprechen, der moderne Völker in mobilen, postindustriellen Gesellschaften überkommt.“ Von diesem so genannten „libertären“ Standpunkt aus gelangt man ohne weiteres zu Vorstellungen wie direkter Demokratie auf Knopfdruck, FernsehAbstimmung u. Ä. Die individuelle Meinung des atomisierten Individuums fließt dann unmittelbar in die Beschlussfassung ein, ohne dass sich innerhalb der Gesellschaft gemeinsame Vorstellungen herausbilden konnten.

- Barber (1997) plädiert für eine „starke Demokratie“: „Aus Sicht der starken Demokratie werden Bürger als Angehörige einer ‚Zivilgesellschaft‘ betrachtet, da sie aktive, verantwortungsvolle, engagierte Mitglieder von Gruppen und Gemeinschaften sind. (...) Bürger (...) begreifen, dass Demokratie genau die Staatsform ist, in der nicht Politiker und Bürokraten, sondern ein mit Macht ausgestattetes Volk seine gesetzlichen Befugnisse nutzt, um die Räume seiner Freiheiten mit Leben zu erfüllen. Hier bringt Freiheit sowohl die Verpflichtung zu gesellschaftlicher Verantwortung und zivilem Engagement als auch die Rechte von Rechtspersonen mit sich. In dieser Staatsform sind Rechte und Verantwortung zwei Seiten einer Bürgeridentität, die weder den Bürokraten noch den Privatkonsumenten gehört, sondern einzig und allein den Bürgern.“

Wer die beiden Pole des Moralischen (das Individuelle und das Überindividuelle) ausgewogen und gleichberechtigt einbezieht, gelangt schließlich zu einem Prozess der kollektiven Herausbildung von Vorstellungen, gefolgt von individueller Entscheidung. Wir können hier noch einmal sehen, wie radikale direkte Demokratie sowie radikaler Föderalismus einander organisch ergänzen. Der überindividuelle Aspekt des Moralischen lebt sich ganz natürlich *zwischen* den Menschen aus. Er kann in einer demokratischen Gesellschaft nicht von oben hineingetragen werden – weder durch einen König, noch durch einen Präsidenten oder eine Gruppe von Parteichefs. Er erscheint in der Diskussion sowie im Umgang der Menschen miteinander, die sich nicht wie atomisierte Individuen gegenüberstehen, sondern in einem gesellschaftlichen Netz föderativ zusammengeschlossen haben. In einer starken Demokratie hören die Menschen einander zu, es finden gesellschaftliche Diskussionen statt und man korrigiert sich gegenseitig. Der eigentliche Beschluss jedoch, der Augenblick der Abstimmung, ist eine individuelle Angelegenheit. Denn letztlich muss die Abstimmung nach bestem Wissen und Gewissen erfolgen, da nur Individuen überhaupt Verstand und Gewissen besitzen. Hier liegt der individuelle Pol des Moralischen und der Verbundenheit. Denn direkte Demokratie ermöglicht erst dieses individuelle Urteil. Da diesem Urteil in einer föderalen Gesellschaft die gemeinsame Entwicklung von Vorstellungen vorausgeht, kann das individuelle Urteil auch über die Beschränkungen und Einseitigkeiten des isolierten Individuums hinausgehen.

## Maslow – eine phänomenologische Motivationstheorie

Wir müssen noch untersuchen, ob der Mensch während des Prozesses der demokratischen Beschlussfassung tatsächlich die Interessen der Gemeinschaft berücksichtigt. Welche Motive stehen hinter den Handlungen des Menschen und damit auch hinter seinen politischen Entscheidungen? Um eine Vorstellung davon zu bekommen, greifen wir auf die einflussreiche Motivationstheorie von Abraham Maslow zurück (Maslow, 1943a).

Nach Maslow stoßen wir beim Menschen auf eine Pyramide aus Verlangen und Bedürfnissen. Solange ein grundlegenderes Bedürfnis nicht befriedigt ist, wird die Motivation von diesem Bedürfnis bestimmt und weitere Bedürfnisse kommen nicht oder kaum zum Tragen. Maslow unterscheidet zwei Arten von Bedürfnissen: die Grundbedürfnisse, die von außen befriedigt werden, sowie die Bedürfnisse der Selbstverwirklichung („Metabedürfnisse“), die durch innere Aktivität befriedigt werden. Dabei kommen die Grundbe-

dürfnisse zuerst zum Tragen. Erst wenn diese Bedürfnisse weitgehend zufrieden gestellt sind, wird das Bedürfnis der Selbstverwirklichung zur Hauptmotivation.

Maslow unterscheidet die folgenden Grundbedürfnisse:

### **Die körperlichen Bedürfnisse**

Das Bedürfnis nach Nahrung, Luft usw. „Ein außerordentlich hungriger Mensch interessiert sich einzig und allein für Nahrung. Er träumt von Nahrung, stellt sich Nahrung vor, denkt an Nahrung, regt sich über Nahrung auf, er sieht und verlangt ausschließlich nach Nahrung.“ (Original: Maslow 1943a, S. 374). Solange diese Bedürfnisse nicht befriedigt worden sind, beherrschen sie ständig die menschliche Motivation. Sind sie allerdings erst einmal befriedigt, tauchen weitere Bedürfnisse auf: „Was geschieht mit den Wünschen eines Menschen, wenn er genügend Brot hat und sein Bauch dauerhaft gefüllt ist? Sofort tauchen andere („höhere“) Bedürfnisse auf und diese neuen Bedürfnisse beherrschen jetzt den Organismus anstelle des körperlichen Hungers. Und wenn diese neuen Bedürfnisse wiederum befriedigt sind, tauchen weitere (noch „höhere“) Bedürfnisse auf. Das ist es, was wir mit unserer Behauptung meinen, die menschlichen Bedürfnisse sind in einer Hierarchie mit einer gewissen Rangfolge organisiert.“ (Original: Maslow 1943a, S. 375).

### **Das Bedürfnis nach Sicherheit**

Die körperlichen Bedürfnisse beziehen sich auf die unmittelbaren Notwendigkeiten. Wer sich vor Hunger oder Durst windet, macht sich über seine Zukunft keine Gedanken. Er will lediglich essen und trinken. Sobald aber dieser unmittelbare Bedarf an Nahrung gestillt ist, taucht die Sorge um die Vorräte für die Zukunft auf. Es entsteht ein Bedürfnis nach einer gesicherten Versorgung mit Nahrungsmitteln, nach einem permanenten Dach über dem Kopf, nach Schutz vor Kälte und vor Gefahren. Wir sind am eigenen Leben interessiert und dazu benötigen wir ein bestimmtes Maß an Sicherheit. Die körperlichen Bedürfnisse sind noch an eine konkrete Situation gebunden. Das Bedürfnis nach Sicherheit hingegen betrifft unsere weitere Zukunft. Das Bedürfnis nach Sicherheit enthält ein Bedürfnis nach Regelmäßigkeit und einem bestimmten Rhythmus sowie nach der Abwesenheit unvorhergesehener Bedrohungen. Nach Maslow (1943a) haben insbesondere Kinder ein starkes Bedürfnis nach einem regelmäßig ablaufenden Lebensmuster, in dem sie sich sicher und geborgen fühlen können.

### **Das Bedürfnis nach sozialen Beziehungen**

„Wenn die körperlichen Bedürfnisse und das Bedürfnis nach Sicherheit befriedigt sind, tritt der nächste Bedürfniskomplex in Erscheinung, nämlich das Bedürfnis nach Liebe und Zuneigung sowie Verbundenheit (...). Der Mensch spürt nun deutlicher als jemals zuvor das eventuelle Fehlen von Freunden, eines geliebten Partners, einer Frau oder von Kindern. Er verlangt nach liebevollen Beziehungen zu Menschen, er möchte seine Stelle innerhalb einer Gruppe einnehmen und wird mit Kräften danach streben.“ (Original: Maslow 1943a, S. 381). Ein wichtiger Aspekt ist laut Maslow, dass es hier sowohl darum geht, Zuneigung zu zeigen als auch zu empfangen. Auf der Ebene des unmittelbaren Bewusstseins, auf der sich unsere Gefühlswelt befindet, spielt das Erleben von Gleichgültigkeit die gleiche Rolle wie der Hunger auf der körperlichen Ebene. Dabei ist anzumerken, dass Maslow sexuelle Bedürfnisse nicht als elementar betrachtet. Hier können

physiologische und affektive Bedürfnisse in verschiedenen Verhältnissen als Triebfeder auftreten.

### **Das Bedürfnis nach sozialer Zugehörigkeit und Wertschätzung**

Dieses Bedürfnis hängt natürlich mit den zuletzt besprochenen Bedürfnissen sehr eng zusammen, unterscheidet sich jedoch durch das Verlangen nach Kontinuität. Der Mensch verlangt nach einer Mahlzeit, aber auch nach einer gesicherten Versorgung mit Nahrungsmitteln (Bedürfnis nach Sicherheit). So hat der Mensch auch ein Bedürfnis nach unmittelbaren affektiven Kontakten (Bedürfnis nach sozialen Beziehungen) und ebenfalls nach gesellschaftlicher Zugehörigkeit, die ihm sicherstellt, dass er auch künftig in Verbundenheit zu anderen Menschen leben kann.

### **Das Bedürfnis nach Wissen und Verständnis**

Maslow sagt, dass „das Verlangen nach Wissen und Verständnis (...) ebenso ein Bedürfnis der Persönlichkeit ist wie die bereits besprochenen Grundbedürfnisse.“ (Original: Maslow 1943a, S. 385). Häufig kann man beobachten, dass das Streben nach Befriedigung dieses Bedürfnisses auch ungeachtet immenser Kosten und Risiken fortgesetzt wird. Maslow macht allerdings nicht richtig klar, welchen konkreten Ort dieses Bedürfnis im Verhältnis zu den anderen Bedürfnissen einnimmt. Häufig verzichtet er bei der Aufzählung der Hierarchie der Bedürfnisse auf das Bedürfnis nach Wissen und Verständnis. In seinem Artikel aus dem Jahr 1943 bespricht er das Bedürfnis nach Wissen und Verständnis ausführlich und unterstreicht, dass es sich um ein Grundbedürfnis handelt. Beim Ort, den dieses Bedürfnis innerhalb der Bedürfnispyramide einnimmt, bleibt er allerdings vage. Unseres Erachtens ist das „Bedürfnis nach Verständnis“ selbstverständlich als fünftes Grundbedürfnis aufzufassen. Das Bedürfnis nach Wissen und Verständnis ergibt sich erst dann mit ganzer Intensität, wenn die Bedürfnisse nach sozialen Beziehungen und gesellschaftlicher Zugehörigkeit zumindest teilweise befriedigt sind. Jedes Wissen wird als hohl und irrelevant erlebt, wenn es nicht vor dem Hintergrund eines menschenwürdigen sozialen Lebens erworben wurde. Das Bedürfnis nach Wissen und Verständnis muss dennoch als Grundbedürfnis betrachtet werden, da sich der Mensch zur Befriedigung dieses Verlangens der Außenwelt zuwenden muss (während das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung durch innere Produktivität befriedigt wird – siehe weiter unten). Man könnte auch sagen, dass Wissen und Verständnis in gewissem Umfang erworben worden sein müssen, bevor es zur Selbstverwirklichung kommen kann. In diesem Sinn steht das Bedürfnis nach Wissen und Verständnis auf jeden Fall vor dem Bedürfnis nach Selbstverwirklichung.

### **Das Metabedürfnis – Bedürfnis nach Selbstverwirklichung**

Eine zentrale These Maslows lautet: *Jedes Talent ist auch ein Bedürfnis, und zwar ein Bedürfnis nach Verwirklichung dieses Talents.* Der sich normal entwickelnde Mensch bleibt nicht bei den letzten Grundbedürfnissen stecken, wie beispielsweise dem Bedürfnis nach Zugehörigkeit und Wissenserwerb. Sobald diese Bedürfnisse ausreichend befriedigt worden sind, ergibt sich umgehend ein neues Bedürfnis: der Wunsch, die eigenen Anlagen und Talente zu bestimmen. Dieses neue Bedürfnis unterscheidet sich grundlegend von den fünf vorangegangenen Bedürfnissen, da es nicht von au-

ßen befriedigt werden kann, sondern ausschließlich durch eigene innere Initiative. Aus diesem Grund spricht Maslow hier von einem Metabedürfnis.

Die Trennlinie zwischen diesem Metabedürfnis und den Grundbedürfnissen, die durch Elemente aus der Außenwelt befriedigt werden müssen, fällt mit der Trennlinie zwischen intrinsischer und externer Motivation zusammen (siehe Rahmen 3-1 und 3-2). In dem Augenblick, da das Metabedürfnis zum Hauptmotiv wird, manifestiert sich der Mensch voll und ganz als Wesen mit Bindung. Das Verhältnis zur Außenwelt wird gleichsam „umgestülpt“. Solange die Grundbedürfnisse als Motivationsgrund auftreten, stellt die Außenwelt ein Mittel zur Befriedigung der eigenen Bedürfnisse dar. Sobald sich aber das Metabedürfnis zum Hauptmotiv entwickelt, wird man selbst zu einem Mittel, mit dem man den Bedürfnissen der Außenwelt entgegenkommt. Während die Grundbedürfnisse aus dem Ich eigenen Elementen entstehen (Körperlichkeit, Gefühle), erwachsen die Metabedürfnisse aus der Verbundenheit, die sich im Ich manifestiert.

Das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung sollte also nicht im hedonistischen Sinn aufgefasst werden. Es handelt sich nicht um eine egoistische Soloveranstaltung, sondern um ein Bedürfnis nach Sinn, der nur im Dienst am anderen gefunden werden kann. Das Metabedürfnis ist ein Bedürfnis nach Sinngebung. Die Frage, ob die Existenz einen Sinn hat, lässt sich auf der reinen Verstandesebene weder positiv noch negativ beantworten. Sinngebung entsteht durch den existenziellen Dienst am anderen, wobei dieser Dienst als eine höchst persönliche Leistung und Angelegenheit erfahren wird. Ein Politiker, ein Künstler, ein Zimmermann oder eine Kassiererin, die von dem Bedürfnis nach Selbstverwirklichung vorangetrieben werden, finden im Kern dieses Dranges immer wieder das Konzept des Dienstes am anderen. Dieser innere Ansporn, Dienst zu tun, ist Teil des Wesens des Menschen, und in dem Maße, in dem dieser Ansporn in Taten umgesetzt wird, schafft sich der Mensch den Sinn seiner Existenz.

## Erfüllung

Bei Menschen, die sich umfassend und ausgewogen entwickeln konnten, ist hinsichtlich der Grundbedürfnisse eine Art Erfüllung eingetreten. „Das heißt, dass ein Mensch, dessen Grundbedürfnisse gestillt wurden, kein Bedürfnis mehr nach Unterkunft, Sicherheit, sozialer Bindung usw. hat. (...) Wenn wir uns dafür interessieren, was uns tatsächlich motiviert, und nicht dafür, was uns motiviert hat, motivieren wird oder motivieren könnte, kann ein befriedigtes Bedürfnis nicht als Motivationsgrund gelten. Denn praktisch hört ein in dieser Weise befriedigtes Bedürfnis auf zu existieren – es ist verschwunden. Diesen Aspekt muss man unterstreichen, da er in allen Motivationstheorien, die ich kenne, übersehen oder bestritten wird. Der vollkommen gesunde, normale, glückliche Mensch hat keinen Drang nach Sex oder Nahrung bzw. Sicherheit, sozialen Beziehungen, Ansehen oder Selbstachtung, außer in kurzen Momenten, die schnell vorübergehen. (...) Ein gesunder Mensch wird, wenn ich mich so ausdrücken darf, in erster Linie dadurch motiviert, dass er seine Fähigkeiten und Möglichkeiten weitestgehend ausschöpfen und verwirklichen will. Wenn ein Mensch dauerhaft aktiv andere Bedürfnisse hat, ist er ganz einfach nicht ganz gesund.“ (Original: Maslow 1943a, S. 393-394).

Die Erfüllung eines Grundbedürfnisses sollte man also klar von der Berücksichtigung eines gelegentlich auftretenden Be-

dürfnisses unterscheiden. Jeder Mensch muss beispielsweise täglich essen. Aber solange die Versorgung mit Nahrungsmitteln gesichert ist, bildet Hunger keine entscheidende Motivation mehr. Wenn das Bedürfnis nach Nahrung und Flüssigkeit dauerhaft befriedigt wurde, ist auch das Grundbedürfnis nach Essen und Trinken *erfüllt*. Das Bedürfnis tritt dann nicht mehr als Motivationsgrund in Erscheinung, auch dann nicht, wenn es hin und wieder befriedigt werden muss. Man könnte auch sagen, dass die Grundbedürfnisse einzig und allein noch als abgeleitete Motivationen eine Rolle spielen. Der Mensch strebt dann durchaus noch nach Sicherheit und Wissenserwerb. Dies erfolgt aber im Kern vor dem Hintergrund und im Kontext mit dem als tiefer und wesentlicher erfahrenen Bedürfnis nach Verwirklichung der eigenen Anlagen als Wesen mit Bindung.

Nach Maslow werden eine Reihe von Bedürfnissen bereits in den ersten Lebensjahren erfüllt. Für Maslow war die Tatsache maßgeblich, dass bestimmte Menschen als Erwachsene im Wesentlichen durch das Streben nach Selbstverwirklichung motiviert schienen, auch denn, wenn dies mit ernsthaften Mängeln im Bereich der Grundbedürfnisse einherging. Dabei handelte es sich offensichtlich um eine Ausnahme in der hierarchischen Reihenfolge, in der die Bedürfnisse als Motivationsgründe auftreten: „Die wichtigste Ausnahme tritt eventuell dann ein, wenn Ideale, hohe soziale Normen oder Werte und Ähnliches auf dem Spiel stehen. Von derartigen Werten geleitete Menschen können zu Märtyrern werden. Unter Umständen geben sie für ein Ideal oder einen Wert alles auf. Menschen, deren Grundbedürfnisse in ihrem Leben – insbesondere in ihren frühen Lebensjahren – befriedigt wurden, entwickeln offensichtlich eine besondere Fähigkeit, aktuelle und künftige Grundentbehungen durchzustehen, ganz einfach, weil sie aufgrund dieser Befriedigung eine starke und gesunde Charakterstruktur entwickelt haben. Dabei handelt es sich um ‚starke‘ Menschen, die Meinungsverschiedenheiten und Widerstand leicht ertragen können, die gegen den Strom der öffentlichen Meinung schwimmen und die Wahrheit auch trotz umfassender persönlicher Konsequenzen verteidigen. Gerade die Menschen, die lieben konnten und geliebt wurden, die tiefe Freundschaften gepflegt haben, sind am besten in der Lage, Hass, Zurückweisung und Verfolgung zu widerstehen. (...) Es ist wahrscheinlich, dass die Erfüllung der Bedürfnisse in den ersten beiden Lebensjahren am wichtigsten ist. Menschen, die in den ersten Lebensjahren Sicherheit und Stärke erwerben konnten, zeigen auch später die Tendenz, sich Bedrohungen mit Sicherheit und Stärke entgegenzustellen.“ (Original: Maslow 1943a, S. 388).

Beim sich selbst verwirklichenden Menschen kommt es also zu einer Umkehrung der Bedürfnispyramide: Was sich in der Folge von Bedürfnissen und Motivationen als letztes manifestiert, rückt nun an die erste Stelle. Und was zunächst an der Spitze der Pyramide stand, bildet jetzt deren neue Basis. Auch in dieser Hinsicht kommt es also beim Übergang von den Grundbedürfnissen zu den Metabedürfnissen zu einem „Umstülpen“ (siehe 4-1).

Ein wichtiges Element der Motivationstheorie von Maslow ist die Feststellung, dass die Grundbedürfnisse durchaus erfüllt werden können. Diese Bedürfnisse sind nicht unerschöpflich. Konsequenterweitergedacht heißt das, ein Nachdenken über die Grundbedürfnisse muss in negativer Weise erfolgen. Denn es geht eigentlich um die Beseitigung von Mängeln und Verstimmungen, nicht um die Erfüllung des uneingeschränkten Verlangens des Homo oeconomicus. Sobald diese Mängel beseitigt sind, kommt es zum Umstülpen und die Metabedürfnisse werden zur eigentlichen Triebfeder des Handelns.

## Der autoritäre Charakter nach Maslow

Nach Maslow findet man den Kern der autoritären Persönlichkeit in einem bestimmten Menschen- und Weltbild. „... Wie zahlreiche psychisch unsichere Personen lebt der autoritäre Mensch in einem Kosmos, den er sich als eine Art Dschungel vorstellt, in dem sich die Menschen grundsätzlich bekämpfen. Damit wird die gesamte Welt zu einem gefährlichen, bedrohlichen, zumindest jedoch zu einem problematischen Ort. In diesem Weltbild sind die Menschen in erster Linie selbstsüchtig, schlecht oder dumm. Die Analogie lässt sich weiterdenken. Auch dieser Dschungel ist bevölkert von Tieren, die fressen oder gefressen werden, die gefürchtet oder verachtet werden. Sicherheit ist abhängig von Kraft, und Kraft besteht vor allem aus der Fähigkeit zur Dominanz. Wenn jemand nicht stark genug ist, bleibt die Alternative eines starken Beschützers. Wenn dieser Beschützer mächtig genug und entsprechend verlässlich ist, ist eine Art Frieden für das Individuum möglich. (...) Mit der Akzeptanz dieses Weltbildes wird das gesamte Handeln der autoritären Persönlichkeit logisch und verständlich. (...) Wenn die Welt für das Individuum tatsächlich eine Art Dschungel ist und wenn sich die Menschen ihm gegenüber wirklich wie wilde Tiere verhalten, sind die Mutmaßungen, Feindseligkeiten und Ängste des autoritären Menschen vollkommen gerechtfertigt. Einzig und allein dann, wenn die Welt kein Dschungel ist und die Menschen nicht unendlich grausam, egoistisch und egozentrisch sind, kann man behaupten, dass die autoritäre Persönlichkeit Unrecht hat.“ (Maslow, 1943b, 1973, S. 141). Maslow meint allerdings, dass nur wenige Menschen (vor allem ausgesprochene Psychopathen) dem von der autoritären Persönlichkeit bestimmten Menschenbild entsprechen.

Maslow charakterisiert den Unterschied zwischen der „autoritären Persönlichkeit“ und der „demokratischen Persönlichkeit“ unter anderem in folgender Weise:

- Die autoritäre Persönlichkeit bevorzugt Hierarchien. „Die Menschen werden anhand einer vertikalen Skala – wie auf einer Leiter – eingestuft. Sie werden in zwei Gruppen aufgeteilt: diejenigen, die auf der Leiter weiter oben stehen als das Subjekt, und diejenigen, die unterhalb stehen. Die demokratische Persönlichkeit hat dagegen die Neigung, die Menschen nicht als besser oder schlechter, sondern als verschieden anzusehen. Sie ist bereit, ihnen mehr Raum für ihren eigenen Geschmack, ihre Ziele sowie ihre persönliche Autonomie zuzugestehen (solange dies keinem anderen Menschen schadet). Außerdem hat die demokratische Persönlichkeit den Menschen gegenüber tendenziell mehr Sympathie als Antipathie. Sie geht davon aus, dass die Menschen – wenn sie die Gelegenheit bekommen – sich eher als gute denn als böse Individuen zeigen.“ (Maslow, 1943b, 1973, S. 142).
- Die autoritäre Persönlichkeit zeigt die Neigung, „Höherwertigkeit“ und „Minderwertigkeit“ zu verallgemeinern. Der Stärkere wird als in allen Bereichen überlegen betrachtet. In seiner absurdesten Form finden wir diese Haltung im Personenkult um Diktatoren wie Mao bzw. Kim Il Sung. Diese Personen werden in der Propaganda nach und nach zu kompetenten Führern und hervorragenden Schriftstellern, Künstlern, Wissenschaftlern und Sportlern. Diese Art des Personenkults geht auf die Neigung von autoritär veranlagten Menschen ein, die Dinge zu verallgemeinern. Das demokratisch eingestellte Individuum zeigt diese Neigung zur Verallgemeinerung nicht, sondern sieht Über- und Unterlegenheit nur in bestimmten funktionalen Bereichen sowie in Bezug auf die Fähigkeit, Aufgaben effizient zu meistern.

- Die autoritäre Persönlichkeit zeigt einen starken Macht Hunger (denn Macht ist im Dschungel ganz wesentlich für das Überleben). Die demokratische Persönlichkeit sucht eher Stärke als Macht.
- Die autoritäre Persönlichkeit zeigt eine starke Tendenz, andere als „Werkzeuge, Mittel zum Zweck, als Bauern auf einem Schachbrett, als nutzbare Objekte“ zu sehen. (Maslow, 1943b, 1973, S. 145). An dieser Stelle finden wir noch einen weiteren Grund, warum sich autoritäre Persönlichkeiten häufig gegen direkte Demokratie aussprechen.

Ein wichtiges Element, das Maslow ebenfalls anspricht, ist die Neigung autoritärer Personen, Sichtweisen in autoritärer Weise neu zu interpretieren, die der Dschungelphilosophie diametral gegenüberstehen. Maslow nennt als Beispiel das „christliche Ideal, das von verschiedenen Kirchen und Organisationen bis in sein Gegenteil korrumpiert und pervertiert wurde.“ (Maslow, 1943b, 1973, S. 147).

## Innere Motivation und demokratische Einstellung

Maslow hat auch den von ihm so genannten „selbstverwirklichenden Menschen“ untersucht. Dabei handelt es sich um Menschen, deren alltägliches Handeln und deren Lebensgefühl nicht von unbefriedigten Grundbedürfnissen beherrscht werden. Selbstverwirklichende Persönlichkeiten handeln aus inneren, sehr stark personalisierten Antriebsmotiven: „Ebenso wie ein Baum Sonnenlicht, Wasser und Nährstoffe benötigt, haben die meisten Menschen ein Bedürfnis nach Liebe, Sicherheit und den anderen Bedürfnisse, die einzig und allein von außen befriedigt werden können. Sobald diese Bedürfnisse aber ausreichend befriedigt sind und die inneren Mängel von außen beseitigt wurden, beginnt erst das eigentliche Problem der individuellen menschlichen Entwicklung, nämlich die Selbstverwirklichung.“ (Original: Maslow 1950, 1973, S. 188).

Eines der auffälligsten Merkmale, die Maslow bei diesem Menschentyp hervorhebt, ist dessen „demokratische Charakterstruktur“: „Meine gesamten Subjekte können im umfassendsten Sinn als demokratische Menschen bezeichnet werden. (...) Diese Menschen zeigen alle selbstverständlichen äußerlichen demokratischen Merkmale. Sie sind zu Freundlichkeit im Umgang in der Lage und beweisen dies auch gegenüber allen Personen, die keinen pathologischen Charakter aufweisen, und zwar unabhängig von Klasse, Beruf, politischer Überzeugung, Rasse oder Hautfarbe. Diese Unterschiede, denen andere Menschen so viel Bedeutung beimessen, nehmen sie offensichtlich nicht einmal wahr. Aber es bleibt nicht bei dieser auffälligen Eigenschaft. Das demokratische Gefühl dieser Menschen reicht tiefer. Sie können beispielsweise von jedem lernen, der ihnen etwas beibringen kann, und sie versuchen dabei nicht, nach außen hin Würde oder Status aufgrund von Ansehen, Alter oder Ähnlichem zu zeigen. Für meine Subjekte ist eine bestimmte Art der Bescheidenheit und Demut kennzeichnend. Sie sind sich zwar ihres Wertes bewusst und zeigen keine künstliche krieche- rische oder berechnende Bescheidenheit. Aber sie sind sich auch darüber im Klaren, wie gering ihr Wissen im Vergleich zum großen Ganzen oder gegenüber der Kenntnis anderer ist. Dadurch können sie ohne Pose und ganz ehrlich Respekt und Achtung Menschen gegenüber zeigen, die ihnen neues unbekanntes Wissen vermitteln oder ihnen eine neue Fertigkeit beibringen können. (...) Diese Individuen bilden eigentlich eine Elite und suchen sich als Freunde wiederum Ange-

hörige dieser Elite. Dabei handelt es sich aber um eine Elite im Bereich von Charakter, Fähigkeit und Talent, nicht um eine Elite aufgrund von Geburt, Rasse, Name, Familie, Alter, Jugendlichkeit, Bekanntheit oder Macht. Am tiefsten und zugleich am wenigsten fassbar ist die schwer zu realisierende Grundhaltung, jeden Menschen einzig und allein aufgrund der Tatsache zu respektieren, dass er ein menschliches Individuum ist ...“ (Original: Maslow 1950, 1973, S. 193-194).

Maslow betrachtet den „selbstverwirklichenden Menschen“ also als ein essentiell demokratisches Wesen. Bei der autoritären Einstellung handelt es sich dagegen um eine Haltung, die aus der Nichterfüllung der Grundbedürfnisse erwächst.

Maslows Charakterisierung von demokratischer und autoritärer Persönlichkeit fällt mit Putnams Unterscheidung zwischen Bürgersinn („Civicness“) und „amoralischem Familienzentrismus“ zusammen.

Bemerkenswert ist, dass sich Menschen und Gesellschaften beider Typen offensichtlich aus sich selbst heraus erhalten und verstärken. Bürgersinn und Demokratie bringen mehr Bürgersinn und Demokratie hervor. Dagegen beeinflusst die autoritäre Persönlichkeit laut Maslow die Gesellschaft in einem undemokratischen Sinn. Sie bildet die Gesellschaft in die von ihr vertretene „Dschungel“-Vorstellung um, nach der der Mächtige den Schwächeren ungehindert ausnützt.

## Aristoteles über das Glück

Weder Demokratie noch wirtschaftliches Handeln sind Ziele an sich. Auf sie kommt es nur insofern an, dass sie dem menschlichen Glück und Wohlbefinden dienen. Gute Politik soll die Menschen zwar nicht glücklich machen, allerdings hat sie die Aufgabe, die gesellschaftlichen Hürden für das Entstehen von Glück zu beseitigen. Aber was ist Glück?

Aristoteles hat in der *Nikomachischen Ethik* eine der ältesten Antworten gegeben. Bei der *Nikomachischen Ethik* handelt es sich um sein reifstes Werk im Bereich Ethik. Gleich das erste Buch beschäftigt sich mit der Frage des Glücks. Aristoteles beginnt mit der offenkundigen Feststellung, dass Menschen es mit sehr disparaten Handlungen zu tun haben, die jeweils unterschiedlichste Ziele verfolgen. Eine medizinische Behandlung richtet sich beispielsweise auf die Genesung, die Arbeit des Sattlers zielt auf die Herstellung eines Sattels usw. Die unmittelbaren Zielsetzungen sind allerdings ihrerseits wiederum anderen weiteren oder höheren Zielsetzungen untergeordnet. Der Sattler stellt den Sattel aus dem gleichen höheren Grund her, aus dem auch der Pferdezüchter ein Pferd großzieht: beide wollen damit das Reiten möglich machen. Aber warum sind die Menschen bestrebt, auf einem Pferd zu reiten? Aristoteles fragt sich, ob es nicht ein höchstes, allerletztes Ziel hinter all diesen Zwischenzielen gibt. Gibt es etwas, das wir anstreben, weil es an sich schon gut ist? Dieses Endmotiv bezeichnet Aristoteles als Glück. Geld und Reichtum werden beispielsweise nicht um ihrer selbst willen angestrebt, sondern weil man davon ausgeht, dass sie glücklich machen. Glück dagegen ist ein Ziel, das keiner weiteren Erklärung mehr bedarf.

Worin besteht dieses Glück? Um dies herauszufinden, macht sich Aristoteles auf die Suche nach dem Wesen des Menschen, nach dem, was ihn von Tier und Pflanze unterscheidet. Glück besteht in derjenigen Handlung, die im Einklang mit dem eigentlichen Wesen des Menschen steht und darum keiner weiteren Rechenschaft bedarf. Und da der Mensch in

seinem Kern ein soziales und moralisches Wesen ist, kommt Aristoteles zu der Begriffsbestimmung des Glücks als „einer bestimmten Handlung der Seele in Übereinstimmung mit der Tugend.“ In einem tieferen Sinn sind tugendhafte Handlungen, die in der einen oder anderen Weise immer auf Hilfsbereitschaft gegenüber anderen hinauslaufen, an sich angenehm. Unsere tatsächliche Verbundenheit ist unser Glück. Diese Auffassung von Aristoteles stimmt mit Maslows Theorie der Metabedürfnisse überein: Das Glück des erfüllten Menschen besteht in der Hilfsbereitschaft bzw. „Tugend“.

Aber Aristoteles weiß auch, dass zahlreiche Menschen ein anderes Konzept vertreten bzw. dass derselbe Mensch in unterschiedlichen Situationen unterschiedliche Konzepte vertreten kann. Aristoteles kennt die Bedeutung dessen, was Maslow als „Grundbedürfnisse“ bezeichnet, ganz genau: „Und doch benötigt das Glück (...) offenbar die äußeren Dinge. Denn es ist unmöglich bzw. nicht einfach, gute Taten ohne die erforderlichen Mittel zu vollbringen. Viele Taten werden mit Unterstützung von Freunden, Reichtum und politischer Macht ausgeführt. Und es gibt einige Dinge, die unser Glück beeinträchtigen, wenn sie uns fehlen, zum Beispiel die rechte Herkunft, vortreffliche Kinder und Schönheit. (...) Das Glück benötigt also offensichtlich – wie wir bereits sagten – zusätzlich einen solchen Wohlstand. Aus diesem Grund setzen einige Glück mit Wohlstand gleich, während andere es mit der Tugend identifizieren.“

In der Terminologie von Maslow könnte man diese Auffassung von Aristoteles folgendermaßen formulieren: Solange die Grundbedürfnisse nicht erfüllt sind, kann die Freude, die aus der Befriedigung der Grundbedürfnisse erwächst, ohne weiteres als Ersatz für das eigentliche Glück empfunden werden, das der Befriedigung der Metabedürfnisse entspringt, das heißt dem Streben nach Verbundenheit.

Laut Aristoteles erwächst das Glück aber nicht aus der Erfüllung der Grundbedürfnisse. Eine umfassende Befriedigung dieser Bedürfnisse ist für das Glück zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung. Der Mensch besitzt auch das Metabedürfnis nach sittlichem Verhalten und strebt nach dem Guten. Auf allgemein-gesellschaftlicher Ebene bedeutet dies, dass er ein Bedürfnis nach Demokratie hat. Denn der Mensch muss auch in diesem Bereich in der Lage sein, „dem Schönen in sich selbst“ (siehe 4-2) nachzustreben. Zu Recht merkt Frank (1997) an, dass die meisten Menschen lieber ein unzufriedener Sokrates wären als ein gänzlich sattes und zufriedenes Schwein. Das Schwein kennt kein Glück, da es dem Guten nicht nachstreben kann. Dagegen kennt es zweifellos den Genuss vollständiger Sättigung. Im Jahr 1954 entdeckten Olds und Milner, dass die Reizung bestimmter Bereiche der Hirnrinde bei Ratten offensichtlich ein intensives Gefühl des Genusses hervorruft. Ratten, denen die Möglichkeit gegeben wurde, selbständig eine solche Reizung herbeizuführen, verloren das Interesse an ihrer Umgebung. Ng (1997) unterstellt, dass wir in der Frage des „Glücks für jeden“ einen wesentlichen Sprung nach vorn machen würden, wenn wir den Menschen die technische Möglichkeit einer solchen ständigen Reizung der Hirnrinde bieten würden. Eine solche massenweise Erzeugung von „Glück“ wäre billig und ausgesprochen umweltfreundlich. Die Sache hat nur einen Haken: menschliches Glück hat in viel geringerem Umfang, als uns die Werbung häufig glauben machen will, mit einem solcherart garantierten Genuss zu tun. Glück ist nicht das Gleiche wie Genuss. Glücklich sein heißt: Schöpferisch zu sein und dienen zu können. Die Fragen von Frank und Ng zeigen deutlich, dass Aristoteles mit seiner Auffassung vom Glück Recht hat, wie idealistisch und utopisch seine Behauptung auf den ersten Blick auch erscheinen mag.

Allerdings gibt es zwei Gründe dafür, dass die Auffassung von Aristoteles über das Glück keine allgemeine Zustimmung findet. Auf der einen Seite führt die Nichterfüllung der Grundbedürfnisse zur Fixierung auf deren Befriedigung, während gleichzeitig die „Umstülpung“ in Richtung Befriedigung der Metabedürfnisse ausbleibt. Das Streben nach Genuss wird dann zu einem Ersatz für das Streben nach Glück. Auf der anderen Seite steht die Tatsache, dass es das Böse gibt. Maslow spricht in diesem Zusammenhang vom „Jonaskomplex“: Das freiwillige Verharren bei den Grundbedürfnissen und der bewusste Verzicht auf die Metabedürfnisse als Triebfeder unseres Handelns. Ihm stellt sich dies als Kern des Bösen dar. Auch Aristoteles kennt das Böse: „Es scheint (im Menschen) noch ein anderes Element zu geben, das von Natur aus außerhalb der Vernunft steht und sich dieser Vernunft widersetzt. Denn mit der Seele ist es so wie mit gelähmten Gliedmaßen, die man nach rechts bewegen will und die sich nach links wenden: Der Drang des unbeherrschten Menschen geht in die entgegengesetzte Richtung. Während wir aber am Körper sehen, was sich falsch bewegt, können wir dies in der Seele nicht wahrnehmen. Ganz ohne Zweifel müssen wir davon ausgehen, dass auch in der Seele noch etwas außer der Vernunft existiert, das dieser entgegentritt und sich ihr widersetzt.“

Die Realität des Bösen fordert von einem Politiker *Mut*. In der Regel ist mit der Frage nach „politischem Mut“ eine Situation gemeint, in der gegen den Willen der Bevölkerung „unpopuläre Maßnahmen“ ergriffen werden sollen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um Mut, sondern um undemokratischen Machtmissbrauch. Denn das ist kein Mut, sondern die Feigheit, der direkten Konfrontation mit einer Idee aus dem Weg zu gehen, die einem falsch oder negativ vorkommt. Solche Ideen lassen sich nur in einer offenen demokratischen Debatte bzw. in einem Ideenwettbewerb überwinden. Wer einen solchen Wettstreit meidet und mit Hilfe eines Putsches erfolgreich aus der Schlacht hervorgehen will, stärkt auf mittlere Sicht lediglich die böswilligen Kräfte in der Gesellschaft. Denn eine politische Kultur, in der der Putsch eines Menschen über einen anderen Menschen akzeptiert wird, bildet das natürliche Biotop des Bösen. Der eigentliche politische Mut besteht darin, als falsch oder negativ erachtete Ideen nicht durch einen gewaltsamen Putsch, sondern in einem Ideenwettbewerb zu bekämpfen. Wer politischen Mut besitzt, lernt das Böse kennen, lässt sich dadurch aber nicht abschrecken. Politischer Mut strebt – dem Bösen widersprechend – eine Gesellschaft an, in der das menschliche Verlangen nach einer starken Demokratie und tatsächlicher Verbundenheit befriedigt wird.

## Demokratie und Glück

Glück wird auch quantitativ untersucht. Frey und Stutzer (2002) geben eine gute Übersicht über die wichtigsten Erkenntnisse.

Glück lässt sich natürlich messen, indem beispielsweise Menschen befragt werden, wie glücklich sie sind. Umfragen, bei denen die Befragten ihr allgemeines Glücksempfinden auf einer Skala von „ganz unglücklich“ bis „vollkommen glücklich“ beschreiben, liefern konsistente und sehr brauchbare Ergebnisse. Menschen, die sich als überdurchschnittlich glücklich bezeichnen, werden offensichtlich auch von anderen als glücklicher eingeschätzt. Sie lächeln öfter, sind gesünder, bleiben seltener der Arbeit fern, knüpfen leichter soziale Kontakte usw. (Frey und Stutzer, 2002, S. 33). Dabei wird Glück von den verschiedensten Faktoren beeinflusst.

Absoluter Reichtum hat keinen Einfluss auf das Glück, sobald ein bestimmtes Mindestniveau die primären Bedürfnisse befriedigt. In Japan hat sich beispielsweise das reale Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts versachsfacht. Aber dies hat nicht zu einem höheren durchschnittlichen Glücksempfinden der Japaner geführt. Relativer Reichtum hat dagegen durchaus einen Einfluss auf das Glücksempfinden. Wer ärmer ist als sein Nachbar, dessen Glücksempfinden verringert sich tendenziell auch. Dabei sind Frauen durchschnittlich glücklicher als Männer, verheiratete Menschen sind glücklicher als unverheiratete, gläubige Menschen sind etwas glücklicher als Ungläubige, TV-Dauerkonsumenten sind durchschnittlich unglücklicher als Gelegenheitsfernsehzuschauer und die Bewohner reicherer Länder sind gewöhnlich glücklicher als die Bewohner ärmerer Länder.

Arbeitslosigkeit bedeutet einen ausgesprochen deutlichen Verlust an Glück. Auf einer Skala von 1 („überhaupt nicht zufrieden“) bis 4 („sehr zufrieden“) verursacht Arbeitslosigkeit eine durchschnittliche Absenkung um etwa 0,33 Einheiten. Dieser Verlust des Glücksempfindens wurde bereits um die anderen relevanten Faktoren, wie beispielsweise Einkommensverlust, korrigiert (Frey und Stutzer, 2002, S. 97). Wir können uns diese Wirkung im Licht der Theorien von Maslow und Aristoteles verständlich machen. Für viele Menschen ist Arbeit eine wichtige Möglichkeit der Selbstverwirklichung. Sie gestattet ihnen – im Aristotelischen Sinn – tugendhaftes Verhalten. Dies wird durch andere Untersuchungen bestätigt, in denen nachgewiesen wird, dass sich Selbständige glücklicher fühlen als Menschen, die als Angestellte in einem Beschäftigungsverhältnis arbeiten und die den konkreten Ablauf ihrer Arbeit dementersprechend weniger steuern können. Aber nicht nur die eigene Arbeitslosigkeit, sondern auch die anderer Personen, berührt das Glücksempfinden: „Eine Steigerung der Arbeitslosigkeit um einen Prozentpunkt von 9 Prozent (europäischer Durchschnitt) auf 10 Prozent, verringert das angegebene Lebensglück auf der verwendeten Skala mit vier Einheiten um 0,028 Einheiten.“ (Original: Frey und Stutzer, 2002, S. 101).

Fühlen sich Bürger durchschnittlich glücklicher, wenn Sie die Möglichkeit haben, in einer Volksabstimmung direkt zu entscheiden? Anhand eines Vergleiches unter den 26 Schweizer Kantonen, in denen sich die Bürger in sehr unterschiedlichem Umfang an der Gesetzgebung beteiligen können, lässt sich diese Frage beantworten. Frey und Stutzer reduzierten den Umfang der Beteiligung an direkter Beschlussfassung auf einen Parameter, der Werte von 1 (wenig demokratisch) bis 6 (sehr demokratisch) annehmen konnte. Der Kanton Basel-Landschaft erreicht mit 5,69 die höchste Punktzahl, während der Kanton Genf mit 1,75 das Schlusslicht bildet. Neben verschiedenen anderen Faktoren, die die demografischen und ökonomischen Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen reflektieren, nahmen Frey und Stutzer noch eine weitere Skala auf, die von 1 bis 10 reicht und die Unterschiede in der kommunalen Autonomie in den einzelnen Kantonen darstellt.

Im Ergebnis sind die Bürger in den demokratischeren Kantonen durchschnittlich glücklicher. Ein Anstieg um einen Punkt auf der Skala von 1 bis 6 entspricht einer Steigerung des Glücksempfindens um 0,11 Einheiten und hat damit die gleiche Auswirkung, wie der Übergang von der untersten Einkommenskategorie (bis 2000 Schweizer Franken pro Monat) zur nächsthöheren Kategorie (von 2000 bis 3000 Franken pro Monat).

Auch eine größere kommunale Autonomie führt zu einer Zunahme des von den Befragten empfundenen Glücks. Gleich-



wohl fanden Frey und Stutzer heraus, dass beide Parameter nicht unabhängig voneinander sind: in Kantonen mit mehr direkter Demokratie hat sich offensichtlich im Laufe der Zeit auch eine größere kommunale Autonomie entwickelt. Dies entspricht der allgemeinen Beobachtung, dass die politische Klasse in der Regel weniger lokale Autonomie, sondern eher eine zentralistische Struktur anstrebt, während die Bürger tendenziell mehr lokale Autonomie wünschen.

Die Steigerung des Glücksempfindens hat einen allgemeinen Charakter: „Die positiven Auswirkungen direkter Demokratie auf das Glücksempfinden zeigen sich nicht nur in einer, sondern in sämtlichen Einkommensgruppen. (...) Der Ertrag ist einigermaßen gleichmäßig auf die sozialen Schichten verteilt.“ (Original: Frey und Stutzer, S. 145 und 149).

Die Möglichkeit einer Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens kann in zweierlei Weise zu mehr Glück führen. Einerseits kann eine direkte Beschlussfassung Maßnahmen und Gesetze zustande bringen, die die Wünsche der Bürger besser reflektieren („outcome utility“). Andererseits kann auch die Möglichkeit der Partizipation als solche ein Auslöser für Glück sein. In diesem Fall spricht man vom so genannten „procedural utility“, nämlich dem Nutzen, der aus dem Beschlussverfahren selbst erwächst. Die Auswirkungen der beiden Komponenten lassen sich getrennt messen, indem das Glücksempfinden von Migranten untersucht wird, die in den verschiedenen Kantonen leben. Diese Nicht-Schweizer dürfen sich an Abstimmungen nicht beteiligen und profitieren also nicht vom Verfahrensnutzen („procedural utility“), müs-

sen sich aber durchaus mit den Folgen einer besseren oder schlechteren Verwaltung auseinander setzen. Dabei stellt sich heraus, dass in den demokratischeren Kantonen auch Nicht-Schweizer ein größeres Glücksempfinden angeben, wobei die Zunahme allerdings geringer ist als bei den Schweizern selbst. Der Vergleich der Auswirkungen bei Schweizern und Nicht-Schweizern legt die Schlussfolgerung nahe, dass der größte Teil der Glückszunahme aus der bloßen Tatsache erwächst, dass man mitentscheiden darf. Der Nutzen, der mit dem Umstand verbunden ist, dass die getroffenen Entscheidungen eher den Wünschen der Bürger entsprechen, ist zwar vorhanden, aber dennoch geringer als der Verfahrensnutzen („procedural utility“): „... zwei Drittel der positiven Auswirkungen erweiterter direktdemokratischer Partizipationsrechte geht auf den Verfahrensnutzen zurück. (...) Die positiven Folgen von Partizipationsrechten sind für die Bürger im Vergleich zu den Ausländern dreifach höher. Das heißt, dass ein großer Teil des Wohlstandsgewinns auf den Verfahrensnutzen zurückgeht.“ (Original: Frey und Stutzer, 2002, S. 161-162, 167).

Es ist nicht verwunderlich, dass schon Demokratie an sich als Auslöser für Glück auftritt. Dieses Ergebnis kann man im Licht von Maslows Theorie erwarten. Denn der Mensch lebt ja nicht vom Brot allein. Er besitzt auch das Metabedürfnis, sein gesellschaftliches Schicksal gemeinsam mit seinen Mitmenschen in die Hand nehmen und als individuelles moralisches Wesen an der Gestaltung der Gesellschaft teilnehmen zu können. In den Begriffen von Aristoteles: Der Mensch braucht Demokratie, um auch auf gesellschaftlicher Ebene ein tugendhaftes Verhalten anstreben und auf diese Weise Glück finden zu können.

#### 4-1: Nicht vom Brot allein

Wie das Maslowsche Bedürfnis nach Selbstverwirklichung das Verhalten bestimmen kann, wird durch die folgende Anekdote illustriert (erschien in der Süddeutschen Zeitung, 22. Januar 1997; siehe Schuster e.a., 1997, S. 581): „Manuel Lubian, mexikanischer Taxifahrer, hat umgerechnet knapp 86.000 Mark zurückgegeben, die ein Fahrgast vergessen hatte. Zwei Tage lang klapperte Lubian die Hotels in der mexikanischen Hauptstadt ab, um den Besitzer der Tasche mit Bargeld, Juwelen und wichtigen Papieren zu finden. Den Finderlohn, den ihm der Inhaber, ein bolivianischer Senator, geben wollte, wies er zurück: ‚Ich dachte, wenn ich den Lohn annehme, verliere ich das Schöne in mir‘.“

Kohn (1990) zitiert zwei Beispiele für das lebensrettende Eingreifen von unbeteiligten Personen. Ein Mann, der in der New Yorker U-Bahn auf die Gleise sprang, um ein Kind vor einem herannahenden Zug zu retten, erklärte gegenüber einem Reporter: „Wenn ich nicht sofort gehandelt hätte, wäre ich innerlich gestorben. Ich wäre vor mir selbst nichts mehr wert gewesen. (...) Ich glaube, ich bin aus Selbstverteidigung in den Fluss gesprungen. Ich hätte mit mir selbst nicht weiterleben können, wenn er ertrunken wäre, ohne dass ich etwas getan hätte.“ (Original S. 243).

Die zitierten Motive verweisen auf ein mitunter intensiv erlebtes Verlangen, einem inneren Ruf zu folgen und anderen einen Dienst zu erweisen. Im Grunde genommen wird auf die außerordentliche Bedeutung von Maslows Metabedürfnis bereits in der Bibel hingewiesen: „Der Mensch lebt nicht vom Brot allein, sondern von einem jeden Wort, das aus dem Mund Gottes geht.“ (Matthäus 4:4). Der Mensch

lebt tatsächlich davon, diesem Ruf zu folgen, und „stirbt innerlich“, wenn er diesem Ruf nicht nachgibt.

Oliner und Oliner (1988) befragten 406 Personen, die während der Besetzung durch die Nazis im Zweiten Weltkrieg Juden beim Untertauchen geholfen haben („Helfer“), sowie eine Kontrollgruppe mit 126 Personen, die an solchen Aktionen nicht beteiligt waren. In den meisten Fällen war es notwendig, über mehrere Jahre hinweg unterzutauchen. Oliner und Oliner kamen zu dem Ergebnis, dass die „Helfer“ eine signifikante Eigenschaft aufwiesen: Sie waren ohne weiteres in der Lage, menschliche Beziehungen auch zu Personen außerhalb ihres eigenen Kreises zu knüpfen („extensive Beziehungen“). „Die Helfer unterscheiden sich nicht durch eine geringere Beachtung von eigener Person, eigener Leistung oder äußerer Bestätigung. Vielmehr zeigten sie eine besondere Fähigkeit zur Bildung extensiver Beziehungen, sie fühlten sich mit anderen Menschen stärker verbunden und waren verantwortlicher für das Wohlergehen anderer, auch außerhalb ihres unmittelbaren familiären Lebensumfelds oder ihrer Dorfgemeinschaft.“ (Original S. 243).

Die Untersuchung führte Oliner und Oliner zu der Schlussfolgerung, dass sich diese „extensive Persönlichkeit“ in einem spezifischen Familienumfeld ausprägt, das sie folgendermaßen charakterisieren: „Die elterliche Autorität ist zurückhaltend und für die Kinder fast nicht spürbar. Es wird erklärt, warum ein bestimmtes Verhalten ungehörig ist und welche Folgen es für andere haben kann. Physische Strafen sind selten; wenn sie erfolgen, dann einmalig und nicht routinemäßig. Es kommt praktisch nie zu willkürlichen Strafen. Gleichzeitig stellen die Eltern hohe Anforderungen hinsichtlich der Sorge für andere. Implizit und explizit bestätigen sie die Notwendig-

keit einer großzügigen Unterstützung für andere, ohne dass dabei ernsthaft die Frage aufgeworfen würde, was man dafür zurückbekommen würde. Die Eltern selbst zeigen dieses Verhalten beispielhaft nicht nur im Umgang mit ihren Kindern, sondern auch gegenüber Familienmitgliedern und Nachbarn. Die Kinder nehmen dies wahr, spüren, dass man sich um sie kümmert und dass von ihnen selbst Engagement gegenüber anderen erwartet wird. Sie werden dazu ermutigt, sich um andere zu kümmern. Zuverlässigkeit, Verantwortungssinn und Selbstständigkeit genießen Wertschätzung, da sie die Sorge sowohl für sich als auch für andere erleichtern. Fehlschläge werden als Lehrgeld beim Erwerb von Meisterschaft betrachtet und nicht als Beweis für die unverbesserlichen Mängel bei Charakter, Verstand und Fähigkeiten. Anhand solcher positiver Erfahrungen lernen die Kinder der sie umgebenden Welt zu vertrauen. Mit der festen Verankerung in ihrer Familie trauen sie sich, enge Beziehungen zu Menschen außerhalb dieses Kreises einzugehen.“ (Original: S. 249-250).

Der Hintergrund des entgegengesetzten Typs (die „restriktive“ Persönlichkeit) ist laut Oliner und Oliner in der Regel gekennzeichnet durch schwache familiäre Bindungen, häufigere physische Strafen (oft willkürlich), stark auf Konventionen beruhenden Familienwerten und schwachen Beziehungen zu Außenstehenden, über die häufig in Stereotypen geurteilt wird.

Obleich kein deterministischer Zusammenhang vorliegt, konnte anhand der Unterscheidung von „extensiver“ und „restriktiver“ Persönlichkeit mit 70-prozentiger Sicherheit angegeben werden, ob die entsprechende Person während der Judenverfolgung als „Helfer“ auftrat. In der Terminologie von Maslow lässt sich das folgendermaßen ausdrücken: Eine mangelhafte Erfüllung der Grundbedürfnisse in der Kindheit erzeugt autoritäre Persönlichkeitsmerkmale und ein Verhalten, das in der kommenden Generation wiederum solche Merkmale hervorruft. Hier finden wir erneut den von Putnam beschriebenen Gegensatz von „Bürgersinn“ und „amoralischem Familienzentrismus“. Sowohl Bürgersinn als auch amoralischer Familienzentrismus haben die Tendenz, sich über Generationen hinweg zu erhalten. Ob „das Schöne in mir“ (Manuel Lubian) zur Geltung kommt, hängt zu einem wesentlichen Teil vom sozialen Kapital in der Gesellschaft ab, in der man aufgewachsen ist.

## 4-2: Direkte Demokratie, Wohlbefinden und soziales Kapital

Eines der wenigen Länder dieser Welt, in denen sich die Folgen direkter Demokratie für das soziale Kapital unmittelbar untersuchen lassen, ist die Schweiz. Die Ausgestaltung direkter Demokratie unterscheidet sich hier von Kanton zu Kanton. Einige der 26 Kantone haben ein ausgeprägtes System direkter Demokratie, in anderen Kantonen stehen Verwaltungs- und Mitbestimmungspraktiken dem rein repräsentativen System wesentlich näher.

Frey (1997b) hat in verschiedenen Kantonen untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen dem demokratischen System und dem Einstellung der Bürger zu Steuerfragen gibt. In Kantonen mit umfassender direktdemokratischer Mitsprache der Bürger liegt das jährliche Einkommen der Steuerzahler, das verheimlicht wird, etwa 1.600 Franken (etwa 1.000 Euro) unter dem Gesamtdurchschnitt aller 26

Kantone, während das verheimlichte Einkommen in den Kantonen mit weniger direktdemokratischen Elementen um 1.500 Franken (etwa 900 Euro) über diesem Durchschnitt liegt. Die Differenz zwischen diesen Kantonen betrug also pro Steuerzahler jährlich etwa 1.900 Euro. Bei einem Grenzsatz von 30 bis 35 Prozent läuft dies also auf einen jährlichen Unterschied bei der gezahlten Einkommenssteuer von etwa 625 Euro hinaus. Auf die Verhältnisse in Deutschland bezogen (um die 30 Millionen Steuerzahler) bedeutet dies eine jährliche Differenz von etwa 18,8 Milliarden Euro.

Frey ist dabei auch der Frage nachgegangen, ob andere Faktoren, beispielsweise die Höhe der Strafen oder ein Wohlstandsgefälle zwischen den Kantonen, ursächlich sein könnten. Dies schien aber offensichtlich nicht der Fall zu sein. Diese Unterschiede bei der Steuerehrlichkeit sind mit hoher Wahrscheinlichkeit darauf zurückzuführen, dass die Steuerzahler in Kantonen mit starker direktdemokratischer Tradition auch eine stärkere gesellschaftliche Verbundenheit und mehr Verantwortung gegenüber dem Staat entwickeln konnten.

Die Beobachtungen in der Schweiz werden durch Erkenntnisse von Abers (2000) aus der brasilianischen Stadt Porto Alegre bestätigt. Hier wurde 1989 ein direktdemokratisches System eingeführt, bei dem der kommunale Haushalt jedes Jahr durch die Bevölkerung erstellt wird (siehe Rahmen 2-1). Die Einführung des Partizipationsprozesses führte sofort zu einer deutlichen Effizienzsteigerung. Während in den Jahren zuvor jährlich höchstens 17 Kilometer Kanalisation angelegt wurden, stieg diese Zahl in den Jahren 1989–1996 auf durchschnittlich 46 Kilometer pro Jahr. In den drei Jahren vor Einführung der direktdemokratischen Partizipation wurden jährlich etwa vier Kilometer Straße gebaut. Daraus wurden 20 Kilometer jährlich, wobei die neuen Straßen noch dazu qualitativ wesentlich hochwertiger waren. Laut Abers führt der Partizipationsprozess zu einer „Kultur des Fragenstellens“. Die Teilnehmer an den Haushaltsversammlungen stellten Daten, Erklärungen und Beschlüsse der Verwaltung in Frage. Die Verwaltung musste darauf reagieren und war dazu meist auch in der Lage. Die ständige Möglichkeit der Befragung ließ die Verwaltung Maßnahmen ergreifen, die sie tatsächlich verantworten konnte. Die Transparenz und Durchschaubarkeit im öffentlichen Bereich nahm deutlich zu. Geld konnte nicht mehr verschwinden, Verträge waren nicht mehr zu hoch angesetzt, Versprechungen wurden nicht mehr vergessen. Vor der Einführung des „Orçamento participativo“ gab es ein enges Geflecht zwischen Baufirmen und Lokalpolitikern. Lukrative Aufträge wurden vergeben – im Tausch gegen eine Unterstützung im Wahlkampf. Als die Partei der Arbeiter („Partido dos Trabalhadores“ – PT) die Macht übernommen hatte, belegten die Baufirmen die öffentlichen Verwaltungen mit einem Boykott, indem sie ein Kartell bildeten und sich weigerten, Angebote für öffentliche Ausschreibungen zu unterbreiten. Später zerbröckelte das Kartell und die Firmen stellten fest, dass sie jetzt keine Schmiergelder mehr zahlen mussten, um berücksichtigt zu werden. Ein außerordentlich interessantes Phänomen war der Einnahmenezuwachs, den die Stadt ab 1992 aufgrund geringerer Steuerhinterziehung erfuhr. Steuern wurden jetzt eher bezahlt. Dafür sieht Abers zwei Gründe. Einerseits sahen die Steuerzahler, dass ihr Geld effizient und für die tatsächlich notwendigen Dinge ausgegeben wurde. Andererseits schwand auch bei den hartgesottenen Steuerhinterziehern aufgrund der zunehmenden Popularität der PT die Hoffnung auf eine Steueramnestie durch eine spätere Verwaltung.

### 4-3: Naiver Zynismus

Ein wesentlicher Begriff in Verbindung mit direkter Demokratie ist der „naive Zynismus“. Naiver Zynismus nimmt an, dass die anderen Menschen darauf aus sind, selbst möglichst viel Anerkennung einzuheimsen und die Zuständigkeit für Negatives so weit wie möglich auf andere abzuwälzen.

Untersuchungen haben gezeigt, dass Menschen nicht in der Lage sind, ihre jeweils positiven oder negativen Leistungen genau zu beurteilen. Ein Klassiker ist die Studie von Ross und Sicoly (1979) über die gegenseitige Einschätzung der Verantwortung bei Paaren. Wenn man die Ehepartner beispielsweise fragt, welchen Anteil sie jeweils beim Ausführen des Hundes haben, könnte ihre Antwort lauten: 70 Prozent bzw. 50 Prozent. Die Antworten lassen sich nicht in Einklang miteinander bringen, da die Summe der Anteile natürlich 100 Prozent betragen muss. Doch fast immer wird dieser Wert überschritten.

Spontan würde man unterstellen, die beiden Partner wollen ihre Verdienste jeweils höher bewerten – aber das stimmt nicht. Auch bei negativen Ereignissen liegt die Summe der geschätzten Beiträge in der Regel über 100 Prozent. Eine plausible Erklärung besteht darin, dass Menschen die eigenen Leistungen besser erinnern als die Leistungen anderer. Der eigene Beitrag – ob positiv oder negativ – erscheint aus dieser Perspektive im Vergleich zur Gesamtleistung größer.

Eine anderes Problem ist allerdings, wie die Menschen dieses Phänomen interpretieren. Hier besteht die Gefahr, dass die Neigung des andern, den eigenen Beitrag zu überschätzen, als Versuch interpretiert wird, sich ungerechtfertigterweise mit fremden Federn zu schmücken. Diese Interpretation wird mit dem Begriff „naiver Zynismus“ bezeichnet.

Die Untersuchung von Phänomenen wie dem naiven Zynismus ist für die direkte Demokratie sehr wichtig, da sich Gegner der radikalen Demokratie vielfach auf das vermeintlich egozentristische Verhalten der Mehrheit berufen, um den Menschen das Selbstbestimmungsrecht abzusprechen. Zahlreiche neuere Untersuchungen (besprochen von Kruger und Gilovich, 1999) beschäftigen sich eingehender mit diesem Phänomen des naiven Zynismus.

In einer ersten Studie wurde die Zuweisung positiver und negativer Handlungen bei Ehepaaren untersucht. Dabei sollten die beiden Partner zehn Handlungen bewerten – und dabei jeweils den eigenen Beitrag sowie den Beitrag des Partners einschätzen. Zu den positiven Handlungen gehörten unter anderem „Einsparung von Energie im Haus, indem beispielsweise überflüssiges Licht ausgeschaltet wird“ sowie „Lösung von Konflikten zwischen beiden“. Negative Handlungen waren dagegen „Haushaltsgegenstände kaputt machen“ oder „Streit zwischen beiden verursachen“.

Zudem sollten beide Partner vorhersagen, welchen Eigenbeitrag der andere Partner für sich reklamieren würde. Wie schon bei früheren Untersuchungen stellte sich dabei tatsächlich heraus, dass die Eigenbeiträge systematisch überschätzt werden. Bei den positiven Handlungen beträgt der Grad der Überschätzung durchschnittlich 5,2 Prozent bei den negativen Handlungen 3,8 Prozent.

Interessanter allerdings sind die Ergebnisse der Vorhersagen der Einschätzungen des anderen Partners. Die Untersuchungspersonen sind überzeugt, dass der Partner den eigenen positiven Beitrag überbewertet und den eigenen negativen Beitrag zu kaschieren sucht. Die Einschätzung des einen Partners wird hinsichtlich der positiven Beiträge vom anderen Partner um 9,7 Prozent überschätzt, während die Einschätzung in Bezug auf die negativen Beiträge vom anderen Partner um 16,1 Prozent unterschätzt wird.

Die Menschen verhalten sich also nicht egoistisch, sondern haben eher ein ideologisches Bild ihrer Mitmenschen als egoistischen Wesen (siehe dazu auch die Untersuchung von Miller und Ratner, 1998, die in Kapitel 3 besprochen wird). In diesem Zusammenhang ist auch eine jüngere Studie interessant, die von den Autoren zitiert wird und aus der hervorgeht, dass Paare, die mit ihrer Beziehung zufriedener sind, auch ihren Partner als weniger egoistisch einschätzen.

Kruger und Gilovich haben bei diesen Untersuchungen nicht nur Paare berücksichtigt, sondern auch eine Reihe anderer Situationen einbezogen. Am Ergebnis ändert sich nichts, aber es tritt ein wichtiger neuer Gesichtspunkt hervor. In Situationen, in denen Menschen aktiv auf das gleiche Ziel hinarbeiten, werden nicht nur die eigenen Verdienste nicht mehr überschätzt, sondern es wird auch keine Überschätzung durch die anderen mehr erwartet. In Konkurrenzsituationen kommt es dagegen zu einer starken Verzerrung. Die Neigung ist stark ausgeprägt, eine Person, mit der man im Wettbewerb steht, der Selbstüberschätzung zu bezichtigen. Zu beiden Situationen kann es auch gleichzeitig kommen. Kruger und Gilovich untersuchten beispielsweise Dartspieler, die in Zweiermannschaften gegeneinander spielten. Es war nicht nur so, dass die Spieler in der gleichen Mannschaft keinerlei Tendenz zeigten, die eigenen Leistungen und Unzulänglichkeiten zu über- bzw. zu unterschätzen. Sie sagten auch die Einschätzungen der Mitspieler gut vorher, denen sie also keine egoistischen Züge unterstellten. Bei den Spielern der gegnerischen Mannschaften dagegen ging man davon aus, dass sie die eigenen Verdienste durchschnittlich 24,8 Prozent überschätzten.

Diese Untersuchungsergebnisse sind für die Sache der direkten Demokratie in doppelter Weise von Belang.

Erstens zeigen sie noch einmal, dass die meisten Menschen dazu neigen, anderen Personen geringere moralische Normen zuzuschreiben als sich selbst. Es gibt also ein nicht gerechtfertigtes gegenseitiges Misstrauen (auf das sich die Gegner der direkten Demokratie berufen, um das aktuelle System der Vormundschaft zu verteidigen).

Zweitens aber zeigt diese Untersuchung auch, dass sich das gegenseitige Misstrauen durch gemeinsames Handeln überwinden lässt. An dieser Stelle ergibt sich eine logische Verbindung zwischen dieser Untersuchung von Kruger und Gilovich sowie der im Rahmen 4-2 erwähnten Studie von Frey über den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Steuerhinterziehung. Aktive Demokratie bedeutet gemeinsames Handeln der Bürger bei der Gestaltung der Gesellschaft. Durch dieses Handeln sind die Bürger in der Lage, einander genauer wahrzunehmen und besser einzuschätzen, und das gegenseitige Misstrauen lässt nach. Die wenig demokratische und wettbewerbsorientierte Gesellschaft, die wir derzeit erleben, ist dagegen ein Nährboden für gegenseitiges Misstrauen.

## 5. Lehren aus der direktdemokratische Praxis

### Die Schweiz

Die Schweiz ist – abgesehen von Liechtenstein – das einzige Land, in dem es auf nationaler Ebene ein umfassendes System direkter Demokratie gibt. Nur noch in einer Reihe US-amerikanischer Bundesstaaten – darunter beispielhaft Kalifornien – gibt es vergleichbare Systeme, die eine direkte Beschlussfassung der Bürger vorsehen. Auf nationaler Ebene besteht allerdings auch in den Vereinigten Staaten keine direkte Demokratie, sodass eine ganze Reihe wichtiger Entscheidungen nicht durch Volksabstimmung getroffen werden können.

„Die Schweiz ist das weltweit einzige Land, in dem das Referendum für das politische Leben tatsächlich eine wesentliche Rolle spielt. Das Land mit seinen 6,5 Millionen Einwohnern meidet starke Führungspersönlichkeiten, und die Exekutive mit den sieben Mitglieder des Bundesrates sorgt ebenfalls dafür, dass die Politik nicht von einflussreichen Persönlichkeiten bestimmt wird. Sollten einzelne politische Protagonisten dennoch einmal aus der Masse hervorstechen, geschieht dies in der Regel im Zusammenhang mit der Kampagne zu einem Referendum. Die Gesetzgebung in der Bundesversammlung ist ein komplexes Verfahren, bei dem es darum geht, Referenden zu verhindern oder durchzusetzen. Zu den großen politischen Momenten kam es in der modernen Schweiz nicht durch große Staatsmänner, sondern im Zusammenhang mit nationalen Diskussionen, in deren Folge die Massen in einer Abstimmung über die Zukunft ihres Landes entschieden.“ (Kobach, 1994, S. 98).

Die direkte Demokratie in der Schweiz hat verschiedene Quellen. Zunächst gab es in einem Teil der heutigen Schweiz eine Tradition lokaler und kantonaler Volksversammlungen, bei denen die (männlichen) Bürger einmal im Jahr auf dem Marktplatz die wichtigsten Entscheidungen trafen (siehe 2–1). Diese Tradition lässt sich bis ins 13. Jahrhundert zurückverfolgen. Zweitens wurde die Schweiz durch das revolutionäre Ausland beeinflusst. Ebenso wie an anderen Orten Europas wurde das erste nationale Referendum auch in der Schweiz im Jahr 1802 unter dem Protektorat der eingefallenen Franzosen abgehalten (und betraf die neue Verfassung). Der dritte Faktor waren neue politische Bewegungen. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren es vor allem die „radikalen“ Liberalen, die die Praxis des Referendums in der Schweiz verbreiteten. Ihnen reichte – anders als den „einfachen“ Liberalen – die repräsentative Demokratie nicht aus. In der Folge stellten Sozialisten und Katholiken fest, dass die Liberalen längst nicht bei allen Themen die Mehrheit der Bürger hinter sich hatten. Und so wurden auch sie zum wichtigen Motor für die weitere Verbreitung der direkten Demokratie (Kobach, 1993). Eine wichtige Persönlichkeit innerhalb der sozialistischen Bewegung war der Deutsche Moritz Rittinghausen. Rittinghausen hat als erster das Konzept einer Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens entwickelt (in der Neuen Rheinischen Zeitung, die zu jener Zeit von Karl Marx herausgegeben wurde). Nach dem Verbot dieses Blattes zog sich Rittinghausen nach Frankreich zurück, wo er ab 1850 in einer Reihe von Artikeln für die direktdemokratische Beschlussfassung eintrat. Insbesondere bei den Anhängern des Sozialisten Fourier fanden seine Auffassungen großen Beifall. Über den französischen Umweg gelangen die Ideen von Rittinghausen in die Schweizer Arbeiterbewegung (Weihrauch, 1989, S. 15 f.). Die Sozialisten wiederum

spielten innerhalb der „Demokratischen Bewegung“ eine große Rolle, die ab 1860 in weiten Teilen der Schweiz für die Verbreitung direktdemokratischer Rechte eintrat. Im Kanton Zürich wurde erstmals im Jahr 1869 eine verbindliche Volksabstimmung nach Volksbegehren eingeführt (bei dieser Form können Bürger eine Volksabstimmung zu Vorschlägen initiieren, die sie selbst eingebracht haben).

Im Übrigen war das Ideal einer direkten Demokratie in den sozialistischen Bewegungen zahlreicher europäischer Länder sehr populär. Die so genannte „Volksgesetzgebung“ kommt in Deutschland bereits im Gründungsprogramm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (1869) vor. Auch in den Parteiprogrammen von Gotha (1875) und Erfurt (1891) nimmt die direkte Demokratie eine Schlüsselstellung ein. Karl Marx hingegen äußerte sich sehr kritisch zum direktdemokratischen Ideal.

### Instrumente

In der Schweiz stehen den etwa 4,8 Millionen Stimmberechtigten auf Bundesebene im Wesentlichen die drei folgenden direktdemokratischen Instrumente zur Verfügung, wobei die Referenden auf sämtlichen Ebenen verbindlich sind.

Das *obligatorische Referendum* (bzw. Verfassungsreferendum) wurde im Jahr 1848 eingeführt. Vor jeder Änderung der Verfassung ist die Regierung verpflichtet, ein Referendum anzusetzen. Dies gilt auch für den Beitritt der Schweiz zu internationalen Organisationen sowie für dringende Gesetze, für die das fakultative Referendum nicht gilt.

Das *fakultative Referendum* (Gesetzesreferendum) stammt aus dem Jahr 1874. Innerhalb von 100 Tagen nach der offiziellen Bekanntgabe eines vom Parlament verabschiedeten Gesetzes können 50.000 Stimmbürger mit ihrer Unterschrift ein Referendum über das Gesetz verlangen. Anfangs galt dies nicht für Gesetze, die das Parlament als dringend erklärt hatte. Als aber das Parlament diese Bestimmung missbrauchte und eine Vielzahl von Gesetzen als dringend einstufte, wurde per Referendum festgelegt, dass dringende Gesetze zwar sofort gelten sollten, sie aber im Nachhinein in einem Referendum bestätigt werden mussten.

Über die im Jahr 1891 in die Verfassung aufgenommene *Volksinitiative* können die Bürger ein Referendum über Anträge verlangen, die sie selbst eingebracht haben. Dazu müssen sie innerhalb von 18 Monaten die Unterschriften von 100.000 Stimmbürgern sammeln. Dabei kann es sich sowohl um einen allgemein formulierten Antrag handeln, der dann von einer parlamentarischen Kommission in Gesetzesform zu bringen ist, als auch um fertige Gesetzestexte, an denen das Parlament nichts mehr ändern darf. Bei seiner Annahme wird der entsprechende Antrag Bestandteil der Verfassung. In der Praxis können die Bürger die Volksinitiative allerdings auch für Themen nutzen, die normalerweise durch einfache Gesetzgebung geregelt werden. Die Schweizer Verfassung ist dadurch eine eigentümliche Mischung aus verfassungsrechtlichen Grundprinzipien und „normaler“ Politik. Diesem Problem versuchen die Schweizer durch Einführung der *allgemeinen Volksinitiative* zu begegnen. Diese Form wurde im Februar 2003 per Referendum angenommen und gilt ab 2006. Dabei können Bürger mit 100.000 gesammelten Unterschriften

beim Parlament einen allgemeinen Antrag einreichen. Das Parlament kann dann entscheiden, ob es daraus einen Gesetzesvorschlag oder eine Verfassungsänderung macht. Darüber wird dann in einem Referendum abgestimmt.

Mit der Volksinitiative sind die Schweizer in der Lage, beinahe jede Angelegenheit zum Thema eines Referendums zu machen. Die einzige Ausnahme sind bestimmte zwingende Vorschriften des internationalen Rechts, wie zum Beispiel das Verbot von Völkermord und Sklaverei. Darüber hinaus muss die Volksinitiative die Voraussetzung der Einheit von Form und Inhalt erfüllen (beispielsweise dürfen nicht gleichzeitig zwei Themen in einer Volksinitiative behandelt werden). Schließlich gilt das Gewohnheitsrecht, dass faktisch unmögliche Anträge auch zurückgewiesen werden können. So wurde eine Volksinitiative für ungültig erklärt, weil sie eine Ausgabensenkung für einen Zeitraum vorschlug, der bei Durchführung des Referendums bereits abgelaufen wäre. Diese Fragen werden vom Parlament geprüft. Allerdings stehen Volksinitiativen beispielsweise zu Steuerfragen, Staatsausgaben, Fragen der Landesverteidigung und sogar zum Staatssystem in der Schweiz regelmäßig auf der Tagesordnung.

Die Volksinitiative ist das Kernelement der direkten Demokratie. Denn bei einem fakultativen Referendum reagieren die Bürger lediglich auf Entscheidungen des Parlaments, das dann immer noch gestalterisch wirkt. Bei einer Volksinitiative hingegen wird die politische Tagesordnung von den Bürgern aktiv bestimmt.

Die Schweiz kennt keine Referenden, die von Parlament oder Regierung anberaumt werden (solche Referenden werden auch als Volksabstimmung bzw. Plebiszit bezeichnet). In der Schweiz werden Referenden entweder von der Verfassung verlangt oder von den Bürgern anhand einer Unterschriftensammlung initiiert. Trotz der Zunahme von Referenden in Europa ist es auf internationaler Ebene leider immer noch die Volksabstimmung, die am häufigsten durchgeführt wird. Dabei handelt es sich ausnahmslos um unverbindliche „Referenden“, die von amtierenden Politikern ausgerufen werden. Entweder soll die eigene Politik außer der Reihe legitimiert werden, oder es ist in Koalitionen oder Parteien zu internen Meinungsverschiedenheiten gekommen. Die Spielregeln werden dabei häufig so angepasst, wie es den Politikern gerade Recht ist. Mit der eigentlichen direkten Demokratie hat das allerdings herzlich wenig zu tun.

### Die direktdemokratische Praxis

Zwischen 1848 und Ende 2004 fanden in der Schweiz auf Bundesebene 531 Referenden statt: 187 obligatorische Referenden, 152 fakultative Referenden und 192 Volksinitiativen. Die Teilnahme beträgt durchschnittlich gut 50 Prozent (mit Ausschlägen bis 80 Prozent) und liegt bereits seit einiger Zeit etwa 10 Prozentpunkte über der Teilnahme an Parlamentswahlen. Ein umfassendes Archiv zu diesen Referenden wird auf den Internet-Seiten der Schweizer Bundesbehörden unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) angeboten. Auf sämtlichen Ebenen zusammen (Kommune, Kanton und Bund) werden in der Schweiz jährlich über 200 Referenden durchgeführt.

Zur Veranschaulichung werfen wir einen Blick auf die Bundesreferenden des Jahres 2005. In der Schweiz werden alle Referenden und Wahlen an zwei bis vier nationalen Wahltagen pro Jahr zusammengefasst. Die Bürger stimmen dann in Wahlen und Referenden auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene ab. 2005 gab es drei solche Wahltage.

- Am 5. Juni 2005 standen zwei fakultative Referenden auf der Tagesordnung. Beim ersten Referendum wurde die parlamentarische Zustimmung zu den Verträgen von Schengen und Dublin angefochten. Mit dem Schengener Abkommen werden die systematischen Passkontrollen abgeschafft. Im Dubliner Übereinkommen wird mehrfachen Asylanträgen ein Riegel vorgeschoben, indem Asylbewerber jetzt nur noch in einem der Vertragsstaaten Asyl beantragen dürfen. Der Parlamentsbeschluss wurde mit 54,6 Prozent bestätigt. Beim zweiten Referendum wurde ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz angefochten, das eine eingetragene Partnerschaft für homosexuelle Paare ermöglichte. Dieses Gesetz wurde mit 58,0 Prozent gebilligt.
- Am 25. September 2005 fand ein fakultatives Referendum statt. Das Parlament wollte einen Vertrag mit der Europäischen Union, der den freien Personenverkehr in der EU regelt, schrittweise auf die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten erweitern. Gleichzeitig wurden Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen Niedriglöhne und Sozialdumping in der Schweiz verhindert werden sollten. Gegen diese Entscheidung richteten sich vier Initiativen, die unkontrollierte Zuwanderung und schlechtere Arbeitsbedingungen befürchteten. Die Bürger entschieden sich mit 56,0 Prozent dennoch zugunsten der Erweiterung.
- Am 27. November ging es um eine Volksinitiative und ein fakultatives Referendum. Die Volksinitiative strebte ein fünfjähriges Verbot für den Anbau von Pflanzen und die Haltung von Tieren an, die gentechnisch verändert sind. Regierung und Parlament empfahlen mit „Nein“ zu stimmen, da diese Probleme bereits mit der bestehenden Gesetzgebung genügend berücksichtigt würden. Die Volksinitiative wurde dennoch mit 55,7 Prozent der Stimmen angenommen.
- Das fakultative Referendum wollte ein Parlamentsgesetz stoppen, mit dem die Möglichkeiten des Sonntagsverkaufs auf Bahnhöfen und Flughäfen ausgeweitet werden sollten. Daraufhin ergriffen die Gewerkschaften die Initiative für ein Referendum. Sie fürchteten, dass der Sonntag zum normalen Arbeitstag wird. Das Parlamentsgesetz wurde jedoch mit einer äußerst knappen Mehrheit von 50,6 Prozent bestätigt.

Bei Gesetzen, die in der Zeit zwischen 1874 und 2004 vom Schweizer Parlament verabschiedet und dann mit einem fakultativen Referendum angefochten wurden, betrug die Wahrscheinlichkeit, dass sie durch das Plebiszit dennoch bestätigt wurden, etwa 50 Prozent. Das heißt, dass die Hälfte der vom Parlament verabschiedeten Gesetze nicht den Vorstellungen der Bevölkerungsmehrheit entsprach. Nun gibt es keinen Grund zur Annahme, dass das Schweizer Parlament stärker vom Willen des Volkes abweichen würde als die Volksvertretungen anderer Länder. Eher das Gegenteil ist der Fall: Gerade weil die Schweizer Parlamentarier wissen, dass fakultative Referenden möglich sind, sind sie bei der Gesetzgebung außerordentlich vorsichtig. Anträge des Parlaments zu Verfassungsänderungen oder zum Beitritt zu internationalen Organisationen wurden in 73 Prozent der Fälle bestätigt. Dagegen erreichten im gleichen Zeitraum nur 10 Prozent der Volksinitiativen ihr Ziel (Kaufmann et al., 2005). Wenn das Parlament sein Recht nutzte und einen Gegenantrag stellte – was relativ selten vorkam –, wurde dieser Antrag in sechs von zehn Fällen angenommen. Die Schweizer sind sehr vorsichtig und nehmen keine Vorschläge an, die deutliche Schwachstellen aufweisen. Auf Kantonsebene ist der Anteil angenommener Volksinitiativen größer.

Es wäre allerdings falsch, aufgrund dieser Zahlen anzunehmen, dass die Volksinitiative eine reine Formsache sei. Denn Volksinitiativen haben häufig auch dann Auswirkungen, wenn sie keine Stimmenmehrheit erzielen. Eine Volksinitiative bietet einer Minderheit beispielsweise die Möglichkeit, auf nationaler Ebene die Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema zu lenken. Auf diese Weise konnten in der Schweiz Themen diskutiert werden, die andernorts in den von politischen Parteien dominierten Debatten nie ernsthaft besprochen werden. In der Schweiz führt dies häufig zu indirekten Reaktionen der Politiker. Auch wenn einem Problem mit einer Volksinitiative kein Erfolg beschieden ist, kommen Parlament oder Regierung den Initiatoren unter Umständen durch eine (teilweise) Erfüllung der Forderungen entgegen. Kaufmann et al. (2005, S. 49) sprechen in diesem Zusammenhang vom „Land der zufriedenen Verlierer“. Dies wird noch dadurch unterstrichen, dass die Initiatoren einer Volksinitiative das Recht haben, ihre Volksinitiative vor der Abstimmung zurückzuziehen. Nach dem Einreichen der Unterschriften kommt es nicht selten zwischen Parlament und Initiatoren zu einem Verhandlungsprozess, der bei einem Drittel der Volksinitiativen dazu führt, dass diese Initiativen wieder zurückgezogen werden. „Wer Initiatoren befragt, Quellen studiert und das politische Umfeld analysiert, kommt zu der Schlussfolgerung, dass etwa die Hälfte der Initiatoren von Volksinitiativen der Auffassung ist, etwas erreicht zu haben, das die Mühe und Anstrengung Wert war und ohne Volksinitiative nicht möglich gewesen wäre.“ (Gross 1999, S. 93)

Ein Beispiel für diese Feststellung ist die Volksinitiative zur vollständigen Abschaffung der Schweizer Armee, die Anfang der 80er Jahre begann und über die 1989 abgestimmt wurde. Das allgegenwärtige Heer war in der Schweiz bis zur damaligen Zeit eine Art heilige Kuh. Für fast alle Männer bestand die Wehrpflicht, es gab keinen Zivil- oder Ersatzdienst, und jeder musste bis ins mittlere Alter regelmäßig an Reservisteneinsätzen teilnehmen. Die Volksinitiative wurde von einigen jungen Sozialdemokraten initiiert – weniger weil sie glaubten, eine Mehrheit erreichen zu können, sondern weil sie annahmen, dass der Widerstand gegen die Armee weitaus größer war, als man aus den offiziellen Debatten herauszulesen konnte. Und dies sie wollten beweisen. Anfangs ging man davon aus, dass lediglich eine Hand voll Schweizer diesen Vorschlag unterstützen würden. Als aber die Debatte im Vorfeld des Referendums immer heftiger wurde, erklärte die Regierung, dass es einer nationalen Katastrophe gleichkäme, wenn über zehn Prozent der Bürger für die Abschaffung der Armee stimmen würden. Alle großen Parteien – bis auf die Sozialdemokraten, die keine Stimmempfehlung abgaben – sprachen sich gegen die Volksinitiative aus. Lediglich eine sehr weit links stehende Partei (die in der Schweiz keinen großen Einfluss hat) unterstützte den Antrag. Auch die wichtigsten Interessengruppen (außer dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund, der sich enthielt) sowie selbstverständlich Regierung und Parlament stellten sich der Initiative entgegen. Als das Referendum dann am 26. November 1989 stattfand, löste der mit 35,6 Prozent hohe Anteil zugunsten der Abschaffung der Armee in Verbindung mit der hohen Beteiligung von fast 70 Prozent ein kleines nationales Erdbeben aus. Die Pazifisten feierten die Abstimmung überschwänglich, denn sie hatten ihr Ziel erreicht. Schnell folgten Maßnahmen, um den öffentlich gewordenen Widerstand gegen die Armee zu besänftigen. So wurde beispielsweise ein Wehrrersatzdienst eingeführt (der im Dezember 1991 per Referendum mit einer außergewöhnlichen Mehrheit von 82,5 Prozent bestätigt wurde). Außerdem wurde das Heer in den folgenden Jahren deutlich verkleinert. Diese Entscheidungen trugen wahrscheinlich

dazu bei, dass sich der Widerstand gegen die Armee legte. Denn als im Dezember 2001 erneut über eine Volksinitiative zur Abschaffung der Armee abgestimmt wurde, war der Anteil der Befürworter auf 21,9 Prozent geschrumpft. Die vollständige Abschaffung der Streitkräfte würde in einem repräsentativen System nie ernsthaft zur Debatte stehen.

Referenden sollten also nicht als etwas Absolutes oder ganz und gar Eigenständiges betrachtet werden. Referenden sind wie ein Paukenschlag in einer Sinfonie. Wenn die Bürger einen Antrag schließlich ablehnen, kann dennoch ein Prozess in Gang kommen und können Debatten ausgelöst werden, die dazu führen, dass der gleiche Vorschlag Jahre später durchaus eine Mehrheit findet. Inzwischen hat ein gesellschaftlicher Lernprozess stattgefunden, und eine Minderheit ist aufgrund von Überzeugungsarbeit zu einer Mehrheit geworden. Die Politik hat in einem solchen Fall einen breiten Rückhalt. Auch können sich die Voraussetzungen ändern, und ein Antrag, der zunächst nicht annehmbar scheint, kann zu einem späteren Zeitpunkt doch eine Lösung darstellen. Ein Beispiel dafür ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Im März 1986 wurde ein Referendum über eine UN-Mitgliedschaft durchgeführt. Regierung, Parlament sowie alle großen Parteien und Interessengruppen sprachen sich für den Beitritt aus. Aber nur 24,3 Prozent der Schweizer stimmte dem Beitritt zu. Man schrieb noch die Zeit des Kalten Krieges, und die gegenüber Militärblocken und Konflikten stark auf Unabhängigkeit und Neutralität bedachten Schweizer fürchteten, dass eine Mitgliedschaft in der UNO Stellungnahmen zu Konflikten mit sich bringen würde. Daraufhin starteten die Befürworter eine Volksinitiative. Bei der Abstimmung im März 2002 war der Anteil der Befürworter auf 54,6 Prozent gestiegen, und die Schweiz wurde zum 190. Mitglied der Vereinten Nationen. Was in der öffentlichen Diskussion ebenfalls eine Rolle spielte, war das Ende des Kalten Krieges. Aber die Schweizer begriffen auch, dass sie im Zuge der Globalisierung nicht weiterhin abseits stehen konnten und dass sie als UN-Mitglied keine wichtigen demokratischen Rechte auf ein undemokratisches internationales Organ übertragen. Letzteres wäre dagegen bei der Europäischen Union der Fall. Und darum ist eine deutliche Mehrheit der Schweizer vorerst gegen eine Mitgliedschaft.

Volksinitiativen haben in der Geschichte der Schweiz auch bei Ausbau und Vertiefung der Demokratie eine Rolle gespielt. Eine ausgesprochen wichtige Volksinitiative war „Für die Proporzwahl des Nationalrates“, die im November 1918 von 66,8 Prozent der Stimmbürger angenommen wurde (der Nationalrat ist die wichtigste Kammer des Parlaments). Dabei wurde das Mehrheitswahlrecht (bei dem wie in Großbritannien oder den Vereinigten Staaten innerhalb jedes Wahlkreises der Kandidat mit den meisten Stimmen den gesamten Wahlkreis vertritt) ersetzt durch ein Verhältniswahlrecht (bei dem das gesamte Land als ein Wahlbezirk angesehen wird). Ein Mehrheitswahlrecht hat deutliche Verzerrungen zur Folge, da Minderheiten unterproportional vertreten sind. Wenn Minderheiten im ganzen Land verstreut wohnen, ziehen sie in ihrem Wahlbezirk immer den Kürzeren und können keinen Vertreter in das Parlament entsenden. Die Einführung des Verhältniswahlrechts hat – gemeinsam mit den Elementen direkter Demokratie – ganz wesentlich zur Schweizer Konkordanzdemokratie beigetragen. Hier sind alle politischen Parteien ab einer bestimmten Größe permanent in der sieben Mitglieder zählenden Regierung vertreten. Die Regierung hat keinen festen Ministerpräsidenten – der Vorsitz wechselt im Jahresturnus unter den Mitgliedern. Die kleinen Parteien im Parlament können dank dieser Volksinitiative dennoch mitregieren. Auch

wenn sie mit ihrem Programm nur eine kleinere Gruppe vertreten, finden sich eventuell einzelne Programmpunkte, für die eine Mehrheit vorhanden ist. Durch die Drohung mit einer Volksinitiative können sie auf diese Punkte aufmerksam machen. Bis zum Zweiten Weltkrieg konnten dringende Bundesgesetze keinem Referendum zur Revision der Gesetze unterworfen werden. Um dennoch Anordnungen gegen den Willen des Volkes durchsetzen zu können, machten Regierung und Parlament wiederholt bestimmte Gesetze, die diesen Status eigentlich gar nicht verdienten, zu „dringenden“ Gesetzen. Gegen diese Praxis wurde eine Volksinitiative ins Leben gerufen. Fortan sollten „dringende“ Gesetze innerhalb eines Jahres obligatorisch durch Referendum bestätigt werden. Regierung und Parlament sprachen sich entschieden gegen diese Volksinitiative aus, die ihre Macht einschneidend beschränken würde. Dennoch wurde der Antrag im Jahr 1946 angenommen. Im Jahr 2003 wurde die Einführung der „allgemeinen Volksinitiative“ in einem Referendum angenommen. Damit brauchen die Bürger lediglich einen allgemeinen Vorschlag zu unterbreiten. Sie überlassen dem Parlament die Entscheidung, ob daraus ein Gesetz oder eine Verfassungsänderung wird. Darüber hinaus wurde die Geltung des fakultativen Referendums jetzt auch auf internationale Verträge ausgeweitet, die wichtige gesetzgeberische Konsequenzen beinhalten oder die Umsetzung in nationales Recht verlangen.

Da sämtliche Rechte im Zusammenhang mit einem Referendum, darunter Unterschriftenquorum, Abwesenheit von Beteiligungsquoten sowie Ausnahmen, in der Verfassung stehen und diese Verfassung lediglich durch ein Referendum geändert werden kann, sind die Schweizer Bürger tatsächlich Herr über ihre eigene Demokratie. Neun von zehn Schweizern sind laut Umfragen gegen eine Einschränkung der direkten Demokratie (Kaufmann et al, 2005, S. 51). So weist der Trend in der Schweiz denn auch in Richtung Ausbau der direkten Demokratie und Senkung der Beteiligungshürden. Die Zahl der Referenden nimmt immer noch zu. Zwischen 1980 und 1989 wurden jährlich durchschnittlich 6,2 Referenden auf Bundesebene abgehalten; zwischen 1990 und 1999 waren es durchschnittlich 10,0 und in den Jahren 2000 bis 2004 sogar 11,4 Referenden.

Sprechen sich die Bürger grundsätzlich für eine Erweiterung der direkten Demokratie aus? Nein. Im Jahr 1995 nahm die Bevölkerung des Kantons Bern, in dem sich auch die Stadt Bern – die Hauptstadt der Schweiz – befindet, eine Reform der direkten Demokratie an, nach der die Zahl der obligatorischen Referenden (unter anderem zu Verfassungsänderungen) deutlich eingeschränkt wurde. Auf der Tagesordnung standen so viele Anträge von untergeordneter Bedeutung, dass die Bürger für eine Mäßigung eintraten. Sie wollten sich dagegen verstärkt auf wichtige Themen konzentrieren.

### **Eigenheiten der direkten Demokratie in der Schweiz**

- Es dauert mitunter sehr lange, bis die Abstimmung über eine Volksinitiative tatsächlich erfolgt. Sobald die erforderlichen Unterschriften gesammelt worden sind, hat der Bundesrat (die Schweizer Regierung) zwei Jahre Zeit für die Vorbereitung des Referendums. Wenn die Bundesversammlung (das Schweizer Parlament) einen Gegenantrag ausarbeitet, kommen weitere sechs Monate hinzu. Dieses Parlament hat übrigens vom Zeitpunkt der Beantragung der Volksinitiative ganze vier Jahre Zeit, um zu entscheiden, ob es die Volksinitiative annimmt oder nicht. Das Parlament kann die Gesetzesvorlage, für die eine Volksinitiative eintritt, ganz einfach bestätigen. Dann haben die Initiatoren

ihr Ziel erreicht und können ihre Initiative zurückziehen. Wenn das Parlament einen Gegenvorschlag formuliert, können sich die Bürger zwischen dem ursprünglichen Bürgerantrag und dem Gegenvorschlag des Parlaments entscheiden. Diese langen Zeiträume werden von zahlreichen Befürwortern direkter Demokratie positiv beurteilt. Dadurch ist ausreichend Zeit für eine eingehende gesellschaftliche Debatte über das Für und Wider des Antrags.

- Der verfassungsrechtliche Charakter von Volksinitiativen wird nicht kontrolliert – weder durch das Parlament noch durch ein Gericht. Allerdings prüft das Parlament den Bürgerantrag anhand einiger zwingender Vorschriften des internationalen Rechts (siehe oben). Aber diese Vorgaben sind begrenzt. In der Schweizer Geschichte wurde bisher erst eine Volksinitiative aufgrund dieser Bestimmungen für ungültig erklärt (nämlich aufgrund der Divergenz mit dem Prinzip der Nicht-Zurückweisung eines Flüchtlings in ein Land, in dem er Gefahren ausgesetzt ist). In der Schweiz ist es ohne weiteres möglich, anhand eines Referendums die Todesstrafe einzuführen. Das wurde allerdings noch nicht versucht. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hat die direkte Demokratie nicht dazu geführt, dass Menschenrechte häufiger verletzt worden wären. Es gibt zahlreiche Rechte für Minderheiten, die gerade über Referenden angenommen wurden.
- Die Volksinitiative auf Bundesebene wird – ebenso wie Verfassungsänderungen – nur dann angenommen, wenn eine doppelte Mehrheit besteht: für den Antrag muss sowohl eine Mehrheit der Einzelbürger als auch eine Mehrheit der Kantone stimmen. Denn die Schweiz ist ein Land der Minderheiten: es gibt deutsch-, französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachige Kantone. Mit der doppelten Mehrheit haben einige große Kantone nicht ohne weiteres die Möglichkeit, die kleineren Kantone zu überstimmen.
- Es gibt in der Schweiz keine finanzielle Unterstützung für Bürgergruppen, die ein Referendum initiieren. Die Bürgergruppen müssen ihre finanziellen Angelegenheiten auch nicht veröffentlichen.
- Rechtzeitig vor der Abstimmung erhalten alle stimmberechtigten Schweizer per Post eine Broschüre zu den vorgesehenen Referenden. Darin ist unter anderem der vollständige Gesetzestext abgedruckt, über den abgestimmt werden soll, sowie eine Zusammenfassung auf einer A4-Seite. Man findet sowohl die Argumente der Regierung als auch des Bürgergremiums, das das Referendum initiiert hat. Das Bürgergremium hat das Recht auf einen eigenen Text. Diese Texte werden jeweils auch auf den Internet-Seiten der Schweizer Bundesbehörden unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) angeboten. Ein Großteil dieser Internet-Präsenz ist der direkten Demokratie vorbehalten.
- Bei Volksinitiativen haben die Bürger das Recht, sich durch Beamte bei der genauen Formulierung ihres Antrags unterstützen zu lassen.
- Seit der allgemeinen Einführung der Abstimmung per Post wird dieses Angebot von einer deutlichen Mehrheit der Schweizer genutzt. Alle Schweizern bekommen den Stimmzettel per Post nach Hause und können selbst bestimmen, ob sie ihn am Stimmtag (immer ein Sonntag) im Wahllokal selbst abliefern oder vorher per Post schicken. Ein spezielles Verfahren mit zwei Umschlägen gewährleistet die geheime Abstimmung.

## Abberufung

Neben der Volksinitiative ist auch die Abberufung ein interessantes direktdemokratisches Verfahren. Bei einer Abberufung wird ein gewählter oder öffentlich eingesetzter Funktionsträger (beispielsweise ein Richter) über eine Volksinitiative von seiner Funktion entbunden. In der Schweiz gibt es dieses System zwar nicht auf Bundesebene, wohl aber in einer Reihe von Kantonen. In Bern, Luzern, Schaffhausen, Thurgau und Tessin können die Bürger das Kantonsparlament abberufen. Eine Abberufung der Kantonsregierung ist in Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Tessin möglich. Nach einer Abberufung finden Neuwahlen statt. In der Praxis wurde davon aber noch nie Gebrauch gemacht.

## Lokale Demokratie

Neben der Bundesebene spielen in der Schweiz vor allem die Kantone und Gemeinden eine große Rolle.

So sind die Steuereinnahmen der Kantone mit denen des Bundes vergleichbar. Die Befugnisse der Kantone reichen dabei sehr weit. Artikel 3 der Schweizer Bundesverfassung legt die Souveränität der Kantone fest. Sämtliche Befugnisse, die von der Verfassung nicht ausdrücklich dem Bund zugesprochen werden, kommen den Kantonen zu. Zu den Befugnissen der Kantone gehören beispielsweise: Polizei, der größte Teil des Bildungsbereichs, Wirtschaftsgesetzgebung sowie wesentliche Teile der sozialen Absicherung.

Die direktdemokratischen Einrichtungen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Kantonen sehr stark [siehe 4–3].

Im größten Kanton – Zürich – genügen für eine Volksinitiative 10.000 Unterschriften. Für ein fakultatives Referendum sind 5.000 Unterschriften aufzubringen. Darüber hinaus müssen sämtliche Verfassungsänderungen sowie alle Ausgaben über 2 Mio. Schweizer Franken (etwa 1,3 Mio. Euro) von den Bürgern in einem Referendum bestätigt werden. In den 90er Jahren gab es jedes Jahr durchschnittlich über neun kantonale Referenden (außer den Referenden auf Bundes- und kommunaler Ebene, die jeweils gleichzeitig stattfinden). Das Jahr 1999 lag mit 19 kantonalen Referenden an der Spitze. Dabei stehen mitunter bedeutende wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel, wie beispielsweise beim Referendum 1996 über die Erweiterung des Flughafens Zürich mit einer Investitionssumme von 873 Franken (570 Mio. Euro).

Eine Besonderheit im Kanton Zürich ist außerdem die so genannte Einzelinitiative. Hier kann eine einzige Person beim Kantonsrat (das Parlament des Kantons Zürich) einen Antrag einbringen. Wenn dieser Antrag von mindestens 60 Mitgliedern des Rates unterstützt wird, kann ein Referendum durchgeführt werden. 1995 gelang es der Bürger Albert Jörger auf diese Weise, das Verfahren zu ändern, mit dem Lehrer in die Schulen des Kantons berufen werden.

Die Gemeinden erheben ihre eigenen Steuern auf Einkommen und Eigentum. Dabei geben die Gemeinden in der Schweiz pro Einwohner etwas weniger aus als auf Bundesebene. Beedham (1996) hat als Beispiel die Gemeinde Kilchberg (7.000 Einwohner) am Zürichsee gewählt. Das Dorf kümmert sich eigenständig um den Schulunterricht, hat seine eigene Feuerwehr, ein Seniorenheim und einige Polizeibeamte mit zwei Polizeibooten auf dem See. Arme Menschen erhalten pro Person monatlich von der Gemeinde 3.000 Franken (fast 2.000 Euro), und auch einige Flücht-

linge (vor allem aus Sri Lanka) werden unterstützt. Es gibt einen Gemeinderat mit sieben gewählten Mitgliedern, der die Kontrolle über die geringe Zahl an Gemeindebeamten ausübt. Die eigentliche Entscheidungsgewalt liegt allerdings in den Händen der Volksversammlung, die vier Mal im Jahr zusammenkommt. Auf diesen Volksversammlungen sind in der Regel etwa 400 Bürger der Gemeinde anwesend – wenn etwas Besonderes auf der Tagesordnung steht, auch ein paar Hundert mehr. Auf diesen Zusammenkünften werden unter anderem die Steuersätze beschlossen, neue Gemeindeverordnungen verabschiedet, Gemeinderechnungen besprochen und Baupläne unter die Lupe genommen. Diese alle drei Monate stattfindende Volksversammlung bildet das höchste Entscheidungsgremium der Gemeinde. Der siebenköpfige Gemeinderat legt dieser Versammlung seine Empfehlungen vor. Beschlüsse werden durch Heben der Hand gefasst. Eine schriftliche (geheime) Abstimmung kann von einem Drittel der Anwesenden beantragt werden. Von dieser Möglichkeit wurde bisher aber noch kein Gebrauch gemacht. Die anwesenden Bürger haben umfangreiche Befugnisse. Fünfzehn Unterschriften genügen, um über die Volksversammlung einen kommunalen Bürgerentscheid zu erreichen. Dazu kommt es allerdings sehr selten.

Die Volksversammlung von Kilchberg illustriert noch einmal die Absurdität von Beteiligungsquoten (siehe Kapitel 2). Ein Fürsprecher von Beteiligungsquoten würde zwar einwenden, dass eine Volksversammlung, an der sich nur 400 der 7.000 Einwohner beteiligen, „nicht repräsentativ“ sei. Allerdings stellt die Volksversammlung eine besonders repräsentative Gemeindeverwaltung dar. Diese große Gemeindeverwaltung besitzt ebenso ein Mandat wie eine traditionell gewählte Gemeindeverwaltung. Wer sich an der Versammlung beteiligt, wird zum Bevollmächtigten; wer dagegen zu Hause bleibt, erteilt der Versammlung sein Mandat. Und die Gemeindeverwaltung in Kilchberg ist leistungsfähig. Die Behauptung, dass eine direkte Verwaltung durch die Bürger zu untragbaren Zuständen führen würde, wird hier in der Praxis widerlegt.

## Die Folgen der direkten Demokratie in der Schweiz

Die zahlreichen Referenden, die seit über einhundert Jahren in der Schweiz abgehalten wurden, liefern eine Menge wertvoller Daten. Damit lässt sich hervorragend nachzeichnen, was passiert, wenn die Bürger ihr Schicksal in die eigenen Hände nehmen. Eine Gruppe aus Wirtschaftswissenschaftlern und Politologen der Universitäten Zürich und St. Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz und andere – untersuchen seit einiger Zeit systematisch die Auswirkungen von direkter Demokratie auf Politik und Gesellschaft. Dabei machen sie sich den Umstand zunutze, dass die direkte Demokratie in den einzelnen Schweizer Kantonen recht unterschiedlich ausgeprägt ist. Da die Kantone überdies weitreichende Befugnisse besitzen – die Schweiz ist eigentlich ein konföderaler Verbund aus souveränen Kantonen –, ist es in vielen Bereichen möglich, die Folgen direkter Demokratie zu messen. Hier haben die Wissenschaftler natürlich auch die übrigen Faktoren einbezogen, die Einfluss auf das Untersuchungsergebnis haben könnten, und diese Faktoren bei den statistischen Berechnungen berücksichtigt (das Prinzip des *ceteris paribus*). In der Studie *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig* haben Kirchgässner, Feld und Savioz 1999 zahlreiche Untersuchungen zusammengefasst. Aber auch danach wurden noch zahlreiche neue Untersuchungen vorgestellt. Nachfolgend eine Reihe der wichtigsten Untersuchungsergebnisse:



- Feld und Savioz (1997) haben die Ausprägung der direkten Demokratie in sämtlichen Schweizer Kantonen genau erfasst und setzen diese Daten zu unterschiedlichen Zeitpunkten zwischen 1982 und 1993 ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kantone. Nach zahlreichen Überarbeitungen sowie dem Ausschluss alternativer Erklärungsansätze sind sie zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Wirtschaftsleistung in den direktdemokratischen Kantonen je nach Zeitpunkt zwischen 5,4 und 15 Prozent höher ist als in den repräsentativ verwalteten Kantonen. „Die parallele Existenz von repräsentativer und direkter Demokratie in der Schweiz führt zwangsläufig zu der Frage: Wenn direkte Demokratie effizienter ist als repräsentative Demokratie – warum übernehmen die repräsentativ-demokratischen Kantone dann nicht die erfolgreiche Strategie ihrer Nachbarn?“ (Feld und Savioz, 1997, S. 529).
- Pommerehne hat die 103 größten Städte der Schweiz auf den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Effizienz der Verwaltungsbehörden am Beispiel der Müllentsorgung untersucht. In den Städten mit direkter Demokratie war die Müllentsorgung bei ansonsten gleichen Voraussetzungen zehn Prozent billiger als in den Städten ohne direkte Demokratie. Überdies stellte Pommerehne eine deutliche Kosteneinsparung fest, wenn ein Privatunternehmen mit der Entsorgung beauftragt wurde. In Städten mit direkter Demokratie und privater Müllentsorgung waren die Kosten bei sonst gleichen Bedingungen 30 Prozent niedriger als in Städten mit repräsentativem System und öffentlicher Müllentsorgung (Kirchgässner, Feld und Savioz, 1999, S. 98–100).
- Kirchgässner, Feld und Savioz (1999, S. 92–98) haben 131 der 137 größten Schweizer Gemeinden betrachtet, um den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Schulden der öffentlichen Hand zu ermitteln. Dazu griffen sie auf Daten aus dem Jahr 1990 zurück. In den Gemeinden mit direkter Demokratie, in denen Referenden über öffentliche Ausgaben vorgesehen sind, lag die Schuld der öffentlichen Hand bei ansonsten vergleichbaren Bedingungen um 15 Prozent niedriger als in den anderen Gemeinden.
- Feld und Matsusaka (2003) haben den Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben und direkter Demokratie untersucht. In einigen Schweizer Kantonen gibt es ein so genanntes Finanzreferendum, mit dem sämtliche Verwaltungsbeschlüsse, die einen bestimmten Betrag übersteigen (der Durchschnitt beträgt 2,5 Mio. Franken, also etwa 1,6 Mio. Euro), von den Bürgern bestätigt werden müssen. In Kantonen mit einem solchen Referendum lagen die öffentlichen Ausgaben zwischen 1980 und 1998 durchschnittlich 19 Prozent niedriger als in Kantonen ohne dieses Instrument.
- Benz und Stutzer (2004) untersuchten den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und dem politischen Kenntnisstand der Bürger sowohl in der Schweiz als auch in der EU. Für die Schweiz erhoben sie Daten von 7.500 Einwohnern und setzten diese Daten mit einem Index ins Verhältnis, der die Ausprägung direkter Demokratie in den 26 Kantonen von 1 bis 6 ausdrückt. Mit 5,69 ergab sich für den Kanton Basel der höchste Wert für die Ausprägung direkter Demokratie; der niedrigste Wert wurde mit 1,75 im Kanton Genf ermittelt. In die Untersuchung wurden auch andere relevante Variablen einbezogen, so unter anderem Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, Einkommen sowie die Mitgliedschaft in einer politischen Partei. Das Ergebnis: Der Unterschied beim politischen Kenntnisstand zwischen einem Einwohner von Genf und Basel zeigte sich bei ansonsten gleichen Voraussetzungen deutlich und war ebenso groß wie der Unterschied von Mitgliedern politischer Parteien gegenüber Personen, die nicht Mitglied einer Partei waren, bzw. der Unterschied zwischen den Einkommensgruppen mit 5.000 und 9.000 Franken (3.300 und 5.800 Euro). Für die EU wurden 15 Länder ausgewählt – davon hatten in den vier vorangegangenen Jahren sechs Länder ein nationales Referendum durchgeführt. Hier zeigten sich ähnliche Ergebnisse wie in der Schweiz.
- Frey, Kucher und Stutzer (2001) untersuchten, ob das empfundene Glücksgefühl („subjective well-being“) der Bürger von direkter Demokratie beeinflusst wird. Dieses Glück lässt sich messen, indem man Menschen direkt befragt, wie glücklich sie sich fühlen. Frey verwendete den gleichen Index der Schweizer Kantone wie Benz und Stutzer und setzte dazu die Antworten der 6.000 Bürger auf die Frage: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit Ihrem Leben insgesamt?“ ins Verhältnis. Dabei schloss Frey zahlreiche weitere Variablen aus. Die Bürger konnten anhand einer Skala von 1 bis 10 antworten. Ein Einwohner von Basel (dem am stärksten direktdemokratischen Kanton) schnitt auf der Glücksskala durchschnittlich 12,6 Prozent besser ab als ein Bewohner des Kantons Genf (dem am stärksten repräsentativen Kanton). Frey betrachtete darüber hinaus den Unterschied zwischen dem Glücksgefühl, das infolge der bürgergerechteren Politik entsteht (Ergebnis), und dem Glücksgefühl, das sich im Zusammenhang mit der Teilnahme an der Abstimmung ergibt (Prozess). Dazu bezog er eine Gruppe Ausländer in die Untersuchung ein, die auf Kantonsebene nicht abstimmen dürfen, aber von den Ergebnissen der Referenden profitieren. Auch diese nicht abstimmungsberechtigten Bürger waren in den direktdemokratischen Kantonen glücklicher, allerdings nicht so glücklich wie die stimmberechtigten Schweizer. Daraus zog Frey die Schlussfolgerung, dass die Teilnahme an der Abstimmung für die Zunahme des Glücksgefühls zu zwei Dritteln verantwortlich war und die bürgergerechtere Politik zu einem Drittel.
- In Kapitel 4 (Rahmen 4-3) haben wir bereits die deutlich geringere Quote bei der Steuerhinterziehung in den direktdemokratischen Kantonen besprochen.

Häufig vorgebrachte Einwände gegen die direkte Demokratie werden in Kapitel 6 diskutiert.

## Vereinigte Staaten: Kalifornien

In den Vereinigten Staaten ist auf nationaler Ebene keine Volksabstimmung vorgesehen. In der verfassunggebenden Versammlung von 1787 wurde auf Anregung von Adams und Madison das Prinzip etabliert, nach dem die gewählten Vertreter die gesamte Nation repräsentieren und nicht nur die eigenen Wähler. Formen der direkten Demokratie waren nicht vorgesehen.

Seit Ende des 19. Jahrhunderts unternahmen allerdings die Bewegungen Progressive Movement sowie Populist Movement Kampagnen zur Einführung einer Volksabstimmung nach Volksinitiative. Angeregt wurden sie häufig durch das Beispiel Schweiz. Der erste Bundesstaat, der seine Meinung änderte, war South Dakota im Jahr 1898. Utah folgte 1900 und Oregon zwei Jahre darauf. In Oregon hatte sich das Interesse für direkte Demokratie bereits unmittelbar nach der Gründung des Staates 1858 entwickelt. Auslöser war

eine Gruppe Schweizer Immigranten, die sich in Clackamas County niedergelassen hatten. Bis 1918 sollten noch weitere 16 Bundesstaaten folgen.

Inzwischen verfügen 27 der 51 Staaten auf bundesstaatlicher Ebene über Formen der direkten Demokratie. Da die einzelnen Bundesstaaten in dieser Hinsicht souverän sind, gibt es entsprechende Unterschiede. Eine „Initiative“ (vergleichbar mit der Schweizer Volksinitiative) gibt es in 24 Bundesstaaten. Das „Popular Referendum“ (das fakultative Referendum, mit dem parlamentarische Gesetze blockiert werden können) ist ebenfalls in 24 Bundesstaaten vorgesehen (weitgehend die Staaten, die auch eine Initiative vorsehen). Auf lokaler Ebene ist direkte Demokratie noch weiter verbreitet. Etwa die Hälfte der Städte besitzt einen Bürgerentscheid nach Bürgerbegehren. Insgesamt leben 70 Prozent der US-Amerikaner in einem Bundesstaat oder in einer Stadt, in denen eine Volksabstimmung nach Volksinitiative möglich ist. Darüber hinaus besitzen alle Bundesstaaten außer Delaware die obligatorische Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen (das heißt, Verfassungsänderungen sind generell dem Volk vorzulegen). Dabei sind nur sehr wenige Themen ausgeschlossen; in vielen Bundesstaaten gibt es in dieser Hinsicht gar keine Beschränkungen (Waters, 2003; Matsusaka, 2004).

Die Zahl der Volksabstimmungen, die auf dieser Grundlage durchgeführt wurden, ist beträchtlich. Zwischen 1904 und 2000 fanden in den Bundesstaaten etwa 2.000 Volksabstimmungen nach Volksinitiative statt. Im Spitzenjahr 1996 kam es in den genannten 24 Bundesstaaten zu ganzen 96 Volksabstimmungen nach Volksinitiative (zum Vergleich: die Volksvertreter dieser Bundesstaaten nahmen in diesem Jahr über 14.000 Gesetze und Beschlüsse an). Fakultative Referenden haben in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu Volksinitiativen eine geringere Bedeutung. Dagegen fanden zahlreiche obligatorische Referenden statt. Insgesamt kam es in den Bundesstaaten 1999 zu etwa 19.000 Volksabstimmungen. Außerdem werden auf lokaler Ebene jedes Jahr etwa 10.000 Bürgerentscheide durchgeführt (Efler, 1999).

Obgleich die Regelungen in Grundzügen übereinstimmen, ist die Zahl der tatsächlich stattfindenden Volksabstimmungen nach Volksinitiative in den einzelnen Bundesstaaten sehr unterschiedlich. Über die Hälfte der von Bürgern initiierten Volksabstimmungen finden in lediglich fünf Bundesstaaten statt: Oregon, Kalifornien, Colorado, North Dakota und Arizona. Dabei lag die Zahl der Volksabstimmungen nach Volksbegehren in Oregon (bis zum Jahr 2000) mit 318 noch höher als in Kalifornien (275 bis zum Jahr 2000). Dennoch wenden wir uns in diesem Abschnitt dem Beispiel Kalifornien zu. Denn Kalifornien gilt einerseits als wichtigster amerikanischer Bundesstaat – er ist der bevölkerungsreichste Staat und darüber hinaus kulturell und wirtschaftlich sehr erfolgreich –, andererseits ist die direkte Demokratie in Kalifornien auch umstritten.

In Kalifornien ist die Einführung der direkten Demokratie eng mit dem Namen Dr. John Randolph Haynes verbunden, der im Jahr 1895 die „California Direct Legislation League“ gegründet hat. Aufgrund seines Engagements wurde in Los Angeles 1902 die Möglichkeit der direktdemokratischen Beschlussfassung eingeführt. Die Einführung der Volksabstimmung im Bundesstaat Kalifornien war im Wesentlichen eine Reaktion auf den wachsenden politischen Einfluss eines einzigen Unternehmens – der Central Pacific Railroad – zum Ende des neunzehnten Jahrhunderts. 1901 erschien das Buch „The Octopus“ (Der Oktopus), in dem Frank Norris die große

Macht beschrieb, die diese Eisenbahngesellschaft auf das politische Leben in Kalifornien ausübte. Tatsächlich betätigte sich diese Gesellschaft nicht nur im Transportgewerbe, sondern war beispielsweise auch maßgeblich an Bodenspekulationen beteiligt. Fast sämtliche Gerichtsurteile fielen in jener Zeit zugunsten dieses Unternehmens aus. Norris schrieb lakonisch: „Sie sind im Besitz der Wahlurne (...) Wir sind in ihrem Besitz.“ Gegen die Dominanz dieser Krake im öffentlichen Leben regte sich Widerstand. Hiram Johnson, ein Staatsanwalt, Führer des progressiven Flügels der Republikaner und Mitstreiter von Haynes, wurde 1910 Gouverneur. Während des Wahlkampfes (unter dem Motto „die Pacific soll sich mit ihren dreckigen Fingern nicht in die Politik einmischen“) war er im Auto unterwegs und weigerte sich, den Zug zu nehmen. 1911 gelang Haynes, Johnson und weiteren Mitstreitern die Einführung der Volksabstimmung nach Volksinitiative. Gleichzeitig wurde auch die Möglichkeit der Absetzung hoher Mandatsträger geschaffen („Recall“). Die „California Direct Legislation League“ musste in der Folge noch verschiedene Angriffe auf die direkte Demokratie parieren. So versuchten im Jahr 1920 die Gegner mit Hilfe der Volksinitiative selbst, dieses direktdemokratische Instrument abzuschaffen. Der Antrag, der bei Volksinitiativen über Steuerfragen eine wesentlich höhere Unterschriftenhürde vorsah, wurde von den Stimmberechtigten allerdings abgelehnt (Waters 2003).

### Kennzeichen der direkten Demokratie in Kalifornien

Das gesetzgebende Bürgerreferendum („Initiative“) unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht vom Schweizer System. Dabei haben sich die Vorgaben seit 1912 im Wesentlichen nicht verändert.

- Die Initiatoren einer Volksinitiative können bereits zu einem frühen Zeitpunkt bestimmte staatliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Um den Vorschlag in die entsprechende rechtliche Form zu bringen, können sie sich vom „Legislative Counsel“ unterstützen lassen. Der auf diese Weise zustande gekommene Antrag wird dann einem Staatsanwalt („Attorney General“) übermittelt, der den offiziellen Text sowie die Zusammenfassung des Vorschlags erstellt. Dieser Titel sowie die Zusammenfassung sind besonders wichtig, da sie in der offiziellen Wahlbroschüre erscheinen. Außerdem wird – unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium – eine Analyse der Folgen des neuen Vorschlags für den Haushalt angefertigt. Diese gesamten Vorbereitungen nehmen einen bis anderthalb Monate in Anspruch. Danach kann der Vorschlag veröffentlicht und bei der Unterschriftensammlung verwendet werden.
- Sämtliche Angelegenheiten, die in den Kompetenzbereich des Bundesstaates fallen, können Thema einer Volksinitiative sein (also auch Haushalt, Steuern, Einwanderung usw.). Es gibt dabei nur eine formale Anforderung: die Einheit des Vorschlags. Es dürfen also keine zwei Themen in einer Volksinitiative kombiniert werden, die nichts miteinander zu tun haben.
- Dabei sind sowohl auf die Verfassung bezogene („constitutional initiatives“) als auch auf die einfache Gesetzgebung bezogene Volksinitiativen („statute law initiatives“) möglich. Für Volksinitiativen über Verfassungsfragen gilt eine Unterschriftenhürde von acht Prozent der Wahlbeteiligung an den letzten Gouverneurswahlen; für Themen, die die einfache Gesetzgebung betreffen, gelten fünf Prozent. In einem Zeitraum von maximal 150 Tagen müssen die Unterschriften gesammelt werden. Eine angenommene Volksinitiative zur

Verfassung kann vom Parlament im Nachhinein nicht geändert werden. Für eine Änderung ist eine neue Volksabstimmung erforderlich. Angenommene Volksinitiativen zu Gesetzen können dagegen vom Parlament geändert werden.

- Bei den kalifornischen Volksinitiativen handelt es sich um direkte Volksinitiativen (so genannte „direct initiatives“). Im Gegensatz zu indirekten Volksinitiativen werden sie nicht vom Parlament behandelt. Das Parlament kann also auch keinen Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorbringen. Die Abstimmung über Volksinitiativen erfolgt umgehend. Wenn die vorgegebenen Beteiligungshürden im Sommer erreicht wurden, wird schon im November des gleichen Jahres abgestimmt. Im Allgemeinen steht alle zwei Jahre nur ein Tag für Abstimmungen zur Verfügung. Gegebenenfalls wird ein weiterer solcher Tag vorgesehen. Deshalb stehen an diesen Abstimmungstagen oft sehr viele Volksinitiativen zur Entscheidung an. Diese Punkte, die vom Schweizer System abweichen, wurden von einigen Befürwortern direkter Demokratie kritisiert. Sie argumentieren, dass sich längere Fristen sowie die Verteilung von Volksinitiativen auf mehrere Abstimmungstage im Jahr positiv auf die öffentliche Diskussion auswirken. Der Verzicht auf eine Behandlung im Parlament und der fehlende Gegenvorschlag bedeuten für die Bevölkerung weniger Informationen und geringere Entscheidungsmöglichkeiten.
- Denn ein vom Volk angenommener Antrag kann von einem Gericht immer noch für nichtig erklärt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein mit Volksabstimmung angenommener Gesetzesvorschlag gerichtlich zurückgewiesen wird, ist beträchtlich. Zwischen 1964 und 1990 kam es bei 14 von 35 mehrheitlich angenommenen Volksinitiativen dazu. Die immensen Anstrengungen einer erfolgreichen Volksinitiative können also auf dem Rechtsweg zunichte gemacht werden. Ganz offensichtlich ist die gerichtliche Prüfung des Gesetzesvorschlags nach der Abstimmung ein Nachteil des kalifornischen Systems. Dieses Problem ließe sich mit der Einführung eines Petitionszwischenschritts elegant umgehen. Dabei erwirbt eine Volksinitiative mit einer relativ kleinen Unterschriftenzahl (beispielsweise 10.000) das Recht auf eine parlamentarische Debatte über den Vorschlag sowie eine Prüfung durch ein Verfassungsgericht. Die Initiatoren einer Volksinitiative bekommen so das Recht, ihren Vorschlag im Zuge der parlamentarischen Debatte entsprechend anzupassen. Die frühzeitige verfassungsrechtliche Prüfung dagegen verhindert eine gerichtliche Zurückweisung des Vorschlags, mit der sämtliche Anstrengungen der Volksabstimmung zunichte gemacht würden. Denn die Ablehnung eines vom Volk angenommenen Vorschlags wirkt sich negativ auf die Demokratie aus. Die Bevölkerung sollte nicht nur das letzte Wort haben, sondern auch tatsächlich entscheiden. Eine Zurückweisung – häufig aus formalen Gründen – erweckt den frustrierenden (und oft berechtigten) Eindruck, dass sich die mächtige Elite die Entscheidung am Ende doch vorbehält.
- Informationsbroschüre zur Abstimmung („Ballot Pamphlet“): Ebenso wie in der Schweiz erhalten die Stimmberechtigten drei bis sechs Wochen vor der Abstimmung eine Broschüre, die die Volksabstimmung in wesentlichen Teilen dokumentiert. Die Broschüre enthält neben dem bereits genannten offiziellen Titel, der Zusammenfassung sowie einer Analyse der Haushaltsfolgen folgende Punkte:
  - den vollständigen Text der Initiative
  - Argumente der Befürworter und Gegner (diese sind vier Monate vor der Abstimmung einzureichen, wobei bei-

den Lagern 500 Wörter zugestanden werden; zwei Wochen später können beide Seiten noch einmal eine Antwort auf den Text der Gegenseite von bis zu 250 Wörtern einreichen)

- eine kurze Zusammenfassung der Argumente beider Seiten

Den Volksabstimmungen in Kalifornien war ein wechselndes Schicksal beschieden. Von 1912 bis in die dreißiger Jahre wurden den Stimmberechtigten pro Jahr durchschnittlich vier Volksabstimmungen vorgelegt. In den fünfziger bis siebziger Jahren kam es nur zu wenigen Volksinitiativen. In jener Zeit hatte die Bevölkerung großes Vertrauen in das repräsentative System. So wurden in den sechziger Jahren insgesamt nur neun Initiativen gestartet. Danach allerdings wurden Volksinitiativen populärer, wobei offensichtlich sowohl progressive als auch konservative Initiativen Erfolgsaussichten hatten. Als „konservativ“ galt beispielsweise die Einführung der Todesstrafe durch eine Volksabstimmung im Jahr 1972. Im selben Jahr verzeichnete die wachsende Umweltbewegung mit einem Gesetzesvorschlag zum Schutz der Küstenzone einen großen Erfolg, der per Volksabstimmung angenommen wurde. Schon die Drohung von Volksinitiativen reichte mitunter aus, bestimmte wichtige Änderungen zu erzwingen, wie beispielsweise das Kernkraftwerksmoratorium, das im Jahr 1976 angenommen wurde.

In den Jahren 1977/78 kam es zu der berühmten Initiative „Proposition 13“, die den Anstieg der Steuern auf Immobilien begrenzte. Die vorangegangenen Jahre waren von einer hohen Inflation geprägt, während der Preisanstieg bei Grundstücken und Häusern die Geldentwertung noch überflügelte. In der Folge wurden Durchschnittsfamilien mit einer steuerlichen Doppelbelastung konfrontiert. So schossen die kommunalen Steuern, die an den Immobilienwert gekoppelt waren, in die Höhe. Gleichzeitig wurden die Bezieher mittlerer Einkommen aufgrund der Inflation in höhere Steuerklassen eingestuft, ohne dass die reale Kaufkraft zugenommen hätte. Diese Konstellation bescherte dem kalifornischen Staat im Jahr 1976 Zusatzeinnahmen in Höhe von 2,5 Milliarden Dollar. 1977 fanden sich im kalifornischen Parlament immer mehr Befürworter des Vorschlags, die zusätzlichen Einnahmen zur Entlastung kleinerer Hauseigentümer zu verwenden. Über eine genaue Ausgestaltung konnten sich die Politiker allerdings nicht einigen. Die Demokraten befürworteten eine Regelung, bei der vor allem die niedrigeren Einkommen begünstigt wurden, während die Republikaner Maßnahmen vorschlugen, die höheren Einkommen die meisten Vorteile verschafften.

Während des gesamten Frühjahrs lag die Angelegenheit auf Eis. Im Juli schließlich kündigten zwei konservative Steuergegner – Howard Jarvis und Paul Gann – den Start einer Volksinitiative an. Ihr Vorschlag machte kurzen Prozess mit dem unkontrollierten Steueranstieg, der die kleinen Hauseigentümer in den Ruin trieb. Aber Proposition 13 zeichnete sich durch ein weiteres Merkmal aus. Der Vorschlag unterschied nicht zwischen privatem Wohneigentum und Unternehmensimmobilien, sondern scherte sämtliche Immobilienbesitz über einen Kamm. So konnte sich die Wirtschaft über gewaltige Vorteile und Entlastungen freuen, die sie gar nicht verlangt hatte. Dieser Aspekt fand im Herbst 1977, als die Unterschriftenkampagne für Proposition 13 in vollem Gang war, keine Berücksichtigung. In der Politik indes zeichnete sich noch immer keine Lösung ab. Im Dezember reichten Jarvis und Gann die Unterschriften für die Initiative ein – sie hatten mehr als doppelt so viele Un-

terschriften gesammelt wie gefordert. Nach einem ganzen Jahr voller Streit hatte das Parlament auch im Winter noch nicht zu einer gemeinsamen Vorgehensweise gefunden. Im Januar 1978 standen die Parlamentsmitglieder unter enormem Druck – sie mussten eine Lösung finden. Denn inzwischen hatte sich Proposition 13 im Volk bereits eine breite Unterstützung gesichert. Erst im März 1978 kam das Parlament endlich mit einem Alternativvorschlag, der den Stimmberechtigten im Juni als Proposition 8 vorgelegt wurde – gleichzeitig mit Proposition 13 von Jarvis und Gann. Trotz – oder vielleicht gerade aufgrund der massiven Unterstützung von Proposition 8 durch die gesamte Politikerklasse entschieden sich die Bürger mit überwältigender Mehrheit zugunsten von Proposition 13. Shultz (1997) schreibt dazu: „Zwanzig Jahre danach müssen wir uns bewusst machen, wie die Steuerrebellion in Kalifornien zustande kam. Es ging um Menschen, die in kleinen Häusern und Wohnungen lebten, die sie in den fünfziger Jahren für vielleicht 15.000 Dollar gekauft hatten und die plötzlich Steuern zahlen sollten, wobei der zehnfache Wert zugrunde gelegt wurde. Nach Proposition 13 griffen Sie wie nach einem rettenden Strohalm. Und auch zwanzig Jahre später halten Sie immer noch daran fest.“

Der Durchbruch von Proposition 13 hatte Folgen in zweifacher Hinsicht. Auch in anderen Bundesstaaten, in denen es Formen der Volksinitiative gab, kam es zu Steuerrebellionen. Der Erfolg von Proposition 13 machte der Öffentlichkeit bewusst, welche Möglichkeiten Volksabstimmungen eröffneten. „Mitte der achtziger Jahre begann die Volksinitiative die Volksvertretung als wichtige Bühne zur Lösung wesentlicher politischer Debatten abzulösen. Aktivisten aus dem linken wie auch aus dem rechten Spektrum wurden durch das Beispiel Proposition 13 zu politischem Handeln unter Umgehung der Volksvertretung ermuntert. Aus positiven wie negativen Beweggründen heraus träumten viele davon, zum nächsten Howard Jarvis zu werden. Organisationen begannen mit der Beschaffung von Mitteln und der Aneignung von Fertigkeiten, um über ihre Zielsetzung direkt abstimmen zu lassen. In den achtziger Jahren verdoppelten sich die Anstrengungen zur Durchsetzung einer Volksinitiative. So hatte die Bevölkerung zum Ende des Jahrzehnts hin bereits über 48 Maßnahmen abgestimmt. Auch nahmen die Erfolgsaussichten für eine Volksinitiative zu. Bis 1980 sprachen sich die Stimmberechtigten in Kalifornien lediglich für jeden dritten Vorschlag aus. Zwischen 1980 und 1990 wurde fast die Hälfte der Volksinitiativen angenommen.“ (Shultz, 1996, S. 3). In den neunziger Jahren nahm das Interesse noch weiter zu. Im November 1996 stimmten die Wahlberechtigten über mehr Vorschläge ab als im gesamten Zeitraum von 1960 bis 1969.

Volksabstimmungsgegner greifen Proposition 13 an, indem sie auf das unverantwortliche Abstimmungsverhalten der Öffentlichkeit hinweisen. Tatsächlich aber hat viel eher die unverantwortliche Passivität des kalifornischen Parlaments die Steuerrebellion der Wähler provoziert.

Im Zusammenhang mit der Absetzung von Gouverneur Gray Davis im Jahr 2003, dessen Amt dann vom Schauspieler Arnold Schwarzenegger übernommen wurde, gab es auch Kritik an der kalifornischen Recall-Regelung, nach der Mandatsträger durch Beschluss der Öffentlichkeit abgesetzt werden können. In den Medien wurde der Eindruck erweckt, dass eine solche Abberufung viel zu leicht möglich sei und der amtierende Politiker in einem solchen Fall keine Chance habe. Die Kritik entzündete sich darüber hinaus an

der Tatsache, dass der amtierende Gouverneur mit einfacher Mehrheit abberufen werden könnte, während der Nachfolger zur Wahl weniger Stimmen benötigen würde. Außerdem wurde behauptet, dass die Abberufungskampagne nur scheinbar von der Basis ausging. Tatsächlich stünden die Großunternehmen dahinter. Und der Umstand, dass nicht mehr ein „seriöser“ Politiker die Amtsgeschäfte führen würde, sondern „nur ein Schauspieler“, zeigte, welche Missstände direkte Demokratie mit sich bringt.

Diese Behauptungen entbehren in wesentlichen Punkten jeglicher Grundlage. Erstens kann eine Abberufung nicht ohne weiteres beantragt werden, denn dafür waren 2003 ganze 900.000 Unterschriften erforderlich – bei insgesamt 15 Millionen eingetragenen Wahlberechtigten. Entsprechend selten kommt es dazu. In den Vereinigten Staaten war bis zum damaligen Zeitpunkt nur ein einziger Gouverneur auf diese Weise abberufen worden (im Jahr 1921). Auf kommunaler Ebene kommt es öfter zu solchen Abberufungen (in 36 Bundesstaaten gibt es in den Kommunen die Möglichkeit dieser Abberufung). Aber die deutliche Mehrheit der Politiker überleben den Versuch einer Abberufung. Bei Stadträten sind es 70,8 Prozent und bei Bürgermeistern sogar 82,4 Prozent.

Es gab Gründe dafür, dass es einer Bürgergruppe gelang, die 900.000 Unterschriften zu sammeln. So hatte Davis – der zuvor ganz knapp als Gouverneur wiedergewählt worden war – ohnehin schnell an Einfluss verloren. Einerseits durch seine dürftige Reaktion auf eine massive und lang anhaltende Energiekrise; andererseits hatte er im Zusammenhang mit einem gewaltigen Haushaltsdefizit offensichtlich gelogen. Denn während des Wahlkampfes zeichnete Davis ein rosiges Bild der finanziellen Situation, attackierte jene, die von einem Haushaltsdefizit sprachen und schloss neue Steuererhöhungen kategorisch aus. Sofort nach seiner Wiederwahl gab Davis dann allerdings ein Rekorddefizit in Höhe von 32 Milliarden Dollar bekannt (mehr als das Defizit aller anderen US-amerikanischen Bundesstaaten zusammen, während es zwei Jahre zuvor noch einen Haushaltsüberschuss gab) und beschloss eine Steuererhöhung um insgesamt acht Milliarden Dollar. Außerdem standen doch gerade die großen Unternehmen hinter Gray Davis. Denn während der Abberufung wurde Davis von den zwei einflussreichsten Stimmen der kalifornischen Wirtschaft unterstützt – dem California Business Roundtable sowie der Handelskammer Los Angeles.

Die Tatsache, dass ein Schauspieler die Position von Davis übernahm, hat nichts mit direkter Demokratie zu tun. Auf nationaler Ebene gibt es in den USA keinerlei Form der direkten Demokratie. Hier kam es – im Gegensatz zu den meisten Staaten weltweit – noch zu keiner einzigen nationalen Volksabstimmung. Dennoch konnte der Schauspieler Ronald Reagan Präsident werden.

Die Möglichkeit der Abberufung in Kalifornien ist sicher unzulänglich, wenn man bedenkt, dass ein amtierender Gouverneur mit beispielsweise 40 Prozent der Stimmen zurücktreten muss, während sein Nachfolger zum Beispiel mit 30 Prozent gewählt werden kann. Die Ursache dafür ist, dass die Wähler den Nachfolger unter mehreren Kandidaten wählen. Und dabei kommt es selten dazu, dass der Kandidat mit den meisten Stimmen auch die absolute Mehrheit erhält. Aber diese Unzulänglichkeit ist dem Abberufungssystem inhärent. Abhilfe ließe sich leicht schaffen, indem mehrere Wahlgänge vorgesehen werden (wie bei den französischen Präsidentschaftswahlen). Die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen müssten dann gegeneinander antreten. Jetzt könnten die Wähler, die

beim vorangegangenen Wahlgang für unterlegene Kandidaten gestimmt haben (Plätze 3 und darunter), noch einmal für einen der beiden Kandidaten entscheiden, und es käme in jedem Fall zu einer absoluten Mehrheit (Nijeboer, 2003).

Der direktdemokratischen Beschlussfassung bringen die Bürger bereits seit Jahrzehnten mehr Vertrauen entgegen als der indirekten Beschlussfassung. Auch die neuesten Umfragen bestätigen dies. Die Hälfte der Befragten hat Vertrauen in den Bürger als unmittelbaren Gesetzgeber. Dagegen äußern 78 Prozent der Befragten, dass das Parlament von einer Handvoll Lobbygruppen bestimmt wird – während 15 Prozent der Meinung sind, das Parlament habe das allgemeine Wohl im Auge (Baldassare 2005).

### Die Folgen von Volksinitiativen für Steuern und Ausgaben

Unter Verweis auf Kalifornien wird häufig behauptet, dass direkte Demokratie mit der Aushebelung des Haushalts einhergeht. Denn die Bürger würden auf direktdemokratischem Weg die Steuern systematisch so weit senken, dass der Staat seine Aufgaben nicht mehr einwandfrei erfüllen kann. Dabei wird oft auf Proposition 13 verwiesen (so unter anderem in dem Buch von Daniel Smith „Tax Crusaders“).

Im Zusammenhang mit dieser Kritik untersuchte der amerikanische Politologe Matsusaka in der Studie „For the many or the few“ (2004) systematisch die Folgen von Volksabstimmungen für Steuern und Ausgaben in den Vereinigten Staaten. Er trug enorme Mengen an Daten zusammen: zu sämtlichen Bundesstaaten und etwa 4.700 Städten in den USA aus den letzten 100 Jahren, also „im Wesentlichen alle Daten, die derzeit verfügbar sind“ (S. xi). Die Auswertung dieser Daten ergab folgende Ergebnisse:

- (1) Die Gesamtausgaben der Bundesstaaten und Lokalverwaltungen verringern sich.
- (2) Die Ausgaben verschieben sich in Richtung kommunaler Ebene.
- (3) Es kommt zur Verlagerung von einer allgemeinen Besteuerung hin zur Bezahlung konkreter Dienstleistungen.

Das heißt, dass die Bürger bei entsprechenden Möglichkeiten die Tendenz zeigen, den Staat – und hier insbesondere den Zentralstaat – zurückzufahren und die Menschen gleichzeitig stärker für ihren eigenen Konsum aufkommen zu lassen. In den Vereinigten Staaten gibt der Staat etwa 36 Prozent des Bruttosozialprodukts aus; etwa die Hälfte davon geht auf das Konto von Kommunen und Bundesstaaten. Wenn in einem Bundesstaat die Volksabstimmung nach Volksinitiative vorgesehen ist, bringt das für eine vierköpfige Familie eine Steuerentlastung um durchschnittlich 534 Dollar sowie eine Senkung der öffentlichen Ausgaben von 589 Dollar mit sich. Das entspricht etwa vier Prozent der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Dabei handelt es sich zwar um einen signifikanten, aber in absoluten Zahlen durchaus nicht dramatischen Unterschied.

Matsusaka machte noch eine weitere bemerkenswerte Entdeckung. Die Volksabstimmung nach Volksinitiative kommt nicht allen Bundesstaaten in gleicher Weise zustande. Der entscheidende Faktor ist die geforderte Unterschriftenhürde, die zwischen zwei und zehn Prozent der Zahl der Stimmberechtigten liegen kann. Dabei erkennt man, dass der Einfluss der Volksabstimmung nach Volksinitiative mit sinkender Unterschriftenhürde systematisch wächst. In den Bundesstaaten mit der niedrigsten Unterschriftenhürde erreicht der Einfluss

der Volksabstimmung auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben etwa sieben Prozent, während die Auswirkungen in Staaten mit hoher Unterschriftenhürde vernachlässigbar gering sind (S. 33–35). Je einfacher eine Volksabstimmung initiiert werden kann, desto niedriger ist die Steuerquote.

Die Tendenz zur Steuersenkung gilt allerdings nicht für alle Verwaltungsebenen in gleichem Maße. Die gesamte Steuersenkung ergibt sich aus einer deutlichen Ausgaben senkung (von etwa zwölf Prozent) auf der Ebene der Bundesstaaten in Verbindung mit einer (schwächer ausgeprägten) Ausgabensteigerung auf kommunaler Ebene (Bezirke und Städte). Diese Entwicklung in Richtung Dezentralisierung ist aus statistischer Sicht offenbar sehr robust. Das heißt allerdings nicht, dass die Steuern auf kommunaler Ebene steigen. Denn die höheren Ausgaben in den Städten werden durch Abgaben finanziert, die auf erbrachte Dienstleistungen erhoben werden. Und zwar umso stärker, je größer der Einfluss von Volksabstimmungen ist: „Auf Bundesstaatenebene führte die Volksabstimmung nach Volksinitiative zu einem Steuerrückgang um etwa fünf Prozent, während die Abgaben auf erbrachte Dienstleistungen konstant blieben. Auf kommunaler Ebene führten Volksabstimmungen zu einem Anstieg der Abgaben um 14 Prozent – bei gleich bleibendem Steuerniveau.“ (S. 52).

Schließlich eine weitere bemerkenswerte Feststellung. Die genannten Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum von 1970 bis 2000. Wie bereits erwähnt, haben die meisten Bundesstaaten die Volksabstimmung bereits zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts eingeführt. Später haben sich die Bedingungen für diese Volksabstimmungen kaum geändert. Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts gab die öffentliche Hand nur etwa sechs Prozent des Bruttosozialprodukts aus. Einhundert Jahre später liegt dieser Wert schon bei fast 40 Prozent. Matsusaka untersuchte ebenfalls die Auswirkungen von Volksabstimmungen in der Zeit von 1902 bis 1942. In dieser Zeit führten Volksabstimmungen offensichtlich zu einem *Anstieg* der Staatsausgaben. Matsusaka stellte auch fest, dass die Staatsausgaben in diesem Zeitraum umso stärker zunahmten, je geringer die für eine Volksabstimmung erforderliche Zahl an Unterschriften ausfiel.

Man kann also nicht sagen, dass Volksabstimmungen *generell* zu einem Rückgang der Steuerquote führen. Dagegen steht fest, dass die Volksabstimmung den Mehrheitswillen der Bevölkerung besser widerspiegelt. Offensichtlich waren die Staatsausgaben um 1900 mit sechs Prozent in den Augen der meisten Bürger zu niedrig (Matsusaka bringt dies in Verbindung mit der damals vehement fortschreitenden Urbanisierung, die den Bedarf nach verschiedensten Formen kollektiver Infrastruktur steigerte), während die aktuellen 40 Prozent als eindeutig zu hoch und zu zentralisiert bewertet werden.

Matsusaka widmet ein umfangreiches Kapitel der Frage, ob die drei Verschiebungen, zu denen es unter dem Einfluss der Volksabstimmung kommt, auch tatsächlich den Willen der Bürger widerspiegeln. Dazu betrachtete er die Ergebnisse zahlreicher Meinungsumfragen, die im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte durchgeführt worden sind. Für Meinungsumfragen sind nicht Millionen Dollar erforderlich, und es kommt auch nicht zu einer millionenschweren Kampagne. So kostet eine repräsentative Meinungsumfrage in den Vereinigten Staaten lediglich ein paar Tausend Dollar. Verzerrungen aufgrund der finanziellen Aufwendungen spielen hier also keine Rolle. Aus den Meinungsumfragen geht unzweideutig hervor, dass die meisten US-Amerikaner tatsächlich einen schlankeren Staat befürworten (was mit

der Neigung zu einer generellen Steuersenkung einhergeht), dass sie Dezentralisierung wollen (die Ausgabenhoheit soll in Richtung lokaler Verwaltungseinheiten verschoben werden) und dass sie allgemeine Steuern als unattraktivste Form der Staatseinnahmen betrachten. Mehr noch: „In jedem Bereich, den ich untersuchen konnte, wird die Politik durch Volksabstimmungen in die von der Mehrheit der Bevölkerung bevorzugte Richtung gedrängt. Ich hatte *keinen einzigen* Anhaltspunkt, dass die Mehrheit der Bevölkerung mit den durch die Volksabstimmung einhergehenden politischen Veränderungen nicht einverstanden war.“ (Matsusaka, 2004, S. xi-xii; Kursivschreibung im Original).

Die Schlussfolgerung von Matsusaka ist eindeutig: „Einige Kommentatoren (...) haben behauptet, dass es aufgrund der Volksabstimmung zu einer gegen die allgemeinen Interessen gerichteten Politik kommt. Ihrer Behauptung liegt die Beobachtung zugrunde, dass die Volksabstimmung hohe Kosten verursacht und insbesondere von finanzkräftigen Einzelpersonen und Gruppen in Anspruch genommen wird. Die vorliegende Studie zeigt allerdings, dass auch das Engagement finanzkräftiger Interessengruppen – trotz ihrer wichtigen Rolle bei Volksabstimmungen – schließlich zum Vorteil der Mehrheit gereicht. Dafür gibt es eine rationale Erklärung. Ohne die Volksabstimmung sind die Wähler gezwungen, die politischen Entscheidungen des Parlaments zu akzeptieren. Mit der Volksabstimmung erhalten sie zusätzliche Entscheidungsmöglichkeiten. Wenn die Alternative zu einem Bürgervorschlag schlechter ist als die Entscheidung des Parlaments, kann der Vorschlag abgelehnt werden, und es entsteht kein Schaden. Wenn die Alternative besser ist, können die Wähler den Bürgervorschlag annehmen und stehen damit besser da. Selbst bei ungleichem Zugang zur Volksinitiative erreichen die Wähler aufgrund ihrer Fähigkeit, schlechte von guten Vorschlägen zu unterscheiden, dass sich Volksabstimmungen zum Vorteil der Mehrheit auswirken. Ich möchte unterstreichen, dass der Nachweis wertneutral ist. Das Ergebnis sagt nichts darüber aus, ob es sich bei direkter Demokratie um ein gutes oder ein schlechtes Entscheidungssystem für öffentliche Fragen handelt. Die Untersuchung zeigt ganz einfach, dass die Ergebnisse von Volksabstimmungen dem Willen der Mehrheit entsprechen.“ (S. 17).

### Die Rolle des Lobbyismus

Die eben gemachten Ausführungen hängen eng mit dem Thema Lobbyismus zusammen. Die direkte Demokratie in Kalifornien war von Anfang an relativ teuer. In der Abstimmungsrunde von 1922 belief sich der Gesamtbetrag bereits auf über eine Million Dollar (in damaligem Geld). In den siebziger, achtziger und neunziger Jahren wuchsen die Kosten für die Kampagnen um ein Vielfaches. 1992 gaben die Kampagnenausschüsse in 21 Bundesstaaten schätzungsweise 117 Millionen Dollar für Kampagnen aus, während es 1998 bereits 400 Millionen Dollar (in 44 Bundesstaaten) waren. Von diesen 400 Millionen Dollar entfiel der Löwenanteil mit 256 Millionen Dollar auf Kalifornien (Garrett und Gerber, 2001, S. 73). Seit Ende der achtziger Jahre wird in Kalifornien mehr Geld für Volksinitiativen ausgegeben als für Lobbyarbeit im Parlament. Unternehmen trugen 1990 hierzu etwa 66 Prozent bei (zum Vergleich: Einzelpersonen 12 Prozent, politische Parteien 7 Prozent und Gewerkschaften 1 Prozent – Shultz, 1996, S. 81).

Die Volksinitiative wurde bereits früh professionalisiert. Schon in der Zeit des Ersten Weltkriegs gründete Joseph Robinson eine Firma, die gegen Bezahlung Unterschriften sammelte.

Derzeit verlangen diese Firmen etwa eine Million Dollar, um die für eine kalifornische Volksinitiative benötigten Unterschriften zu sammeln. Im Jahr 1930 wurde die erste Firma gegründet, die die eigentlichen Kampagnen gestaltete (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.). Inzwischen sind in diesem Bundesstaat einige Dutzend professionelle Berater tätig, die sowohl die Kampagnen für professionelle Politiker als auch die Kampagnen im Zusammenhang mit Volksinitiativen begleiten. In der Regel konzentrieren sich diese Berater auf ein bestimmtes ideologisches Segment des „politischen Marktes“.

Auf diese Sachlage bezieht sich eine immer wieder geäußerte Argumentation. Finanzkräftige Lobbygruppen würden die verbindliche Form der Volksabstimmung nach Volksinitiative missbrauchen, um die eigenen Ziele zum Nachteil des „allgemeinen Interesses“ durchzusetzen. Dabei wird vorausgesetzt, dass sich die Volksvertretung um dieses allgemeine Interesse kümmert. Diese Argumentation wird jedoch oft nicht konsequent zu Ende gedacht. Oben haben wir bereits die grundlegende Argumentation von Matsusaka angeführt. Danach vergrößert sich die Wahlfreiheit der Bürger – unabhängig vom konkreten Vorschlag, der als Volksinitiative eingereicht wird –, und der Entscheidungsspielraum erweitert sich. Die Bürger gelangen auf diesem Wege eher zu dem Zustand, der ihren Vorstellungen am besten entspricht. Matsusaka vergleicht dies mit einer Familie, in der der Vater (= „Volksvertretung“) einseitig „vorschlägt“, welche Pizza auf den Tisch kommt. Wenn auch die Mutter (= „Lobbygruppe“) einen Pizza-Vorschlag machen kann und die gesamte Familie danach über die Vorschläge abstimmt (also auch die Kinder = die Stimmberechtigten), kann sich die Situation der Kinder nicht verschlechtern, obgleich sie keinen eigenen Vorschlag unterbreiten können. Die vom Vater vorgeschlagene Option bleibt bestehen. Hat die Mutter aber eine bessere Idee, kann sich bei der Abstimmung die Mehrheit dafür entscheiden. „Wir stellen Folgendes fest: Ein Vorschlagsrecht für jeden in der Familie wirkt sich positiv auf die Mehrheit aus. Diese Schlussfolgerung ist auch dann noch gültig, wenn das Vorschlagsrecht auf bestimmte Familienmitglieder beschränkt ist. (...) Solange die Vorschläge durch eine Abstimmung gefiltert werden, an der sich alle beteiligen können, hat dies nur dann negative Folgen für die Mehrheit, wenn man die Stimmberechtigten davon überzeugen kann, Entscheidungen zuzustimmen, die ihren eigenen Interessen zuwiderlaufen.“ (Original: Matsusaka, 2004, S. 12).

Die Politologin Elisabeth Gerber hat in ihrer Studie „The Populist Paradox“ (1999) systematisch untersucht, inwieweit „Lobbygruppen“ in der Lage sind, ihre Interessen mit finanziellen Mitteln durchzusetzen. Dazu analysierte sie die Geldströme von 168 Volksinitiativen in acht US-amerikanischen Bundesstaaten. Im Gegensatz zur Behauptung vieler Kritiker gelingt es wirtschaftlichen Mächten offensichtlich relativ schlecht, über eine Volksabstimmung Zustimmung zu einem von ihnen angestrebten Gesetz zu bekommen. Initiativen, die finanziell überwiegend von einzelnen Bürgern unterstützt wurden, fanden fast doppelt so oft Zustimmung wie Initiativen, die finanziell vorwiegend von Lobbygruppen unterstützt worden waren (tatsächlich ist die Zahl der Volksinitiativen, die vollständig von Lobbygruppen bzw. einzelnen Bürgern unterstützt werden, sehr klein). Beim weitaus größten Teil der durchgeführten Abstimmungen handelt es sich um Volksinitiativen. Andere Formen der Volksabstimmung sind in Kalifornien selten. Gerber schlussfolgert: „Der empirische Nachweis ist ein weiterer Baustein, um die Behauptung zu widerlegen, dass Lobbygruppen mit Hilfe der direkten Demokratie politische Entscheidungen kaufen können.“ (S. 138).

Gerber zeigt allerdings, dass es Lobbygruppen mitunter gelingt, eine unabhängige Volksinitiative mit einer Gegeninitiative scheitern zu lassen. Wenn eine Volksinitiative auf breite Zustimmung stößt und sich nicht einmal durch enorme finanzielle Mittel aufhalten lässt, versuchen mächtige politische Opponenten oder kapitalkräftige Gegner durch einen Gegenvorschlag („Counterinitiative“), der dem Original auf den ersten Blick ziemlich ähnlich sieht, Verwirrung zu stiften. Zum ersten Mal ist dies 1978 im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Anti-Steuer-Initiative Proposition 13 passiert. Mehrere Politiker brachten damals kurz vor Toreschluss einen „gemäßigteren“ Gegenvorschlag ein (Proposition 8), der aber nicht erfolgreich war.

Ein wichtiges Jahr war 1990, als die Zahl der „progressiven“ Initiativen enorm zunahm. Es kam zur „Nickel per drink“-Initiative, die für eine höhere Steuer auf Alkohol eintrat (Proposition 134); es gab die Initiative „Big Green“, eine große Umweltinitiative, die von Umweltgruppen gemeinsam mit demokratischen Politikern organisiert wurde; schließlich gab es die Initiative „Forests Forever“ (Proposition 130), die für den Erhalt der kalifornischen Wälder eintrat.

Wie aus vertraulichen Unterlagen hervorgeht, waren sich chemische und petrochemische Industrie im Klaren darüber, dass sich insbesondere die „Big Green“-Initiative aufgrund der großen Zustimmung nicht ohne weiteres zu Fall bringen lassen würde. Aus diesem Grund wurde eine Gegeninitiative lanciert: „Big Brown“ (Proposition 135). Die Holzindustrie konterte die Initiative „Forests Forever“ mit „Big Stump“ (Proposition 138). Und die Getränkeindustrie strengte gegen „Nickel per drink“ zwei eigene Initiativen an: „Penny a drink“ (Proposition 126) – eine Initiative, die sich für eine geringere Alkoholsteuer aussprach, sowie eine zweite Initiative, die jede weitere Steuererhöhung, darunter auch eine Erhöhung der Alkoholsteuer, von einer Zweidrittelmehrheit anstelle der bis dahin geltenden einfachen Mehrheit abhängig machen wollte.

Zweck dieser Gegeninitiativen war es, Verwirrung zu stiften. Die Stimmberechtigten waren schließlich mit einer unübersichtlichen Liste von 27 komplizierten Initiativen und Gegeninitiativen konfrontiert, die letztlich zum so genannten „Big NO“ führten. Von den 27 Vorschlägen wurden 23 abgelehnt, darunter auch jene Anträge, die ursprünglich in der Öffentlichkeit großen Anklang gefunden hatten. Darin zeigt sich ein bekanntes Phänomen: Der Wähler ist vorsichtig und lehnt einen Vorschlag im Zweifelsfall ab. „Die Wähler schlagen aus Verzweiflung einfach die Hände über dem Kopf zusammen und sagen zu allem ‚nein‘.“ (Shultz, 1996, S. 84).

Aus diesen Erfahrungen folgt eine wichtige Lektion. Wenn es der Wirtschaft gelingt, gegen das demokratische Leben Front zu machen, ist die Demokratie gefährdet. Die Bürger müssen im Zuge der demokratischen Beschlussfassung die gesetzlichen Grenzen bestimmen, innerhalb derer die Wirtschaft agieren kann. Diese Grenzen sollten ebenso fest gezogen sein wie beispielsweise bei geografischen oder geologischen Gegebenheiten, sie sollten die Würde des Menschen, das nicht Käufliche, schützen. Die Debatte und die Herausbildung gemeinsamer Vorstellungen sind das eigentliche Kernstück der Demokratie. Für sie sollte ein Forum mit öffentlichem Charakter existieren, das nicht bestechlich ist.

An den Bürgern kann es nicht liegen. Es gab verschiedene Versuche, den Einfluss des Geldes auf den Verlauf der Debatte zu verringern. 1974 sprachen sich die kalifornischen Bürger für eine Volksinitiative aus (Proposition 9), mit der die

Ausgaben für Volksabstimmungen gedeckelt werden sollten. Zwei Jahre später wurde diese Bestimmung allerdings vom obersten Gerichtshof der USA annulliert. Die Argumentation lief darauf hinaus, dass die finanzielle Unterstützung einer Kampagne zur freien Meinungsäußerung gehören würde (der Grundsatz des so genannten „Free Speech“, der im ersten Artikel der amerikanischen Verfassung verankert ist). Es ist in den Vereinigten Staaten also nicht möglich, die Kosten einer Kampagne zur direktdemokratischen Beschlussfassung zu begrenzen, solange die Verfassung nicht geändert oder anders interpretiert wird.

Allerdings akzeptiert der oberste Gerichtshof Einschränkungen bei der Wahl von Kandidaten für repräsentative Organe, da in diesen Fällen Korruptionsgefahr besteht. Bei einer Volksabstimmung jedoch, die sich mit einer öffentlichen Angelegenheit beschäftigt, spielt Korruption keine Rolle (denn hier entscheidet der Stimmberechtigte selbst). Am 18. Dezember 1996 erreichten die Gegner des großen Geldes zum Beispiel mit der Annahme des Vorschlags Proposition 208 einen bemerkenswerten Sieg. 61,8 Prozent der Stimmberechtigten sprachen sich für eine Deckelung der Ausgaben bei Wahlen zu repräsentativen Organen aus. Bis dahin gab es in Kalifornien eine solche gesetzliche Einschränkung nicht. Die Initiatoren führten als Beispiel einen Kandidaten bei der Wahl zum kalifornischen Parlament an, dem eine Woche vor dem Gang zur Wahlurne von einem Tabakunternehmen noch 125.000 Dollar zugeschoben worden waren und der schließlich mit einer hauchdünnen Mehrheit von 597 Stimmen gewann. Aus der Informationsbroschüre zu Proposition 218: „Wenn die Interessen des großen Geldes gewinnen, haben die Menschen verloren.“ Auch Proposition 208 wurde vor den Gerichten angefochten. Während des Prozesses startete eine weitere Gruppierung mit der Initiative Proposition 34, die Proposition 208 rückgängig machen wollte und Lockerungen bei den Kampagnenzuschüssen vorsah. Dieser Vorschlag wurde im Jahr 2000 von über 60 Prozent der Stimmberechtigten angenommen.

Auch eine Verpflichtung zur Bekanntgabe der Finanzierung wurde angestrebt. Im Jahr 1988 nahmen die kalifornischen Stimmberechtigten Proposition 105 an. Danach müssen in Anzeigen für den Wahlkampf die wesentlichen Geldgeber genannt werden. Diese Regelung galt einige Jahre und tat ihre Wirkung. So musste in Anzeigen, die sich gegen die „Nickel per drink“-Initiative richtete, jeweils darauf hingewiesen werden: „... finanziert vom Bier-Institut, vom Wein-Institut sowie vom Verband der Alkoholproduzenten und -vermarktungsunternehmen. Der Industrie gelang es jedoch, Proposition 105 von einem Gericht für ungültig erklären zu lassen. Offensichtlich verstecken sich die Geldgeber politischer Anzeigen häufig hinter nichtssagenden oder irreführenden Bezeichnungen. So führte beispielsweise die Tabakindustrie 1994 eine 18 Millionen Dollar schwere Kampagne unter dem Motto „Californians for Statewide Smoking Restrictions“ (siehe weiter unten). Im Jahr 1997 bestätigte der Senat von Kalifornien ein Gesetz (SB 49), nach dem jeder Kampagnenausschuss, der über 100.000 Dollar für eine Volksinitiative ausgibt – und praktisch ist dies immer der Fall –, die eigenen Ausgaben elektronisch dokumentieren muss. Dieser Bericht wird auf der offiziellen Internet-Präsenz von Kalifornien veröffentlicht.

Ein Beispiel für die Wirkung objektiver Anzeigen lieferte das Jahr 1988, als die Tabakindustrie mit einer Initiative auftauchte, die auf eine Lockerung der Einschränkungen für das Rauchen abzielte (diese Einschränkungen gehen in Kalifornien sehr weit). Die Tabakindustrie präsentierte ihren Vorstoß jedoch als Initiative zur Einschränkung des Rauchens.

Eine fiktive Organisation stand dahinter: „Kalifornier für Rauchbeschränkungen im Bundesstaat“. Um gegen diese Täuschung der Öffentlichkeit vorzugehen, veröffentlichten die California Wellness Foundation und das Public Media Center eine schlichte Anzeige, in der eigentlich nur Auszüge aus der zugehörigen Informationsbroschüre sowie eine Liste der wichtigsten Geldgeber für und gegen die Kampagne abgedruckt waren. In der Informationsbroschüre war zu lesen: „Die vorgeschlagene Maßnahme würde im Vergleich zur augenblicklichen Situation geringere Einschränkungen für Raucher mit sich bringen.“ Als wichtige Geldgeber zugunsten der Initiative waren Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co sowie einige weitere Tabakunternehmen aufgeführt. Als wichtigste Geldgeber gegen Proposition 188 wurden in der Anzeige The American Cancer Society, The American Lung Association, The American Heart Association sowie The American Medical Association genannt. Anhand dieser nüchternen Fakten auf einer klar gestalteten und übersichtlich präsentierten Anzeigenseite wussten die kalifornischen Stimmberechtigten sofort, was die Stunde geschlagen hatte, und Proposition 188 wurde mit einer schmachvollen 70-zu-30-Niederlage niedergeschmettert. Dieses Beispiel verweist auf die Problematik der Irreführung, der insbesondere von wirtschaftlichen Interessen ausgehen kann. Dagegen hilft die Bekanntgabe der Geldgeber in der zugehörigen Informationsbroschüre sowie die Verbreitung dieser Informationen in verständlicher Form über Anzeigen oder Werbespots.

Bis 1992 konnten sich die Volksinitiativen auf den so genannten Fairness-Grundsatz stützen, der 1949 von der Federal Communications Commission verabschiedet worden war. Danach mussten Radio- und Fernsehsender den Vertretern gegensätzlicher Standpunkte zu kontroversen öffentlichen Themen „in angemessener Weise“ Gelegenheit zur Darstellung ihrer Auffassung geben. Der Fairness-Grundsatz wurde von den Eigentümern der Sender über viele Jahre angefochten. Im Jahr 1992 knickte die FCC schließlich ein. Der Fairness-Grundsatz hatte fortan keine gesetzliche Geltung mehr für Volksinitiativen. Die Informationsbroschüre zur Volksinitiative, die jeder Stimmberechtigte vor der Abstimmung erhält, war seitdem das einzige wirklich öffentliche Diskussionsmedium. Hier stellt sich die Frage, ob das ausreicht.

### Die Umsetzung angenommener Volksinitiativen

In Kalifornien werden – ebenso wie in der Schweiz – die meisten Bürgervorschläge abgelehnt. Lediglich 34 Prozent der Initiativen ist Erfolg beschieden.

Seltsamerweise bedeutet das aber nicht, dass die angenommenen Vorschläge in 34 Prozent der Fälle auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Umsetzung eines von der Mehrheit der Bürger angenommenen Vorschlags kann immer noch ganz oder teilweise verhindert werden. Zu diesem Zweck verfügen die Politiker über eine Reihe von Mitteln. Zunächst kann ein durch Volksabstimmung angenommener Vorschlag vor Gericht angefochten werden. In Kalifornien kommt es häufig dazu, und nicht selten führt ein solches Vorgehen zur vollständigen oder teilweisen Annullierung des angenommenen Vorschlags. In anderen Fällen wird der angenommene Vorschlag von den zuständigen Stellen einfach nicht umgesetzt. Elisabeth Gerber u. a. behandeln im Buch „Stealing the Initiative“ (2001) das Phänomen, dass die etablierte Macht unerwünschte Bürgerbeschlüsse mit Hilfe verschiedener Winkelzüge doch noch entkräftet oder umgeht. Die Autoren haben die Umsetzung von zehn Vorschlägen untersucht, die von den Bürgern in Kalifornien bei

Volksabstimmungen angenommen wurden, und schlussfolgern: „Es ist ganz offensichtlich, dass bestimmte Personen innerhalb der Behörden über einen breiten Handlungsspielraum verfügen, wenn es um das Schicksal angenommener Bürgervorschläge geht.“ (S. 110). Zahlreiche Bürgerbeschlüsse werden in der Praxis nur teilweise umgesetzt, und in einigen Fällen kommt es überhaupt nicht zur Realisierung.

Ein bemerkenswertes Beispiel ist die „English only“-Initiative (Proposition 63), mit der Englisch als einzige offizielle Sprache in Kalifornien durchgesetzt werden sollte und die 1986 von 73,2 Prozent der Stimmberechtigten angenommen wurde. Dennoch kam es nie zur Umsetzung dieses Vorschlags. So werden offizielle Wahlunterlagen in San Francisco weiterhin mehrsprachig veröffentlicht (neben Englisch auch in Spanisch und Chinesisch). Im Jahr 1987 brachten die Demokraten sogar einen Gesetzesvorschlag ein, der die Einreichung einer Klage unter Berufung auf den angenommenen Vorschlag wesentlich erschweren würde. Die Gesetzesvorlage wurde allerdings nicht angenommen, nachdem Gegner die Angelegenheit an die große Glocke gehängt hatten, und die Demokraten aus Furcht vor Stimmenverlusten einen Rückzieher machen mussten. Der verwandte Vorschlag 227 – ebenfalls mit der Bezeichnung „English only“ – wurde 1998 mit 60,9 Prozent der Stimmen angenommen. Dieser Vorschlag sah ein Ende der so genannten „*Bilingual Education*“ an zahlreichen öffentlichen Schulen vor (bei der der Unterricht zunächst mehrere Jahre lang in der Muttersprache erfolgt – also meist in Spanisch). Alternativ sollten die nicht-englischsprachigen Kinder das „*English Immersion*“-Programm absolvieren, bei dem sie in Englisch unterrichtet werden – allerdings immer noch teilweise getrennt von englischen Muttersprachlern. In solchen Schulbezirken, in denen diese Vorschläge eine breite Unterstützung fanden, wurden sie auch umgesetzt. In anderen Bezirken hatte die Volksinitiative allerdings keinerlei Auswirkungen. In San Francisco stimmten beispielsweise nur 38,8 Prozent der Stimmberechtigten für den Vorschlag, und der Verantwortliche für die öffentlichen Schulen erklärte in aller Ruhe, dass der Vorschlag nicht umgesetzt würde. Und zwar ungeachtet der Tatsache, dass die Volksinitiative im gesamten Bundesstaat angenommen worden war und das Gleichheitsprinzip fordert, den Vorschlag folglich auch im gesamten Bundesstaat umzusetzen. Eigentlich zeigt das Schicksal von Proposition 227, dass sich der Gesetzgeber ohnehin nicht mit inhaltlichen Fragen des Unterrichts befassen sollte. Wenn der Staat solche Entscheidungen den Schulen überlässt, können diese im Einzelfall jeweils eigenständig entscheiden, welchen Weg sie am besten gehen. Auf ein vom Bundesstaat vorgegebenes einheitliches Zwangskorsett könnte man dann verzichten.

Im Jahr 1990 wurde Proposition 140 von den Stimmberechtigten angenommen. Mit diesem Vorschlag wurden einerseits so genannte „*Term Limits*“ für Parlamentsabgeordnete eingeführt, andererseits verringerte man die finanzielle Ausstattung der Abgeordneten auf etwa 80 Prozent des bis dahin üblichen Niveaus. Ziel dieser Volksinitiative war es, der Bildung einer eigenen Klasse von lebenslangen Berufspolitikern entgegenzutreten. „*Term Limits*“ begrenzen die Zeit, in der eine Person ein politisches Amt (in der Legislative bzw. Exekutive) innehaben darf. Proposition 140 sah hier Zeiträume von höchstens sechs bis acht Jahren vor. Selbstverständlich kann ein solcher Vorschlag nicht mit der Zustimmung der Parlamentsabgeordneten selbst rechnen. Gleichzeitig ist es beinahe unmöglich, diese Beschränkungen – sind sie einmal eingeführt – noch zu umgehen. Die politische Elite in Kalifornien hat dann erfolglos sämtliche Rechtsmittel eingesetzt in



der Hoffnung, die „Term Limits“ rückgängig zu machen. Das letzte Gerichtsurteil wurde erst 1997 gesprochen. Inzwischen war es dank des angenommenen Bürgervorschlags zu einer vollständigen Neubesetzung des Parlaments und der Spitzenpositionen gekommen. Mehr Erfolg war den etablierten Mächten mit ihren Versuchen beschieden, die finanziellen Kürzungen rückgängig zu machen, zu denen es durch Proposition 140 gekommen war. Sie konnten ein Gericht überzeugen, die vom Volk durchgesetzte Senkung der großzügigen Rentenversicherungen für Spitzenpolitiker zu annullieren. Andere Bestimmungen des Proposition 140 wurden von den Gerichten nicht in Frage gestellt. Allerdings gelang es der politischen Klasse ziemlich schnell, das entsprechende Gesetz durch Umlagerungen im Etat zu umgehen: „Durch eine Neuaufteilung der Behörden und die Verlagerung von Etats aus dem Bereich formaler legislativer Ausgaben heraus, umging das Parlament weitestgehend die von Proposition 140 beabsichtigten Ausgabenbeschränkungen. Auf diese Weise konnten sie nicht nur an ihren politischen Mitarbeitern festhalten, sondern sie behielten auch den Umfang der behördlichen Dienste bei, an denen gespart werden sollte. (S. 54–55).

Ein aktuelles Beispiel für die Arroganz, die Politiker gegenüber demokratisch gefassten Beschlüssen mitunter an den Tag legen, lieferte das kalifornische Parlament mit der Verabschiedung eines Gesetzes, mit dem die Homoehe im Bundesstaat anerkannt werden sollte. Zu dieser Frage wurde eine Volksabstimmung durchgeführt (Proposition 22), in der sich eine Mehrheit von 61,4 Prozent dafür aussprach, dass es nur zwischen einem Mann und einer Frau zu einer gesetzlichen Ehe kommen kann. In der Folge verabschiedete das kalifornische Parlament dennoch ein Gesetz, das die Ehe zwischen Homosexuellen zuließ. Gouverneur Schwarzenegger legte allerdings sein Veto gegen dieses parlamentarische Gesetz ein und betonte, dass der Wille des Volkes zu respektieren sei. Selbstverständlich wurde er von den Gegnern als „äußerst rechts“ gebrandmarkt. Schwarzenegger verwies auf die Möglichkeit, dass der Bürgerbeschluss noch von einem Gericht annulliert werden könnte.

## Deutschland: Bayern

Der 1. Oktober 1995 war ein wichtiger Tag für die europäische Demokratie. An diesem Tag beschlossen die Bürger von Bayern, sich auf der Ebene der Städte, Gemeinden und Landkreise wesentlich weiter reichende direkte Entscheidungsbefugnisse zuzuerkennen (Seipel und Mayer, 1997).

In Bayern gab es bereits vor 1995 auf Ebene des Bundeslandes eine eingeschränkte Form der direkten Demokratie. Die Bürger konnten Gesetzesinitiativen einbringen und in einem Volksentscheid darüber abstimmen. Die Hürde für diese Mitsprachemöglichkeit war allerdings außerordentlich hoch. In einer ersten Phase mussten 25.000 Unterschriften gesammelt werden. Damit konnte der Antrag auf einen Volksentscheid eingereicht werden. Wenn das Innenministerium Einwände gegen die Initiative formulierte, war der Bayerische Verfassungsgerichtshof aufgerufen, darüber zu urteilen. Hatte auch der Verfassungsgerichtshof keine Bedenken, mussten sich in der nächsten Stufe zehn Prozent der Stimmberechtigten (etwa 900.000 Bürger) innerhalb von zwei Wochen im Rathaus als Unterstützer des Volksbegehrens eintragen. Diese zweite Hürde war kaum erreichbar, sodass es in Bayern auf Bundeslandebene fast nie zu Volksabstimmungen kam. So war die Entscheidung von 1995 erst der vierte Volksentscheid seit dem Zweiten Weltkrieg. Im Übrigen wird das politische

Leben in Bayern bis heute durch die Dominanz einer politischen Partei – der christdemokratischen CSU – bestimmt.

Die Geschichte von Mehr Demokratie – jener Bewegung, die in Bayern unter anderem durch den Volksentscheid von 1995 für einen Durchbruch der direkten Demokratie gesorgt hat – ist die Geschichte eines doppelten Erfolgs. Mehr Demokratie gelang es, die außerordentlich hohen Hürden zu nehmen, die mit einem Volksentscheid in Bayern verbunden sind. Und Mehr Demokratie gelang es zugleich, den Widerstand der CSU zu überwinden, die sich der Einführung direkter Demokratie auf kommunaler Ebene hartnäckig widersetzte. Auf Landesebene war dies die erste CSU-Niederlage seit 40 Jahren.

Der Funke der direkten Demokratie ist in gewisser Weise von der Schweiz auf die bayerischen Kommunen übersprungen. Dass es in Bayern überhaupt einen Volksentscheid gab, wenn auch mit einer viel zu hohen Einstiegschürde, lässt sich dadurch erklären, dass der erste bayerische Ministerpräsident (Wilhelm Hoegner) den Zweiten Weltkrieg im Schweizer Exil verbracht und dieses System dort schätzen gelernt hatte. Später gelangte der Volksentscheid durch Hoegners Mitwirkung in die bayerische Verfassung. Noch im Jahr 1950 betonte Hoegner: „Der Volksentscheid ist das Kernstück einer modernen demokratischen Gemeindeordnung.“ (Meyer und Seipel, 1997, S. 12).

### Die Kampagne für zehn Prozent Unterschriften

Vom 6. bis 19. Februar musste Mehr Demokratie eine gewaltige Hürde nehmen. Zehn Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung sollten innerhalb dieser beiden Wochen während der Öffnungszeiten in die Rathäuser gehen und durch ihre Unterschrift das Ersuchen um ein Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene mit ihrer Unterschrift unterstützen. Die Initiatoren hatten Erfolg: 13,7 Prozent der bayerischen Stimmberechtigten (fast 1,2 Millionen Menschen) beteiligten sich. Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, wenn man den Widerstand bedenkt, der vielerorts von offizieller Seite bestand. So konnten zahlreiche Bürger die Initiative nicht unterstützen, da das Rathaus auch zu den gesetzlich vorgesehenen Öffnungszeiten geschlossen blieb.

In der Presse waren die meisten Reaktionen positiv. Die CSU-nahen Zeitungen und Zeitschriften hielten sich dennoch zurück. So schrieb der Münchner Merkur am 21. Februar 1995: „Jubelgeschrei darüber, dass das Volksbegehren der Bürgeraktion Mehr Demokratie in Bayern e.V. zur Einführung von Bürgerentscheiden in Gemeinden und Landkreisen erfolgreich war, wäre fehl am Platz. Im Prinzip herrschen auch in Bayern längst demokratische Zustände. Jeder Bürger kann einem Stadtrat oder einer Stadtratsfraktion bei der nächsten Kommunalwahl per Stimmzettel das Wohlwollen entziehen, sollten ihm die Rathaus-Entschlüsse nicht mehr behagen ...“ Die Main-Post merkte am gleichen Tag prophetisch an: „Nach dem erfolgreichen Volksbegehren ‚Mehr Demokratie in Bayern‘ wird die CSU eine sattsam bekannte Taktik anwenden: Man schreibt sich das Anliegen der Bürgerbewegung selbst aufs Panier, gestaltet den alternativen Gesetzentwurf jedoch so, dass de facto der staatstragenden Partei nichts anbrennen kann.“

### Herrschaft durch Angst

Im Jahr 1991 hatte ein Volksbegehren in Bayern („Das bessere Müllkonzept“ – der Vorschlag für eine Reform der Abfallrichtlinien) zwar die 10-Prozent-Hürde genommen, die

Auseinandersetzung mit der CSU im anschließenden Volksentscheid jedoch knapp verloren. Nachdem Mehr Demokratie die Unterschriftenhürde genommen hatte, untersuchte man, wie es der CSU im letzten Volksbegehren gelungen war, die Entscheidung zu ihren Gunsten zu wenden.

Eine der Ursachen für den Erfolg der Partei war deren Präsenz auf dem Land. In den Städten, in denen das Volksbegehren „Das bessere Müllkonzept“ präsent war, erreichte es häufig auch die Mehrheit. Auf dem Land jedoch konnte man der CSU-Agitation nichts entgegenzusetzen. Als wichtigste Schlussfolgerung ergab sich, dass die CSU systematisch auf Angst gesetzt hatte. In Musterreden – Teil eines Maßnahmenpakets, das die CSU an die eigenen Gemeinderatsfraktionen in sämtlichen 2000 Gemeinden und Städten in Bayern geschickt hatte – waren Aussagen enthalten, wie beispielsweise: „Wenn Sie keinen Platz für 6 Mülltonnen in Ihrer Küche haben, können Sie schon jetzt damit anfangen, die halbe Küchenzeile abzubauen.“ Über den getrennten Müllabtransport wurde behauptet, er würde Zwischenlagerstätten erforderlich machen, die beschrieben werden als „... eine schöne Bescherung mit Gestank, Bränden, giftigen Sickerwässern und Tausenden von Ratten“.

Die bayerischen Gesetze sehen vor, dass das Bayerische Parlament bei einem Volksbegehren, das die 10-Prozent-Hürde überwindet, einen Gegenantrag vorlegen darf, der gemeinsam mit dem Bürgerantrag zur Abstimmung gestellt wird. Die CSU hatte und hat die absolute Mehrheit im Landesparlament und konnte dementsprechend einen Gegenantrag einbringen, auf dem die gesamte Parteitagitation aufgebaut ist und der eine Abschwächung des Bürgerantrags bedeutete. Auf diese Weise konnte die CSU schließlich den Vorschlag von „Das bessere Müllkonzept“ zu Fall bringen. Die Christsozialen brachten einen deutlich abgeschwächten Gegenantrag ein, schleusten ihn durchs Parlament und erreichten beim Volksentscheid nach einer ausgeklügelten Kampagne eine Mehrheit von 51 Prozent (gegenüber 44 Prozent für den ursprünglichen Vorschlag von „Das bessere Müllkonzept“).

Auch gegen die Initiative Mehr Demokratie folgte die CSU demselben Schema. Auch hier legte die Partei einen Gegenantrag vor. Dieser Gegenantrag schloss für Bürgerentscheide eine Vielzahl Themen aus (beispielsweise war für Bauprojekte kein Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene vorgesehen). Auch beinhaltete der CSU-Antrag ein 25-Prozent-Beteiligungsquorum (bei einer Teilnahme von unter 25 Prozent würde das Ergebnis des Volksentscheids nichtig; siehe dazu Kapitel 2 über die negativen Folgen von Beteiligungsquoren). Schließlich durften die Unterschriften im CSU-Antrag nicht frei gesammelt werden, sondern die Bürger mussten im Rathaus unterschreiben. Das sind nur einige der Einschränkungen. Die Zielrichtung war eindeutig: Mit vielen Hindernissen und Beschränkungen wollte man das Zustandekommen direkter Bürgerentscheidungen möglichst erschweren.

Gleichzeitig begann die CSU, Angst zu schüren. Ihr Motto lautete: „Damit nicht wenige alles blockieren“. Laut CSU öffnete der Antrag von Mehr Demokratie das Tor für die Vorherrschaft von Demagogen und lautstarken Minderheitsgruppierungen. Die CSU behauptete sogar, dass der Antrag von Mehr Demokratie eine Gefahr für das Läuten von Kirchenglocken oder für die beliebten Oktoberfeste darstellt. Die CSU prophezeite unter anderem einen dauerhaften Wahlkampf, ständige Unsicherheit, die Unmöglichkeit ei-

ner langfristigen Planung (mit der Folge des Verlustes von Arbeitsplätzen) oder die Durchsetzung „unpopulärer“ Maßnahmen. Dies alles würde eintreten, wenn der Antrag von Mehr Demokratie Erfolg hätte. Auf lokaler Ebene konnte sich die Macht des Parteiapparats entfalten: beispielsweise weigerte man sich, die Gemeindesäle für Versammlungen zur Verfügung zu stellen.

Im Grunde genommen konnte Mehr Demokratie dieser Kampagne erfolgreich entgegenwirken, da sie die Taktik der CSU eindeutig durchschaute. Die wichtigste Gegenstrategie bestand darin, die verschiedensten gesellschaftlichen Kräfte zu überzeugen, sich in der Öffentlichkeit zugunsten des Volksbegehrens und gegen den CSU-Gegenantrag auszusprechen. Dabei handelte es sich um Gruppen und Personen, denen die Bürger vertrauten – politische Parteien, gesellschaftliche Organisationen, Jugendgruppierungen, ja sogar einzelne CSU-Mitglieder.

Eine wichtige Erfahrung, die man mit „Das bessere Müllkonzept“ gemacht hatte, bestand darin, in der Debatte die Initiative nicht der CSU zu überlassen. Ein Teil der CSU-Strategie bestand aus wiederholten Diffamierungen der gegnerischen Seite. Da diese Diffamierungen jedes Mal aufs Neue widerlegt werden mussten, trat die Debatte über den eigentlichen Inhalt des Volksentscheids in den Hintergrund. Die CSU wollte Mehr Demokratie beispielsweise finanzielle Unregelmäßigkeiten unterschieben. Dies erfolgte in einem strategisch entscheidenden Moment, zwei Wochen vor dem Volksentscheid. Wäre es der CSU gelungen, die öffentliche Diskussion in diesen letzten zwei Wochen auf die Finanzen von Mehr Demokratie zu lenken, wäre das für die Bürgerinitiative wahrscheinlich verhängnisvoll gewesen. Spenden von Bürgern für Mehr Demokratie gingen auf ein Konto in München und wurden dann aufgrund der internen Organisation dieser Bank nach Köln transferiert. Mehr Demokratie hatte damit nichts zu tun, die CSU jedoch suggerierte in den Medien, dass diese Mittel aus Bayern entwendet und entsprechend für andere Aufgaben eingesetzt würden. Die Bürgerinitiative konterte diese Angriffe, indem sie ihre Bücher – die vollkommen in Ordnung waren – unverzüglich vollständig offen legte und die CSU selbst in Bedrängnis brachte. Die Presse verlangte von der CSU, mehr sachliche Argumente vorzubringen.

Am 1. Oktober 1995 kam es zur Abstimmung. Für den Antrag von Mehr Demokratie sprachen sich 57,8 Prozent der Stimmberechtigten aus, für den CSU-Vorschlag lediglich 38,7 Prozent. Damit eröffnete sich in Bayern erstmals die Möglichkeit, auf kommunaler Ebene Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren durchzuführen.

## **Blühende Demokratie**

In den vergangenen zehn Jahren hat sich in Bayern eine lebhaftere direktdemokratische Praxis entwickelt (Rehmet und Wenisch, 2005). In den Gemeinden wurden bis September 2005 insgesamt 1371 Bürgerbegehren verzeichnet, die in 835 Fällen (60,9 Prozent) einen Bürgerentscheid nach sich zogen. In den übrigen Fällen wurde das Bürgerbegehren aus verschiedenen Gründen nicht zugelassen (14,2 Prozent) oder vom Gemeinderat übernommen (12,5 Prozent) bzw. von den Bürgern zurückgezogen oder gar nicht erst beantragt (10,1 Prozent). Die meisten Bürgerbegehren wurden in der bayerischen Landeshauptstadt München veranlasst (15); an zweiter Stelle steht Augsburg (12). Interessant ist außerdem, dass die Zahl der Bürgerbegehren von 318 im Jahr 1996 allmäh-

lich auf einen stabilen Durchschnitt von jährlich etwa 100 Bürgerbegehren in den Jahren 1999 bis 2005 zurückging. Ganz offensichtlich gab es einen gewissen Nachholbedarf, der die Unmenge an Bürgerbegehren unmittelbar nach der Einführung des neuen Systems hervorrief. (In Deutschland spricht man auf kommunaler Ebene von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und auf Länder- bzw. Bundesebene von Volksbegehren und Volksentscheiden).

Bei diesen Bürgerentscheiden kristallisieren sich drei Hauptthemenkomplexe heraus:

- öffentliche Infrastruktur und Versorgungsunternehmen (23 %)
- Flächennutzungspläne (23 %)
- Verkehrsprojekte (20 %)

Die Position des Gemeinderats wurde in der Zeit von 1995 bis 2005 von den Bürgern öfter bestätigt (49 %) als zurückgewiesen (45 %) – die übrigen Fälle ließen sich nicht eindeutig zuordnen. Bei einem kommunalen Antrag besteht also eine Wahrscheinlichkeit von eins zu zwei, dass er in einem Bürgerbegehren nicht besteht. Die durchschnittliche Beteiligung in diesem Zeitraum betrug fast 50 Prozent, wobei die Beteiligung zunimmt, je kleiner die Gemeinde ist.

Wie bereits erwähnt, reichte mitunter schon die Drohung mit einem Bürgerbegehren, um einen unerwünschten Ratsbeschluss in der Schublade verschwinden zu lassen. Rehmet und Wenisch (2005, S. 5) nennen ein Beispiel aus Augsburg, wo ein Zusammenschluss aus Professoren, Pädagogen und Buchhändlern Unterschriften für die Eröffnung einer neuen Stadtbibliothek sammelten. Da sie für den Antrag wesentlich mehr Unterschriften gesammelt hatten, als eigentlich erforderlich war, übernahm der Gemeinderat ihren Plan schnell.

### Widerstand der Gerichte

Die herrschende Klasse ließ die Situation allerdings nicht so ohne weiteres auf sich beruhen. Außer der Behinderung durch CSU-Politiker erlebte Mehr Demokratie einen noch größeren Widerstand durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Da die Richter durch den von der CSU dominierten Landtag ernannt werden, sind 80 Prozent von ihnen CSU-Mitglieder oder stehen der Partei nahe. Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs sind endgültig, da es keinerlei Berufungsmöglichkeiten gibt.

Gleichzeitig mit dem Volksbegehren zugunsten einer Ausweitung der Mitsprachemöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene hatte Mehr Demokratie ein zweites Volksbegehren zur Erweiterung der direkten Demokratie auf Landesebene eingeleitet. Diese Initiativen wurden 1994 unmittelbar nacheinander eingereicht. Das zweite Volksbegehren wurde jedoch vom bayerischen Senat anhand weit hergeholter rechtlicher Gründe angefochten und musste darum dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt werden. Alle erwarteten, dass die Einwände des Parlaments verworfen werden oder zumindest dass das Volksbegehren in seinen wesentlichen Elementen bestätigt wird. In einem nicht nachvollziehbaren Plädoyer erklärten die CSU-Richter das gesamte Volksbegehren für nichtig. „Ganz und gar unbegreiflich“, schrieb die Süddeutsche Zeitung am 15. November 1994 in einem Kommentar und sprach die Vermutung aus, „dass der Verfassungsgerichtshof mit der Mehrheit seiner auf CSU-Vorschlag gewählten Richter Urteile fällt, von denen er glaubt, dass sie der von der CSU geführten Staatsregierung gefallen.“

1999 beantragte Mehr Demokratie erneut ein Volksbegehren zur Erweiterung der Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger auf Landesebene. Diesmal wurde die Initiative so formuliert, dass nicht mehr in dieser Weise angreifbar war. Jetzt förderte der Verfassungsgerichtshof Artikel 75 der bayerischen Verfassung zutage, in dem steht: „Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, sind unzulässig.“ Dieser Artikel war einst eingeführt worden, um die Bevölkerung vor einer neuen Diktatur zu schützen. Im vorliegenden Fall wurde der Artikel allerdings angewendet, um die herrschenden Politiker vor weiter reichenden demokratischen Rechten der Bevölkerung zu bewahren. Der Verfassungsgerichtshof setzte im März 2000 „Demokratie“ mit repräsentativer Demokratie gleich. Und dieser repräsentativen Demokratie konnte seiner Auffassung nach Schaden zugefügt werden, wenn das Volksbegehren unter anderem die Beseitigung einiger Ausnahmen verlangte und die Unterschriftenhürde senkte. Bereits zuvor – im September 1999 – hatte der Verfassungsgerichtshof die Klage eines Bürgers zum Ergebnis eines Volksentscheids zum Anlass genommen, um ein höheres Zustimmungsquorum von 25 Prozent für Volksentscheide auf Landesebene zu fordern. Auch dies geschah unter Verweis auf den „demokratischen Grundgedanken“ von Artikel 75. Eine Forderung, die der Landtag dann auch prompt erfüllte.

Aber auch auf lokaler Ebene ging der Verfassungsgerichtshof in die Offensive. Auch für kommunale Bürgerentscheide hatte das Gericht bereits 1999 im Zusammenhang mit der Klage eines Bürgers geurteilt, dass der „demokratische Grundgedanke“ die Einführung eines Beteiligungsquorums erforderte – eben jenes Quorum, das in dem von Mehr Demokratie gewonnenen Volksentscheid abgeschafft worden war. Das Beteiligungsquorum wurde also wieder eingeführt. Als Mehr Demokratie das Volksbegehren „Schutz des Bürgerentscheids“ einreichte, um die Wiedereinführung eines Beteiligungsquorums rückgängig zu machen, konnte der Verfassungsgerichtshof nicht schon wieder mit dem „demokratischen Grundgedanken“ argumentieren. Denn dann hätte er schon 1994 das erste Volksbegehren von Mehr Demokratie zurückweisen müssen. Also zauberte das Gericht dieses Mal das Prinzip der kommunalen Autonomie hervor – die Abschaffung eines Beteiligungsquorums auf kommunaler Ebene durch ein Landesgesetz. Die Absurdität dieser Argumentation dürfte offensichtlich sein. In Deutschland sind die Länder für die Gestaltung der Demokratie auf kommunaler Ebene zuständig. Die demokratischen Spielregeln, darunter Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, sind immer durch Landesgesetze zu regeln. Dieser Verfassungsgerichtshof – eine Länderinstitution – hat deshalb mit seinem Beschluss über kommunale Beteiligungsquoten selbst in die Gestaltung kommunaler Strukturen eingegriffen. Wenn aber ein Volksbegehren dies anstrebt, ist plötzlich von einem ernsthaften Verstoß die Rede. Noch deprimierender wird es, wenn man bedenkt, dass auch dieses Prinzip der kommunalen Autonomie einst eingeführt wurde, um der Bevölkerung vor Ort möglichst umfassende Gestaltungsmöglichkeiten zu geben. Jetzt wird das Prinzip durch Politiker von höherer Stelle genutzt, um diese Gestaltungsmöglichkeiten gerade zu bescheiden.

Alles in allem wurden von den fünf Volksbegehren, die Mehr Demokratie zwischen 1995 und 2000 initiierte, drei Initiativen durch den Verfassungsgerichtshof blockiert und eine Initiative weitgehend behindert, indem sie – ohne irgendeine einschlägige gesetzliche Vorgabe – in zwei Volksbegehren aufgeteilt wurde und man verlangte, dass die Bürger zu unter-

schiedlichen Zeitpunkten im Rathaus unterschreiben sollten. Mehr Demokratie sah sich lediglich zur Durchsetzung eines Volksbegehrens imstande, und dieses Volksbegehren scheiterte an der exorbitant hohen zweiten Unterschriftenhürde.

## Deutschland: Hamburg

Hamburg war das zweite Bundesland in Deutschland, in dem Mehr Demokratie eine Abstimmung der Bürger über die eigenen direktdemokratischen Beschlussmöglichkeiten erreichte (Efler, 2001). Hamburg ist mit 1,7 Millionen Einwohnern die zweitgrößte Stadt Deutschlands und als Stadtstaat ein eigenes Bundesland.

Im Jahr 1996 hat die Hamburger Bürgerschaft – ermutigt von der zunehmenden Einführung von Referenden in ganz Deutschland – den verbindlichen Volksentscheid nach Volksbegehren beschlossen. Aufgrund zu hoher Hürden und zahlreicher Ausnahmen konnte von dieser Möglichkeit allerdings kaum Gebrauch gemacht werden. Praktisch der gesamte Finanzbereich war ausgeschlossen – ebenso wie Bauleitpläne (Flächennutzungspläne) und Einzelvorhaben. Einzelvorhaben, über die nicht entschieden werden konnte, waren beispielsweise Großprojekte wie die Erweiterung des Hafens oder der Bau eines zusätzlichen Elbtunnels. Zur Beantragung eines Volksentscheids mussten innerhalb von zwei Wochen ganze zehn Prozent der Stimmberechtigten im Rathaus unterschreiben. Die erforderliche Zustimmung war fast unerreichbar. Denn Volksentscheide über einen einfachen Gesetzesvorschlag mussten nicht nur von einer Mehrheit befürwortet werden, sondern diese Mehrheit musste auch noch 25 Prozent der Stimmberechtigten umfassen. Volksentscheide über Verfassungsänderungen stellten noch höhere Anforderungen: neben der Zweidrittelmehrheit war gleichzeitig das Einverständnis von 50 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich.

Mehr Demokratie trat darum erneut an, um mit dem schlechten direktdemokratischen Instrument den besseren Volksentscheid durchzusetzen. Gemeinsam mit einer Reihe von Partnern vor Ort wurden zwei Volksentscheide ausgearbeitet, bei denen es um die Einführung von direkter Demokratie auf Stadtbezirksebene sowie um eine Verbesserung des vorhandenen Systems für die gesamte Stadt ging. Da der zweite Volksentscheid eine Verfassungsänderung mit sich bringen und eine dementsprechend hohe Zustimmung verlangen würde, strebten die Initiatoren eine Verbindung ihres Volksentscheids mit den Wahlen zum Bundestag 1998 an. Der Beginn war beschwerlich, da lediglich ein paar tausend Mark als Startkapital zur Verfügung standen und einige beteiligte Partnerorganisationen die gesamte Kampagne in die Zukunft verschieben wollten. Erst im Mai 1997 konnte die Sammlung der zunächst erforderlichen 20.000 Unterschriften beginnen, und man musste sich beeilen, wenn man eine gleichzeitig mit der Bundestagswahl stattfindende Abstimmung erreichen wollte. Gerade dieser Zeitdruck wirkte sich allerdings positiv aus. Der größte Teil der Unterschriften kam in der zweiten Hälfte des Aktionszeitraums zusammen. Im Herbst 1997 konnte die Initiative sogar ganze 30.000 Unterschriften einreichen. Bei der Behandlung in der Bürgerschaft waren verschiedene Abgeordnete der Auffassung, dass die Volksbegehren im Widerspruch zur Verfassung stünden, ließen allerdings die Frist zur Vorlage beim Verfassungsgericht verstreichen.

So kam es vom 9. bis 23. März 1998 zur zweiten Phase. Dabei mussten sich innerhalb von zwei Wochen zehn Prozent der Stimmberechtigten (120.000 Bürger) im Rathaus mit

ihrer Unterschrift für den Antrag aussprechen. Die Stadtverwaltung unterstützte Mehr Demokratie und schickte allen Stimmberechtigten eine Postkarte, in der man auf das Volksbegehren hinwies sowie Ort und Zeit nannte. Auf der Rückseite gab es eine Vorlage, die eine Unterstützung per Post ermöglichte. Diese Art der öffentlichen Mitwirkung war nebenher in das Gesetz von 1996 eingeflossen und in ihrer Form einzigartig in Deutschland. Auf der anderen Seite wurde die Entscheidung mit Spannung erwartet, da die Stadtverwaltung lediglich einen einzigen Zwischenstand – am Ende der ersten Woche – veröffentlichen wollte. Letztlich wurde die Initiative zu einem durchschlagenden Erfolg. Beim ersten Zwischenstand nach fünf Tagen hatten die Volksbegehren bereits die Unterstützung von 85.000 Bürgern. Mit dem Schlusstand am 23. März war die Zahl auf ganze 218.000 Bürger (18,1 Prozent der Stimmberechtigten) für das erste Volksbegehren zugunsten von Volksentscheiden auf Bezirksebene angestiegen. Über 222.000 Bürger (18,4 Prozent) sprachen sich gleichzeitig für das zweite Volksbegehren zugunsten direkter Demokratie im gesamten Bundesland aus.

Zunächst plante die Stadtverwaltung die Volksentscheide für die Zeit kurz nach der Bundestagswahl. Dies brachte die Initiatoren von Mehr Demokratie für kurze Zeit aus dem Konzept. Schnell begann man allerdings mit der Überzeugungsarbeit unter den Abgeordneten der Bürgerschaft, den Volksentscheid auf den gleichen Tag wie die Bundestagswahl zu legen, denn man würde sonst viel Zeit (der Bürger) und öffentliches Geld (höhere Kosten) vergeuden. Das Ziel wurde erreicht, und die Volksentscheide fanden am gleichen Tag wie die Bundestagswahl statt – am 27. September 1998.

Inzwischen hatte Mehr Demokratie ebenso wie in Bayern eine große Koalition aus den verschiedensten – häufig kleinen – gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen zusammengbracht. Diese Koalition musste sich allerdings gegen die beiden großen Hamburger Parteien, SPD und CDU, sowie gegen die Industrie- und Handelskammer sowie die mächtige Bild-Zeitung des Springer-Konzerns stellen. Gemeinsam trommelten sie gegen die Volksentscheide und verwendeten dabei Parolen wie: „Minderheiten werden drangsaliert“, „Volksentscheide mit niedrigsten Wahlbeteiligungen führen zu Scheindemokratie“, „Hafen und Flughafen werden durch Verschärfung der Lärmschutzverordnung lahmgelegt“ sowie „Der Beginn einer fatalen Entwicklung“. In Zeitungsanzeigen wurde vor einer „Kaderdiktatur“ gewarnt, zu der es bei Annahme der Vorschläge von Mehr Demokratie kommen würde. „Kein ‚Argument‘ war zu primitiv, um nicht doch ins Feld geführt zu werden“, so Efler (2001).

In Hamburg hatte das Parlament das Recht, gleichzeitig mit dem Volksentscheid einen Gegenantrag zur Abstimmung einzubringen. Allerdings verabschiedete das Parlament einen solchen Gegenvorschlag erst vier Wochen vor dem Volksentscheid. Mit dem Volksbegehren sollte per Volksentscheid festgeschrieben werden, dass die Entscheidung über einfache Gesetze mit einfacher Mehrheit und über Verfassungsänderungen mit Zweidrittelmehrheit erfolgt, ohne weitere Anforderungen an Beteiligungsquoten. Im Gegenantrag der Hamburger Bürgerschaft blieben die hohen Hürden weitestgehend bestehen. Einfache Gesetze sollten mit einer Mehrheit bestätigt werden, die 20 Prozent aller Stimmberechtigten umfasst, und für Verfassungsänderungen war eine Zweidrittelmehrheit vorgesehen, die 40 Prozent der Stimmberechtigten ausmacht. Wenn also 70 Prozent für eine Verfassungsänderung stimmten, müsste die Beteiligung 60 Prozent betragen, damit das Minimum von 40 Prozent aller Stimmberechtigten

erreicht würde. Das Volksbegehren wollte den Ausschluss von Finanzthemen teilweise beseitigen, während der Gegenantrag der Bürgerschaft sämtliche Themen ausschließen wollte, die sich auf den Haushalt auswirken. „Aber welches wichtige Thema hätte keine Auswirkung auf den Haushalt?“ fragt Efler (2001). Da das Thema und die Unterschiede zwischen den beiden Anträgen einen recht technischen Charakter trugen und die Verzögerungstaktik der Bürgerschaft wenig Zeit für eine Kampagne ließ, polarisierte Mehr Demokratie die Unterschiede und konfrontierte die beiden Anträge Punkt für Punkt mit der Frage: Warum sollten Politiker freiwillig auf Macht verzichten? Schließlich stellte Mehr Demokratie die Entscheidung in ihren Zeitungsanzeigen, Kinospots sowie auf den Plakaten, die am Tag der Abstimmung vor den Wahllokalen aufgestellt wurden, bildlich dar: den zugunsten von Mehr Demokratie angekreuzten Stimmzettel. Am Tag der Abstimmung, dem 27. September 1998, sprachen sich 74,0 Prozent der Hamburger für „mehr Demokratie“ in der Hansestadt und 60,0 Prozent für direktdemokratisches Mitspracherecht auf Bezirksebene aus. Die Beteiligung betrug 66,7 Prozent. Damit wurde zwar die hohe Zustimmungsquote für den Volksentscheid auf Stadtteilebene erreicht – denn dessen Einführung erfolgte mit einfachem Gesetz. Die Änderungen beim Volksentscheid für die gesamte Hansestadt aber, für die eine Verfassungsänderung notwendig ist, wurden nicht bestätigt. Durch die Verspätung des Parlaments hatten die Hamburger den Aufruf zur Stimmabgabe (der auch wieder zur Abstimmung per Post verwendet werden konnte) wesentlich später bekommen als den Wahrschein für die gleichzeitig stattfindenden Bundestagswahlen. Mehr Demokratie hat dann anhand der sich ergebenden Unterschiede errechnet, dass ohne diese Verzögerung auch die Zustimmung für den Vorschlag zum Volksentscheid auf Stadtebene erreicht worden wäre.

Auch dank der Erfolge in Bayern und Hamburg hat sich die Bewegung Mehr Demokratie auf ganz Deutschland ausgeweitet. Inzwischen besitzt die Organisation in 13 der 16 Bundesländer eigene Landesverbände. Sie hat mit Kampagnen, Präsenz in der Öffentlichkeit und Lobbyarbeit dazu beigetragen, dass in Deutschland der verbindliche Volksentscheid nach Volksbegehren (auf Länderebene) bzw. der Bürgerentscheid nach Bürgerbegehren (auf kommunaler Ebene) eingeführt wurden, auch wenn die jeweiligen Bestimmungen sehr unterschiedlich sind. Auch konnte Mehr Demokratie eine Mehrheit im Bundestag zugunsten der Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene gewinnen, wenngleich die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit noch nicht zustande gekommen ist. Weitere Informationen: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

## Deutschland: Schönau

Nach der Umweltkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 wurde in der 2.500-Seelen-Gemeinde Schönau im Schwarzwald die „Elterninitiative für eine atomfreie Zukunft“ ins Leben gerufen, die sich für einen maßvolleren Energieverbrauch ohne die Verwendung von Atomkraft einsetzte. Man verbuchte kleinere Erfolge – die Initiatoren stellten aber schnell fest, dass sie ohne Zugriff auf die Energieversorgung nur wenig ausrichten konnten. Der regionale Stromversorger KWR legte die Stromgebühren fest und konnte auf diese Weise dafür sorgen, dass sich weder Energieeinsparung noch dezentrale Energieerzeugung rechneten.

Als der Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Stromproduzenten erneuert werden sollte, begann das Tauziehen. Das

Bürgerbegehren hatte einen eigenen Plan für die umweltfreundliche Erzeugung und Verteilung der Energie entwickelt und wollte in diesem Zusammenhang das örtliche Elektrizitätsnetz von KWR übernehmen. Zu diesem Zweck wurde der Dachverband „Netzkauf Schönau“ gegründet. Der Gemeinderat beschloss dennoch, den Vertrag mit KWR zu verlängern.

Um das örtliche Stromnetz trotzdem übernehmen zu können, initiierte „Netzkauf Schönau“ im Jahr 1991 einen Bürgerentscheid, der mit 55,7 Prozent der Stimmen angenommen wurde. Die Übernahme des Netzes sowie die Errichtung ökologischer Anlagen zur Energieerzeugung schienen in greifbare Nähe zu rücken. Bürger aus Schönau, aber auch aus ganz Deutschland, brachten den für den Erwerb des Netzes erforderlichen Betrag von vier Millionen Mark zusammen. Im Jahr 1994 wurde die lokale Betreibergesellschaft „Elektrizitätswerke Schönau GmbH (EWS)“ gegründet, die von der Gemeinde die Gewerbezulassung erhielt.

Gegen diese Entwicklung formierte sich allerdings Widerstand – vom Energieunternehmen KWR natürlich, von der CDU sowie großen Teilen der SPD, aber auch vom größten Arbeitgeber der Region, der vor Stromausfällen und höheren Kosten für Elektrizität warnte, wenn die „Stromrebell“ ihren Plan durchdrücken sollten. So brachten die Gegner der Strominitiative ein zweites Bürgerbegehren auf den Weg. Die KWR unterstützte die lokalen Gegner der alternativen Strominitiative mit umfassenden finanziellen Mitteln sowie einem eigens eingerichteten „Informationsbüro“. Dennoch behielten die Stromrebell auch bei dieser zweiten Abstimmung knapp die Oberhand. Im März 1996 bestätigten 52,4 Prozent der Bevölkerung, dass die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Schönau und der KWR beendet werden sollte.

Der Energiekonzern spielte schließlich seinen letzten Trumpf aus, indem er für die lokale Infrastruktur statt der 4,5 Millionen Mark, die von Experten des Bürgerbegehrens veranschlagt worden waren, 8,7 Millionen Mark verlangte. Im November 1996 gab die KWR endlich zu (nachdem sie dies zwei Jahre lang geleugnet hatte), dass in Schönau tatsächlich lediglich 22 anstelle der behaupteten 33 Kilometer Kabel verlegt waren. Damit sank der Übernahmepreis von 8,7 auf 6,5 Millionen Mark.

Die Schönauer Stromrebell starteten daraufhin eine Kampagne, um das fehlende Geld in ganz Deutschland zu sammeln. Sie stand unter dem Motto: „Ich bin ein Störfall“. Zugleich führten sie ihren Rechtsstreit gegen das Unternehmen über die unbillige Höhe des Preises weiter. Am 1. Juli 1997 übernahm das von den Bürgern gegründete Elektrizitätsunternehmen das Stromnetz offiziell für 5,8 Millionen Mark.

Inzwischen haben sich die EWS Schönau selbst in den Augen der einstigen Gegner als professioneller und zuverlässiger Energieversorger bewiesen. Die Unternehmensleitung ist noch immer in den Händen einer der beiden Initiatoren – Ursula Schadek. Das Unternehmen erzeugt die größte Menge Solarstrom pro Einwohner in ganz Deutschland; Atomstrom ist vollständig verboten. Dabei sind unter anderem die Dächer des Rathauses sowie der Kirche von Schönau vollständig mit Sonnenkollektoren bedeckt. Durch die Liberalisierung des Strommarktes können die EWS jetzt Kunden in ganz Deutschland versorgen. Seit 1998 unterstützen die Schönauer Stromrebell auch Initiativen in anderen Teilen Deutschlands, die auf Ökostrom umstellen wollten. Sie haben unter anderem an der Entstehung eines Netzwerks aus immerhin 697 deutschen Ökoenergieversorgern mitgearbeitet. Von jedem Kilowatt Ökostrom wandern ein halber bis zwei Cent in einen

Fonds für neue Ökostromversorger. Auf diese Weise konnten die EWS in den vergangenen drei Jahren solche Initiativen mit 900.000 Euro unterstützen. Im Juli 2005 schließlich entschied ein Gericht, dass sogar der Verkaufspreis von KWR in Höhe von 5,8 Millionen Mark überzogen war. Denn der tatsächliche Wert betrug 3,5 Millionen Mark, und die Differenz musste von KWR an die EWS zurückgezahlt werden.

Das Beispiel Schönau belegt, dass die Bürger ein wichtiges latentes Kapital an gutem Willen sowie Engagement in sich tragen. Gleichzeitig beweist es auch, dass direktdemokratische Beschlussfassung unentbehrlich ist, um dieses moralische Kapital einzulösen. Hätte den Bürgern in Schönau kein Volksentscheid auf kommunaler Ebene zur Verfügung gestanden, hätte der Energieversorger KWR gemeinsam mit dem Gemeinderat einfach seine Vorstellungen durchsetzen können. (Weitere Informationen: [www.ews-schoenau.de](http://www.ews-schoenau.de))

## 5-1: Die Kunst des Volksbegehrens

Nachfolgend finden Sie eine Checkliste mit einigen Grundregeln, die beim Start eines Volksentscheids berücksichtigt werden sollten. Wichtigste Quellen: Jim Shultz „The Initiative Cookbook“; Michael Seipel und Thomas Maier „Triumph der Bürger!“

### Allgemeine Regeln

- In der Regel gewinnt derjenige, der die unentschlossenen bzw. schwankenden Stimmberechtigten überzeugt.
- Die stärkste Kraft hinter der Politik des Volksentscheids ist eine öffentliche Unzufriedenheit. Dabei ist sorgfältig zu prüfen, ob eine Unzufriedenheit besteht und ob sie sich mobilisieren lässt.
- In der Regel beginnt der Antrag zu einem Volksentscheid mit einem Vorsprung in der öffentlichen Meinung, der im Laufe der Kampagne unter dem Druck der Gegner schwindet. Die öffentliche Unterstützung geht eher von 70 auf 51 Prozent zurück, als dass sie auf 70 Prozent ansteigen würde.
- Einen Volksentscheid verliert man mit dem schwächsten Punkt des Antrags. Denn weist der Antrag einen schwachen Nebenaspekt auf, konzentrieren sich die Gegner darauf und bauschen diesen Punkt auf. Die Stimmberechtigten sind nicht bereit, sich für einen Vorschlag auszusprechen, der deutliche Schwachstellen aufweist, auch wenn der Kern des Vorschlags tragfähig ist.
- Polarisierung ist unvermeidlich. Für die Stimmberechtigten muss klar erkennbar sein, wer den Vorschlag befürwortet und wer ihn ablehnt und aus welchen Gründen.
- Zusätzliche Unterstützung erreicht man durch die Aufdeckung der finanziellen Interessen der Gegner.

### Fragen zu Beginn

- Gibt es ausreichende Unterstützung in der Öffentlichkeit? Dazu kann man auf Meinungsumfragen zurückgreifen, muss dabei allerdings berücksichtigen, dass die öffentliche Meinung kippen kann.
- Gibt es eine einfache Botschaft, mit der man gewinnen kann? Diese Botschaft sollte mit der Botschaft oder Kernaussage der Gegner verglichen werden.
- Wie breit ist die Basis? Gibt es genügend Organisationen, die der Bürgerbewegung beitreten können? Sind die Organisationen, von denen die Öffentlichkeit ohnehin eine Unterstützung der Initiative erwartet, auch tatsächlich dafür?
- Ist Geld vorhanden? Das Sammeln von Spenden sollte rechtzeitig beginnen. Die Finanzen müssen klar und transparent sein. Die Planung sollte realistisch sein, und die Bücher sollten jederzeit zur Verfügung stehen (beispielsweise für die Medien).
- Ist Sachverstand im eigenen Haus? Es müssen genügend Personen zur Verfügung stehen, damit sich technische oder politische Fehlschläge bei Debatten und Reden vermeiden lassen.

- Ist die allgemeine Wahlsituation günstig? Dass ein Volksentscheid mit anderen Wahlen zusammenfällt, kann sich positiv auf das Erreichen von Beteiligungshürden auswirken.

### Fragestellung

- Der Antrag sollte genau formuliert werden. Die Fragestellung muss eindeutig sein und sollte möglichst früh bekannt gegeben werden.
- Der Vorschlag ist unter Berücksichtigung sämtlicher potenzieller Koalitionspartner zu formulieren. Dabei sollten keine unwesentlichen Aspekte einfließen, von denen potenzielle Partner abgeschreckt werden könnten. Auch andersherum ist es möglich: Normalerweise neutrale Organisationen können sich an der Koalition beteiligen, wenn bestimmte, für sie wichtige Vorgaben enthalten sind.
- Der Vorschlag ist unter Berücksichtigung der Öffentlichkeit zu formulieren. Ist der Vorschlag attraktiv? Gibt es einen sensiblen Punkt?
- Akzeptieren die Behörden das Ergebnis des Volksentscheids als verbindlich? Wenn nicht, könnte eine Selbstverpflichtung der politischen Parteien erwogen werden, die vor dem Volksentscheid versprechen, das Ergebnis zu akzeptieren.
- Lässt sich das Ergebnis eines erfolgreichen Volksentscheids vor Gericht anfechten? (Dazu sollte eine Rechtsberatung erfolgen.)

### Koalition

- Eine Koalition mit ungewohnten Partnern stärkt die Glaubwürdigkeit der Initiative (beispielsweise konservative und progressive politische Parteien, Arbeitgeber und Arbeitnehmer usw.).
- Der Kern der Koalition muss bereits zu Beginn der Initiative bestehen.
- Geeignete Absprachen zwischen den Koalitionspartnern über finanzielle Fragen, den gemeinsamen öffentlichen Auftritt, die Aufgabenverteilung sowie die Einsetzung von Sprechern sind ganz wesentlich.

### Unterschriftensammlung

- Shultz notiert: „Die Kunst des Unterschriftensammelns besteht darin, nicht zu diskutieren.“ Die Sammlung der Unterschriften und die Kampagne selbst sollten also getrennt werden. Wer sich beim Sammeln von Unterschriften auf viertelstündige Diskussionen mit einzelnen Passanten einlässt, arbeitet nicht effizient. Bei einer solchen Arbeit sollte man zielgerichtet vorgehen.
- Die Verbindung zur nächsten Stufe der Kampagne sollte hergestellt werden. Bei der Sammlung von Unterschriften zeigen die ehrenamtlichen Mitarbeiter Einsatzbereitschaft und entwickeln eine Verbundenheit mit der Sache. Wird dieses Kapital nach Erreichen der Unterschriftenhürde vernachlässigt, erschwert dies die erneute Mobilisierung für die eigentliche Kampagne einige Monate später.
- Achten Sie auf die Gültigkeit der Unterschriften. Die

Unterschriften können von Menschen stammen, die aufgrund von Wohnort oder Staatsbürgerschaft nicht abstimmen dürfen; auch können Namen und Adressen unlesbar oder falsch sein. Zu berücksichtigen ist eine Ausfallquote von 10 bis 20 Prozent.

- Die Übergabe der Unterschriften sollte mediengerecht inszeniert werden.

#### **Die Kampagne**

- „Keep it simple and say it over and over.“ (Die Botschaft sollte leicht verständlich sein und ständig wiederholt werden.)
- Sprechen Sie die Menschen auch gefühlsmäßig an. Wer sich gleichzeitig als sachkundig und emotional engagiert präsentiert, ist am überzeugendsten.
- Sorgen Sie dafür, dass Ihnen die Initiative in der Debatte nicht aus der Hand genommen wird. Wer sich von seinem Gegner auf einen Nebenaspekt festnageln lässt, hat schon verloren. Achten Sie auf unerwartete Angriffe – insbesondere dann, wenn sie die Integrität der Kampagne im Visier haben.
- Vor allem die etablierten Mächte spekulieren fast immer auf die Unsicherheit und Angstgefühle der Öffentlichkeit und schüren diese Gefühle. Dies sollte im Vorfeld bewusst einbezogen werden. Zur Entkräftung von Angstszenarien kann ein Verweis auf ausländische Präzedenzfälle hilfreich sein.
- Die etablierten Parteien sprechen die Öffentlichkeit unter Umständen auch nicht in ihrer Gesamtheit an („Ihre soziale Sicherheit“ anstelle von „Unsere ...“) und verbinden dies mit dem Hinweis auf das Vertrauen in „feste Werte“ bzw. in die Parteien und ihre Führungskräfte. Abhilfe: die Öffentlichkeit muss als eine Gemeinschaft verantwortlicher Menschen angesprochen werden, die zueinander Kontakt suchen.
- Lassen Sie den Medien Informationsmaterial zukommen – so sind beispielsweise die Ankündigung der Initiative und die Übergabe der Unterschriften gute Gelegenheiten. Halten Sie gute Kontakte zu interessierten Medienvertretern.

#### **Broschüre zur Abstimmung**

- In der offiziellen Broschüre ist nur in begrenztem Umfang Platz. Die Argumentation sollte einfach sein, und die Kernaussagen, die das Wesentliche kurz wiedergeben, sollten wiederholt werden.
- Zielführend sind Zitate mit klaren Stellungnahmen, beispielsweise von anerkannten Persönlichkeiten aus der Wissenschaft oder anderen Personen mit öffentlicher Reputation.

## **5-2: Volksabstimmungen und Bürgerbefragungen in einigen europäischen Ländern**

Es folgt eine kurze Übersicht über die gesetzlichen Möglichkeiten in Bezug auf Volksabstimmungen und Bürgerbefragungen in einigen europäischen Ländern. Wichtigste Quellen: B. Kaufmann et al. (Hg.) „Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond“ (2005) sowie B. Kaufmann und M.D. Waters (Hg.) „Direct democracy in Europe“ (2004)

### **Belgien**

In Belgien sind verbindliche Volksabstimmungen verfassungsmäßig ausgeschlossen. Seit 1945 fand auf nationaler Ebene lediglich ein Plebiszit statt (Volksabstimmung auf staatliche Initiative). Nur auf kommunaler Ebene gibt es Bestimmungen über Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren. Diese sind allerdings nicht verbindlich. Überdies

braucht der Gemeinderat nicht einmal den Antrag für einen Bürgerentscheid zu berücksichtigen. Seit Jahren gibt es allerdings eine Debatte über die weitere Einführung von Volksabstimmungen, und insbesondere in Flandern hat die Unterstützung unter den politischen Parteien zugenommen.

#### *Beispiele*

Im Jahr 1950 stimmten die Belgier über die Rückkehr von König Leopold III ab. Bei einer Beteiligung von 92,2 Prozent sprachen sich 57,7 Prozent dafür und 42,3 Prozent dagegen aus.

### **Dänemark**

Die dänische Verfassung legt fest, dass in bestimmten Situationen eine Volksabstimmung stattfinden muss – so unter anderem bei Verfassungsänderungen sowie bei der Übertragung souveräner Rechte an internationale Organisationen (Europäische Union). Auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Parlaments muss ebenfalls eine Volksabstimmung abgehalten werden. Davon wurde allerdings noch kein Gebrauch gemacht. Sämtliche nationalen Volksabstimmungen sind verbindlich. In Dänemark gibt es allerdings auf keiner Ebene eine Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens. Auf kommunaler Ebene wurden seit 1970 über 160 unverbindliche Plebiszite durchgeführt.

#### *Beispiele*

Die Dänen sprachen sich 1972 mit 63,4 Prozent für den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft aus. Im Jahr 1992 wurde der Vertrag von Maastricht knapp abgelehnt (49,3 Prozent Zustimmung). Daraufhin bekam Dänemark durch die Übereinkunft von Edinburgh das Recht auf Aussetzung von vier gemeinsamen Beschlüssen (Wirtschafts- und Währungsunion, Bürgerrechte der EU, Verteidigung und Innenpolitik sowie Justiz); der Vertrag von Maastricht wurde dann 1993 doch noch von 56,7 Prozent der Dänen angenommen. Im Jahr 1998 sprachen sich wiederum 55,1 Prozent der Dänen für den Vertrag von Amsterdam aus. Und im Jahr 2000 lehnten 53,1 Prozent die Einführung des Euro ab.

### **Deutschland**

Auf Bundesebene gibt es in Deutschland keinerlei Möglichkeit direktdemokratischer Beschlussfassung. Obgleich das Grundgesetz in Artikel 20 festschreibt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt“, fehlen die erforderlichen Gesetze. Nach 1945 wurde das Volk kein einziges Mal auf nationaler Ebene in die Beschlussfassung einbezogen. Wie bereits in Kapitel 5 dargestellt, haben sämtliche Bundesländer und Kommunen – größtenteils in den 90er Jahren – den Volksentscheid nach Volksbegehren eingeführt (bzw. den Bürgerentscheid nach Bürgerbegehren). Und diese Möglichkeiten werden auch genutzt. Diese Volksentscheide sind verbindlich. Obgleich eine Mehrheit der Parlamentarier für die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene eintritt, konnte die für eine Änderung des Grundgesetzes erforderliche Zweidrittelmehrheit noch nicht erreicht werden.

### **Frankreich**

Artikel 3 der französischen Verfassung – im Jahr 1958 nach Volksabstimmung angenommen – lautet: „Die nationale Souveränität liegt beim Volke, das sie durch seine Vertreter und durch Volksentscheid ausübt.“ Allerdings gibt es Fran-

reich keinen Volksentscheid nach Volksbegehren. Verfassungsänderungen müssen – ebenso wie territoriale Änderungen – im Prinzip einer Volksabstimmung unterworfen werden. Die Initiative dazu kann aber allein vom französischen Präsidenten oder – in geringerem Umfang – vom Parlament ergriffen werden (das französische Parlament ist relativ schwach). Auch kann der Präsident Volksabstimmungen über einen Gesetzentwurf beschließen. Dies bedarf allerdings der Zustimmung des Parlaments. Die Abstimmung erfolgt nicht über einen fertigen Gesetzentwurf, sondern lediglich über ein allgemeines Konzept. Nationale Volksentscheide sind verbindlich. Französische Politiker haben immer wieder mehr direkte Demokratie versprochen. So stellte Präsident Chirac während seiner Kampagne zur Wiederwahl 2002 die Einführung eines Volksbegehrens auf nationaler und kommunaler Ebene in Aussicht.

#### *Beispiele*

Die Direktwahl des Präsidenten wurde 1962 mit einer Mehrheit von 62,3 Prozent angenommen. Im gleichen Jahr bestätigten die Stimmberechtigten mit 90,8 Prozent die Unabhängigkeit Algeriens. Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft wurde 1972 mit einer Mehrheit von 68,3 Prozent gebilligt. Der Vertrag von Maastricht erreichte 1992 lediglich eine knappe Mehrheit von 51,0 Prozent. Im Jahr 2000 wurde die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre von 73,2 Prozent gutgeheißen.

#### **Großbritannien**

Großbritannien besitzt keine schriftlich festgehaltene Verfassung. Dies hängt historisch mit der „Souveränität des Parlaments“ zusammen – denn eine Verfassung schränkt die Befugnisse eines Parlaments ein. Im Laufe der Zeit hat der Einfluss des Parlaments allerdings deutlich abgenommen – zugunsten der Regierung. Dementsprechend gibt es auch keine Volksabstimmung nach Volksbegehren. Allerdings setzt die Regierung hin und wieder Volksabstimmungen an. Ein Bürgerentscheid nach Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene wurde im Jahr 2000 durch Gesetz eingeführt („Local Government Act“).

#### *Beispiele*

Im Jahr 1973 gab es eine Bürgerbefragung über Nordirland. 98,9 Prozent der Stimmberechtigten sprach sich für den Erhalt der Bindung zum Vereinigten Königreich aus (die Volksabstimmung wurde von den nordirischen Katholiken boykottiert). 1975 wurde der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft mit einer Mehrheit von 67,2 Prozent angenommen. In den Jahren 1979 und 1997 fanden Referenden im Zusammenhang mit dem Status von Schottland und Wales innerhalb des Vereinigten Königreichs statt. Bei der zweiten Abstimmung bestätigte das Volk unter anderem die Einrichtung eigener Parlamente in Schottland und Wales. Premierminister Tony Blair hat außerdem versprochen, europäische Verfassung und Euro nur auf der Grundlage eines Referendums anzunehmen.

#### **Ungarn**

Die ungarische Verfassung regelt die fakultative Volksabstimmung und das Volksbegehren. Die Liste mit Ausnahmen ist allerdings sehr lang: Staatshaushalt, nationale und auf nationaler Ebene vorgesehene Steuern, öffentliche Gebühren, internationale Verträge, die Auflösung des Parlaments und die Entlassung von Verantwortlichen auf kommunaler

Ebene, Koalitionsvereinbarungen, Kriegserklärungen und Ausnahmezustand, der Einsatz der Armee außerhalb und im (!) Land sowie Amnestien. Auch darf das Volksbegehren nicht zur Änderung der direktdemokratischen Instrumente verwendet werden (eine subtile Art und Weise, durch die die Elite immer noch das letzte Wort über das demokratische System behält). Dabei sind Referenden teils verbindlich, teils „empfehlend“ (unverbindlich). Im Jahr 1997 wurde die Beteiligungsschwelle von 50 Prozent auf 25 Prozent der Stimmberechtigten gesenkt. Ohne diese Änderung wären sowohl das Referendum über die NATO-Mitgliedschaft (1997) als auch der Beitritt zur Europäischen Union (2003) aufgrund einer zu geringen Beteiligung gescheitert. Seit 1989 wurden auf Landesebene neun Referenden durchgeführt. Auf kommunaler Ebene sind Referenden in bestimmten Fällen obligatorisch. In anderen Fällen können die Bürger mit den Unterschriften von 10 bis 25 Prozent der Stimmberechtigten (das ist Weltrekord) ein Referendum beantragen. Auch hier sind eine Reihe wichtiger Themen ausgenommen. Kommunale Referenden sind verbindlich.

#### *Beispiele*

Im Jahr 2004 sprachen sich 51,6 Prozent der Stimmberechtigten für die Einführung einer doppelten Staatsbürgerschaft für bestimmte Personengruppen aus. Am gleichen Tag stimmten in einem zweiten Referendum 65,0 Prozent dafür, die bereits begonnene Privatisierung von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen rückgängig zu machen. 2003 bestätigten 83,8 Prozent der Bevölkerung den Beitritt zur Europäischen Union.

#### **Irland**

Gemeinsam mit Dänemark ist Irland bei obligatorischen Referenden beispielhaft in Europa. Seit 1937 werden sämtliche Verfassungsänderungen obligatorisch der Bevölkerung vorgelegt. Die Mehrheit der Stimmen entscheidet; Hürden für die Beteiligung gibt es nicht. In der Zeit von 1937 und 2002 wurden auf Landesebene 28 Referenden abgehalten. Außerdem kann der Präsident eine Volksabstimmung anberaumen, wenn er ein vom Parlament bereits verabschiedetes Gesetz ablehnt. Das Verfahren ist jedoch ziemlich komplex und wurde bis jetzt noch nicht angewendet. Ebenso wie in den meisten anderen europäischen Ländern kann also auch die irische Bevölkerung keine Referenden initiieren.

#### *Beispiele*

Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft wurde 1972 durch Referendum mit 83,1 Prozent der Stimmen bestätigt. Zwanzig Jahre später wurde auch der Vertrag von Maastricht per Referendum angenommen. Diesmal mit einer Mehrheit von 69,1 Prozent. 1992 fanden auch drei Referenden zur gesetzlichen Regelung des Schwangerschaftsabbruchs statt. Mit diesen Referenden wurde das Recht bestätigt, im Zusammenhang mit einem Schwangerschaftsabbruch ins Ausland zu reisen, sowie das Recht, Informationen über Möglichkeiten des Schwangerschaftsabbruchs zu verbreiten. Die Legalisierung der Scheidung wurde 1995 über ein Referendum mit einer knappen Mehrheit von 50,3 Prozent angenommen. 2001 wurde der Vertrag von Nizza mit 46,1 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt. Als die anderen EU-Länder Irland daraufhin unter Druck setzten und dem Land einige Ausnahmeregelungen zugestanden, wurde schließlich 2002 der gleiche Vertrag von den Bürgern mit 62,9 Prozent angenommen.



## Italien

Seit 1970 besitzt Italien das verbindliche „korrigierende“ Referendum, das seitdem häufig eingesetzt wurde. Nach der Schweiz und Liechtenstein besitzt Italien innerhalb von Europa die meiste Erfahrung mit direkter Demokratie. Mit dem korrigierenden Referendum können Bürger die Initiative ergreifen und ein im Parlament verabschiedetes Gesetz bzw. einen Teil davon der Bevölkerung vorlegen. Die Unterschriftenhürde ist mit 500.000 (ein Prozent der Stimmberechtigten) relativ niedrig; auch dürfen die Unterschriften auf der Straße gesammelt werden. Darüber hinaus kann eine Volksabstimmung von fünf Regionalparlamenten erzwungen werden. Das größte Problem des italienischen Referendums ist die erforderliche hohe Zustimmungsquote. Ein Gesetz wird erst dann verworfen, wenn sich eine Mehrheit dagegen ausspricht und diese Mehrheit gleichzeitig 50 Prozent aller Stimmberechtigten umfasst. Dadurch wurden ganze 20 der zwischen 1990 und 2003 durchgeführten 42 nationalen Referenden für ungültig erklärt. Außerdem sind eine Reihe wichtiger Themen ausgeschlossen, wie beispielsweise Steuern, der Staatshaushalt sowie internationale Verträge. Das Verfassungsgericht hat bei der Interpretation der unklar formulierten Ausnahmebestimmungen umfassenden Spielraum. Dies hat zahlreiche Initiativen zu Referenden blockiert und gerade wichtige Anträge zu Fall gebracht. Bei unwichtigeren bzw. eher technischen Themen ist das Verfassungsgericht mit seiner Genehmigung einer Volksabstimmung wesentlich großzügiger. Außerdem stellt die fehlende Möglichkeit eines Volksbegehrens eine wesentliche Einschränkung der Volkssouveränität dar. Eine italienische Eigentümlichkeit ist das unterschiedliche Abstimmungsverhalten im Norden und Süden des Landes. Im Süden ist die Beteiligung durchschnittlich 20 Prozent niedriger als im Norden. Beim Referendum über die Abschaffung der Monarchie (1946) stimmte der Norden überwiegend republikanisch, während sich der Süden mehrheitlich zugunsten der Monarchie aussprach.

### Beispiele

Im Parlament verabschiedete Gesetze, die Scheidungen unmöglich machten und Schwangerschaftsabbrüche erschwerten, wurden von den Italienern verworfen. Die Referenden über Ehescheidung (1974: 40,7 Prozent sprachen sich für die Abschaffung der Scheidung aus) sowie zum Schwangerschaftsabbruch (1981: 32 Prozent der Stimmberechtigten waren für eine Verschärfung der einschlägigen Gesetzgebung) sind Beispiele für korrigierende Referenden über ethische Fragen. 1995 scheiterte eine Initiative zur Beschränkung der Zugriffsmöglichkeiten von Berlusconi auf die Medien (ein Privatunternehmen darf nur einen Fernsehsender besitzen – 43,0 Prozent der Stimmberechtigten unterstützten diese Idee).

## Litauen

Diese baltische Republik verfügt über umfassende direktdemokratische Möglichkeiten: es gibt das obligatorische Verfassungsreferendum, das fakultative Referendum sowie das Volksbegehren. Seit 1991 fanden 18 nationale Referenden statt. Aufgrund der hohen Beteiligungshürde – mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten – waren allerdings zahlreiche Referenden ungültig. 2002 und 2003 wurde das Gesetz über Referenden angepasst und die Mindestbeteiligung für Referenden über eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, mit der ein Teil der nationalen Souveränität übertragen wird, gesenkt. Der Hintergrund war ein ganz opportu-

nistischer Gedanke: Die politische Elite wollte unbedingt, dass das Referendum vom Mai 2003 über den Beitritt zur Europäischen Union gelingt. Für sämtliche anderen Themen blieb die Mindestbeteiligung erhalten. Auf regionaler oder kommunaler Ebene gibt es keinerlei Formen der direkten Demokratie.

### Beispiele

1996 wurden ganze fünf nationale Referenden abgehalten (davon vier Referenden am gleichen Tag). Von den Stimmberechtigten sprachen sich 52,0 Prozent für den Verkauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen an bestimmte Interessenten aus; 79,6 Prozent stimmten für eine Entschädigung von Bürgern, die in der kommunistischen Zeit enteignet worden waren; 78,7 Prozent stimmten für eine Verringerung der Zahl der Parlamentssitze von 141 auf 111; 77,3 Prozent sprachen sich für Parlamentswahlen alle vier Jahre am zweiten Sonntag im März aus und 76,9 Prozent bestätigten eine Vorgabe, nach der jedes Jahr mindestens die Hälfte des Staatshaushalts für Sozialpolitik ausgegeben wird. Im 2003 bejahten 92,0 Prozent der Stimmberechtigten den Beitritt zur Europäischen Union.

## Niederlande

Die Niederlande haben innerhalb Europas die geringste Erfahrung mit Referenden. Laut Grundgesetz – das sich sehr schwer ändern lässt – sind keine verbindlichen Volksabstimmungen vorgesehen. Lediglich auf kommunaler Ebene wurden etwa 115 nicht verbindliche Referenden (bzw. Volksabstimmungen) abgehalten, die meisten davon nach 1990. Dennoch gewinnen Referenden in den Niederlanden an Bedeutung. In den 90er Jahren haben eine Reihe von Gemeinden das korrigierende Referendum nach Bürgerbegehren eingeführt. In der Hauptstadt Amsterdam wurden auf dieser Grundlage seit 1992 bereits sieben Referenden durchgeführt. Aufgrund des öffentlichen Drucks sprechen sich immer mehr politische Parteien für ein korrigierendes Referendum nach italienischem Muster aus. Dazu muss allerdings das Grundgesetz geändert werden, und das scheiterte 1999 ganz knapp. Nach dem Referendum über die europäische Verfassung wird dies erneut in Angriff genommen.

### Beispiele

2005 fand die erste nationale Volksabstimmung seit 1815 statt. Bei einer Beteiligung von 63,3 Prozent lehnten 61,5 Prozent der Bürger die europäische Verfassung ab.

## Norwegen

Die norwegische Verfassung stammt aus dem Jahr 1814 und sieht keinerlei Form der direkten Demokratie vor. Das Parlament („Storting“) kann jedoch eine nicht verbindliche Volksabstimmung anberaumen. Auf diese Weise wurden seit 1905 sechs nationale Bürgerbefragungen durchgeführt. Darüber hinaus gibt es eine reiche Tradition mit Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene – seit 1972 gab es über 500 solche Abstimmungen. Im Jahr 2003 führte das Parlament einen Bürgerentscheid nach Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene ein. Auf diese Weise haben 300 Bürger die Möglichkeit, der Bevölkerung ein bestimmtes Thema zu unterbreiten.

### Beispiele

1972 wurde die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft von 53,5 Prozent der Bürger abgelehnt. 1994

wurde noch einmal über eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union abgestimmt. Mit 52,2 Prozent Gegenstimmen erreichte man ein ähnliches Ergebnis.

### **Österreich**

In Österreich ist bei einer umfassenden Änderung der Bundesverfassung obligatorisch eine verbindliche Volksabstimmung vorgesehen. Daneben gibt es eine Volksabstimmung bei einer Änderung von Teilen der Verfassung, wenn eine solche Änderung von mindestens einem Drittel des Nationalrats (Parlament) oder des Bundesrats (Vertretung der Bundesländer) beantragt wird. Der Nationalrat kann außerdem eine verbindliche Volksabstimmung über ein einfaches Gesetz veranlassen. Nach 1945 gab es zwei nationale Volksabstimmungen. Auf nationaler Ebene ist keine Volksabstimmung nach Volksbegehren vorgesehen. Allerdings können sich die Bürger mit 100.000 Unterschriften in einer Petition („Volksbegehren“) an den Nationalrat wenden. Diese Möglichkeit wird regelmäßig genutzt, es folgt allerdings keine Volksabstimmung. In zwei der neun Bundesländer (Oberösterreich und Steiermark) gibt es eine Volksabstimmung nach Volksbegehren; ebenso in sämtlichen Kommunen.

#### *Beispiele*

1978 gab es eine Volksabstimmung über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf. Das Kernkraftwerk wurde mit einer knappen Mehrheit von 50,5 Prozent abgelehnt. 1994 stimmte die Bevölkerung dem Beitritt zur Europäischen Union mit einer Mehrheit von 66,6 Prozent zu.

### **Polen**

Die polnische Verfassung, die 1997 in einer Volksabstimmung angenommen wurde, enthält keine Volksabstimmungen nach Volksbegehren. Allerdings sind Plebiszite vorgesehen, die auch regelmäßig durchgeführt werden. Plebiszite sind nur dann gültig, wenn 50 Prozent der eingetragenen Stimmberechtigten teilnehmen. Seit 1996 fanden sieben solche Volksbefragungen statt. Die beiden letzten waren verbindlich.

#### *Beispiele*

Im Jahr 1996 fanden an einem Tag gleich fünf Volksbefragungen statt. Auf der Tagesordnung standen drei Privatisierungsvorschläge (die alle abgelehnt wurden – und zwar mit 96,2, 91,3 bzw. 76,8 Prozent) sowie zwei Rentenvorschläge (die ebenfalls abgelehnt wurden – von 95,1 bzw. 96,0 Prozent der Stimmberechtigten). 2003 wurde die Mitgliedschaft in der Europäischen Union von 77,5 Prozent der Stimmberechtigten bestätigt.

### **Slowakei**

Die Slowakei hat verschiedene direktdemokratische Instrumente. Die Bürger können mit 350.000 Unterschriften sowohl ein fakultatives Referendum als auch ein Volksbegehren initiieren. „Grundlegende Bürgerrechte“, Steuern, der Staatshaushalt sowie öffentliche Gebühren sind davon ausgenommen. Der Beitritt zu einem internationalen Staatenbund unterliegt einem obligatorischen Referendum. Außerdem kann auch die Regierung oder das Parlament ein Plebiszit zu einem bestimmten Thema anberaumen. Seit 1994 wurden insgesamt neun nationale Bürgerbefra-

gungen durchgeführt. Die hohe Mindestbeteiligung von 50 Prozent der Stimmberechtigten führt dazu, dass diese Referenden häufig scheitern. Das Referendum aus dem Jahr 2003 über den Beitritt zur EU wurde heftig kritisiert – als unehrlich und nachteilig für die Gegner.

#### *Beispiele*

Im Jahr 1998 stimmten 84,3 Prozent gegen die Privatisierung so genannter „strategischer Branchen“ (insbesondere Energieversorger). Im Jahr 2000 stimmten 95,1 Prozent für vorgezogene Neuwahlen. 2003 bestätigten 92,7 Prozent der Bevölkerung den Beitritt zur Europäischen Union. 2004 stimmten noch einmal 86,8 Prozent für vorgezogene Neuwahlen.

### **Spanien**

Die spanische Verfassung schreibt vor, dass Regierung und Parlament zu einer Angelegenheit von nationalem Interesse ein Plebiszit ausschreiben können. Allerdings gibt es zahlreiche Ausnahmen: Verfassungsänderungen, Steuern, Staatshaushalt sowie Angelegenheiten, die vollständig in die Zuständigkeit des Parlaments fallen. Außerdem können 75.000 Bürger eine Art Petition einreichen. Daran kann sich unter Umständen ein Referendum anschließen, das allerdings der Zustimmung des Präsidenten bedarf. Es handelt sich in diesem Fall nicht um eine vollwertige Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens. Ein interessanter Aspekt ist, dass die Initiatoren einer Petition einen Teil ihres Aufwands erstattet bekommen können. Für eine solche Volksabstimmung gilt eine Mindestbeteiligung von 50 Prozent der Stimmberechtigten. Seit 1945 wurden insgesamt neun Bürgerbefragungen durchgeführt. Auf regionaler Ebene gibt es keinerlei Volksabstimmungen. Auf kommunaler Ebene kann der Gemeinderat ein Plebiszit für die Gemeinde ausschreiben.

#### *Beispiele*

Im Jahr 1978 wurde von ganzen 91,3 Prozent der Stimmberechtigten eine Verfassungsänderung angenommen. 1986 stimmten die Spanier darüber ab, ob sie Mitglied der NATO bleiben würden oder nicht – 56,9 Prozent sprachen sich dafür aus. Im Jahr 2005 wurde die europäische Verfassung von 76,7 Prozent der Stimmberechtigten angenommen.

### **Schweden**

Wie in Frankreich nutzt auch die schwedische Regierung Volksabstimmungen. Werden diese in Frankreich vom Präsidenten bestimmt, ist es in Schweden die sozialdemokratische Partei, die das Land seit langem dominiert. Nach 1945 wurden fünf solche Volksabstimmungen durchgeführt. Bürgerbefragungen sind nur unter bestimmten Bedingungen verbindlich. Auf lokaler Ebene gibt es lediglich das Recht, Punkte auf die Tagesordnung der Volksvertretung zu setzen.

#### *Beispiele*

Im Jahr 1980 fand eine Volksabstimmung über den Umgang mit Kernenergie statt, bei der drei Möglichkeiten zur Auswahl standen. Die zweite Option – die Errichtung von zwölf Kernkraftwerken, die nach 25 Jahren durch alternative Energiequellen ersetzt werden sollen – erhielt mit 40,5 Prozent die meisten Stimmen. 1994 sprachen sich 52,9 Prozent der Stimmberechtigten für den Beitritt zur Europäischen Union aus. Im Jahr 2003 stimmten 55,9 Prozent gegen die Einführung des Euro.

## 6. Mögliche Einwände gegen direkte Demokratie

Die folgenden Einwände werden häufig gegen die direkte Demokratie vorgebracht:

- a. Inkompetenz: die Probleme einer modernen Gesellschaft sind viel zu komplex, als dass sie sich für abgewogene Beschlüsse von Bürgern eignen würden.
- b. Mangel an Verantwortlichkeit: Bürger blicken nicht über den Tellerrand ihrer eigenen Interessen hinaus. Sie würden beispielsweise Steuern abschaffen, ohne sich der Folgen solcher Entscheidungen bewusst zu sein, oder höhere Staatsausgaben fordern, die den Etat aushebeln. Politiker können für ihre Entscheidungen jederzeit zur Verantwortung gezogen werden; für die Konsequenzen von Referenden ist aber keiner verantwortlich.
- c. Bedrohung von Minderheiten: mit Hilfe der direkten Demokratie werden Vorschläge angenommen, die Menschenrechte und grundlegende Freiheiten verletzen. Insbesondere Minderheiten sind davon bedroht.
- d. In Verbindung mit Punkt c: Demagogen haben in einer direkten Demokratie alle Freiheiten und können populistische Vorschläge machen.
- e. Macht des Geldes: Finanzstarke Lobbygruppen dominieren die Debatte und machen sich das Referendum gefügig.
- f. Mangelnde Differenzierungsmöglichkeit: in einem Referendum kann der Stimmberechtigte auf einen Vorschlag nur mit Ja oder Nein antworten; eine Differenzierung ist nicht möglich. Überdies werden Referenden von externen Bedingungen beeinflusst, denn neben dem eigentlichen Vorschlag spielen bei der Entscheidung des Bürgers die verschiedensten Aspekte eine Rolle.
- g. Widerspruch zur „repräsentativen Demokratie“: das Parlament wird durch Referenden in Misskredit gebracht, und das Primat der Politik wird durch Volksabstimmungen untergraben.
- h. Überlastung des Bürgers: die Stimmberechtigten wollen überhaupt keine Referenden. Sie wollen in Ruhe gelassen werden und beteiligen sich nicht an Abstimmungen.
- i. Manipulation der Fragestellung: die Frage lässt sich suggestiv formulieren, und die Stimmberechtigten sprechen sich unter Umständen gegen ihre eigentliche Überzeugung aus.
- j. Konservatismus: das Referendum sorgt dafür, dass notwendige Erneuerungen blockiert werden, da die Bevölkerung zum Erhalt des Status quo neigt. Andere wiederum betonen, dass engagierte Aktivisten die Demokratie mittels Referendum übernehmen könnten, da sich die schweigende Mehrheit an Referenden nicht beteiligt.
- k. Referenden sind unnötig, da es bei politischen Themen geeignetere Möglichkeiten der Mitsprache und Mitbestimmung gibt.
- l. In einigen Ländern (wie in Belgien) wird schließlich noch behauptet, dass Referenden die Einheit des Landes bedrohen.

In diesem Kapitel wollen wir diese Einwände nacheinander besprechen. Eine Bemerkung vorab. Bei der Beurteilung der Einwände muss die direkte Demokratie immer mit einem rein repräsentativen System verglichen werden und nicht mit einem abstrakten, unerreichbaren Idealzustand. Bei zahlreichen Einwänden, die gegen Referenden vorgebracht werden, handelt es sich eigentlich um Einwände gegen die Demokratie als solche. Außerdem müssen sämtliche Einwände anhand der Praxis solcher Länder überprüft werden, in denen mitunter bereits seit einem Jahrhundert Formen der direkten Demokratie bestehen (vor allem die Schweiz und einige US-amerikanische Bundesstaaten, siehe Kapitel 5). Das ist ohne weiteres möglich, da es inzwischen eine Vielzahl empirischer Untersuchungen zur dieser Praxis gibt, die fast jeden Aspekt der direkten Demokratie erfassen.

### a. Inkompetenz

Dieses Argument wendet sich gegen direkte Demokratie, da die Stimmberechtigten nicht zu einem wohlüberlegten Urteil in der Lage seien. Das Argument hat eine fatale Vorgeschichte. Es wurde unter anderem gegen das allgemeine Wahlrecht, gegen das Wahlrecht für Frauen und gegen das Wahlrecht für Schwarze in Südafrika vorgebracht.

Im Jahr 1893 wendete sich der katholische belgische Politiker De Neef gegen das allgemeine Wahlrecht, indem er sich auf das Argument der Inkompetenz berief: „Derjenige, der das Wahlrecht fordert, muss natürlich nachweisen, dass er auch in der Lage ist, der von ihm verlangten Aufgabe zu entsprechen. Hat der Unglückliche, der es nicht geschafft hat, die elementarste Bildung zu erlangen, der sich nicht über die allereinfachsten Lebensbedingungen erheben konnte, trotzdem das Recht, über das Schicksal anderer, gar über die allerhöchsten Interessen des Landes zu entscheiden? Tatsächlich führt das allgemeine Wahlrecht zur Herrschaft der Befähigten, da diejenigen, die zu keiner Differenzierung in der Lage sind, vollständig von diesen Personen abhängen würden.“ (Coenen und Lewin, 1997, S. 84). Sein Kollege, der Sozialist Hubin wendete sich 1919 im belgischen Parlament mit dem Inkompetenzargument gegen das Frauenwahlrecht. In seinen Augen war die männliche Arbeiterklasse jetzt durchaus kompetent: „Das Wahlrecht ist eine gefährliche Waffe. Für eine organisierte und gebildete Klasse, die sich ihrer Rechte und ihrer Verantwortung bewusst ist, ist nichts kostbarer als diese Waffe. Aber wollen Sie dieses Recht einem Geschlecht zuerkennen, das nicht darauf vorbereitet ist, sich dieses Mittels zu bedienen?“ (Coenen und Lewin, 1997, S. 95; anzumerken bleibt, dass sowohl das Frauenwahlrecht als auch die direkte Demokratie bereits im Gothaer Programm der Sozialdemokraten enthalten war, das 1875 verabschiedet wurde.)

Wenn die jeweilige Gruppe schließlich das Wahlrecht bekommen hatte, stellte sich jedes Mal aufs Neue die völlige Haltlosigkeit dieses Arguments heraus. Das Gleiche gilt für die direktdemokratische Beschlussfassung: Die Praxis in der Schweiz zeigt, dass das Argument auch hier unbegründet ist. Die Schweiz gehört ganz offensichtlich zu den besser regierten Staaten Europas, mit schlanken Behörden, effizienten öffentlichen Einrichtungen und einer überdurchschnittlichen Wirtschaft.

Das Argument läuft aus mehreren Gründen ins Leere. Der Kern einer politischen Entscheidung ist immer moralischer Art. Niemand kann eine moralische Entscheidung für einen anderen treffen, und jeder zurechnungsfähige Mensch ist per definitionem in der Lage, moralische Entscheidungen zu treffen. „Die Stimmberechtigten (...) müssen kein detailliertes Wissen über das zur Abstimmung stehende Thema besitzen, sondern sollten das Wesentliche durchschauen. Dieses Wesentliche hat keinen irgendwie technischen Charakter, sondern bezieht sich auf eine grundsätzliche Entscheidung bzw. ein Werturteil, das ein einfacher Stimmberechtigter ebenso gut wie ein Politiker fällen kann.“ (Frey und Bohnet, 1994, S. 156–157).

Dabei darf man nicht vergessen, wie anspruchsvoll das Leben der modernen Bürger ist. Es wird (zu Recht) davon ausgegangen, dass sie in einer beschleunigten, von Wettbewerb geprägten Gesellschaft unter normalen Bedingungen ganz und gar auf eigenen Füßen stehen. Durch Schule, Arbeit sowie die sonstigen Aspekte ihres täglichen Lebens begegnen sie im Kleinen ständig den Problemen, die auch in der Politik eine Rolle spielen. Das ist ganz klar, denn die Politik beschäftigt sich idealerweise genau mit den Problemen, auf die die Bürger im täglichen Leben stoßen.

Die Bürger nutzen bei ihrer Entscheidungsfindung in der Regel Informationen aus zweiter Hand. Das kann die Meinung von Bekannten sein, aber auch von „natürlichen Autoritäten“, denen die Bürger vertrauen – so beispielsweise die Empfehlungen politischer Parteien und gesellschaftlicher Organisationen, Informationen von Medien und Experten. So sind in der Schweiz die Abstimmungsempfehlungen zahlloser Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Berufs- und Interessenverbände) in der Abstimmungsbroschüre enthalten. Übrigens machen sich auch Parlamentsabgeordnete Informationsabkürzungen zunutze. Da sie über eine so große Zahl von Gesetzen und Anordnungen beschließen müssen, ist es häufig nicht realistisch, sämtliche Informationsquellen selbst zu studieren (so ging aus einer Untersuchung hervor, dass niederländische Parlamentarier lediglich ein Viertel der Vorlagen lesen, die sie eigentlich lesen müssten, Quelle: NRC Handelsblad, 28. Februar 1997). Lupia (1994) hat nachgewiesen, dass sich der Rückgriff der Bürger auf Informationen aus zweiter Hand kaum auf das endgültige Abstimmverhalten auswirkt. Seine Analyse verschiedener kalifornischer Volksinitiativen aus dem Jahr 1990 ergab, dass die Gruppe gut informierter Stimmberechtigter beim Abstimmungsverhalten lediglich um drei Prozent von der Gruppe abwich, die für ihre Entscheidung lediglich auf Informationen aus zweiter Hand setzten.

Im Übrigen kann das Argument auf keinen Fall nur gegen die direkte Demokratie angeführt werden, da es sich gegen Demokratie im Allgemeinen richtet. Wenn die Bürger bei der Entscheidung über konkrete Angelegenheiten nicht kompetent sind, sind sie grundsätzlich auch nicht in der Lage, die richtigen politischen Entscheider zu wählen. Um aber die richtigen Entscheider wählen zu können, muss man nicht nur gute von schlechten Beschlüssen unterscheiden können, sondern muss außerdem in der Lage sein, die Zuverlässigkeit sowie die moralische und intellektuelle Integrität der Kandidaten einzuschätzen bzw. die versteckten Programme der politischen Parteien zu durchschauen. „Es ist (...) nicht einsichtig, warum man den Bürgern die Kompetenz zusprechen sollte, über politische Parteien und Politiker zu entscheiden, nicht aber über die Vorschläge eines Referendums. Im ersten Fall ist die Entscheidung sogar schwieriger, da die Wähler Erwartungen über das künftige Verhalten von Politikern formulieren müssen.“ (Frey und Bohnet, 1994, S. 157).

Das Inkompetenzargument geht implizit von der Unterstellung aus, dass die Gewählten durchaus kompetent sind und ein Verständnis für die öffentlichen Belange aufbringen. „Kritiker der direkten Demokratie hegen oft eine fast mythische Vorstellung von den Parlamentsabgeordneten: außerordentlich intelligent, ausgesprochen gut informiert, ein Staatsmann, ebenso rational wie rechtschaffen, besonnen und weise, ebenso kompetent wie ein Professor oder ein Unternehmenschef. Dieselben Kritiker haben die Neigung, die Öffentlichkeit als unzuverlässige ‚Meute‘ zu betrachten. Aber es ist gerade diese Meute, die die Parlamentsabgeordneten wählen soll. Wie lässt sich erklären, dass diese Meute geeignete von ungeeigneten Kandidaten unterscheiden kann, wenn sie nicht einmal gute von schlechten Gesetzen unterscheiden kann?“ (Cronin, 1989, S. 87).

Schließlich kommt der Umstand zum Tragen, dass das gesellschaftliche Wissen der Bürger dank der Teilnahme an Referenden zunimmt. Benz und Stutzer (2004) haben dies an den Beispielen Schweiz und Europäische Union untersucht, wo teilweise Referenden über die europäische Integration durchgeführt wurden. Innerhalb der EU-Staaten kam es im Untersuchungszeitraum in sieben Ländern zu einem Referendum über die europäische Integration (Dänemark, Irland, Frankreich, Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen). In den verbleibenden (damals) acht Ländern fanden in dieser Zeit keine EU-Referenden statt. Die Bewohner der Länder mit Referendum waren bei der Beantwortung von zehn allgemeinen Fragen über die EU offensichtlich wesentlich besser informiert als die Bewohner der Länder ohne Referendum. Die Wissenslücke war dabei ebenso groß wie zwischen Personen mit mittlerem Einkommen gegenüber Personen mit geringem Einkommen. In der Schweiz erstellten die Wissenschaftler einen Index für direkte Demokratie auf Kantonsebene (der sich, wie bereits erwähnt, von Kanton zu Kanton deutlich unterscheidet) und maßen daran die Antworten der Schweizer auf drei allgemeine Fragen zur Schweizer Politik. Auch hier zeigten die Schweizer, die in den eher direktdemokratischen Kantonen lebten, deutlich mehr Wissen als ihre Landsleute in den eher repräsentativ verfassten Kantonen. Die Differenz entsprach dem Unterschied zwischen den Mitgliedern politischer Parteien und Nicht-Mitgliedern bzw. dem Unterschied zwischen Personen mit einem Monatseinkommen von 5000 gegenüber 9000 Schweizer Franken.

## b. Mangel an Verantwortlichkeit

Laut diesem Argument nehmen Bürger nur Vorschläge an, die ihrem eigenen Interesse dienen, und zeigen keine Verantwortung für das Ganze – mit verheerenden Folgen. Sie würden beispielsweise Steuern abschaffen und gleichzeitig die Ausgaben erhöhen.

Tatsächlich aber sind die Bürger in finanzieller Hinsicht verantwortlicher als Politiker. So kam es in den meisten westlichen Ländern gegen den Willen der Bevölkerung zur Anhäufung riesiger Staatsschulden. Studien, die über mehrere Generationen in Deutschland und den Vereinigten Staaten durchgeführt wurden, weisen nach, dass eine stabile Zweidrittelmehrheit der Bevölkerung einen Staatshaushalt befürwortet, der auch auf kurze Sicht ausgeglichen ist (von Weizsäcker, 1992). Die Anhäufung eines Schuldenbergs ist also Ergebnis einer Politik, die dem Wunsch der Mehrheit widerspricht. Ebenso wenig möchte die Bevölkerung den Kopf für Maßnahmen hinhalten, die zum Abbau des Schuldenbergs führen (Blinder und Bagwell, 1988; Tabellini und Alesina, 1990).

Untersuchungen konnten nachweisen, dass die Entstehung von Staatsdefiziten eng mit den parteipolitischen Konstellationen eines Landes zusammenhängt. Einige empirische Erkenntnisse:

- Je größer die Polarisierung innerhalb einer Mehrparteienkoalition, desto stärker die Neigung zur Schuldenanhäufung.
- Je größer die Wahrscheinlichkeit, dass eine Regierung bei der nächsten Wahl verliert, desto stärker die Neigung zur Schuldenanhäufung.
- Je kürzer die durchschnittliche Amtszeit einer Regierung, desto größer das entstandene Defizit.
- Je größer die Zahl der Koalitionspartner innerhalb einer Regierung, desto stärker die Neigung zur Schuldenanhäufung.

(Siehe Roubini und Sachs, deren Untersuchung sich auf die OECD-Länder im Zeitraum 1960–1985 bezieht; weitere Hinweise in von Weizsäcker 1992).

Diese Beobachtungen machen deutlich, dass das kurzfristige Denken der politischen Klasse eine zentrale Rolle bei der Anhäufung von Staatsschulden spielt. Schulden werden gemacht, um Stimmen zu kaufen. Von Weizsäcker (1992) tritt dementsprechend für die Einführung eines obligatorischen Referendums ein, mit dem über die Staatsschulden entschieden wird.

Wie teilweise bereits in Kapitel 5 erwähnt, haben Feld und Matsusaka (2003) die Entscheidung der Stimmberechtigten bei Referenden über Staatsausgaben in der Schweiz untersucht. In einer Reihe von Kantonen gibt es obligatorische „Finanzreferenden“ über Staatsausgaben. Jede Staatsausgabe oberhalb einer bestimmten Grenze (durchschnittlich sind das 2,5 Millionen Schweizer Franken, also etwa 1,6 Millionen Euro) muss mit einem eigenen Referendum bestätigt werden. Feld und Matsusaka stellten fest, dass Kantone mit einem solchen obligatorischen Referendum 19 Prozent weniger Ausgaben haben als Kantone ohne Referendum (die Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum 1980 bis 1998).

Matsusaka stellte die gleiche Frage für die US-Bundesstaaten und analysiert sämtliche verfügbaren Daten für das gesamte 20. Jahrhundert. Bundesstaaten mit Volksinitiative geben demnach vier Prozent weniger aus als Bundesstaaten ohne ein solches Instrument. Überdies gilt offensichtlich auch noch Folgendes: Je einfacher eine Volksinitiative durchgeführt werden kann, desto positiver die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung. Bei den Bundesstaaten mit der niedrigsten Unterschriftenhürde waren die Staatsausgaben sieben Prozent geringer als bei Staaten ohne Volksinitiative, während sich die Bundesstaaten mit den höchsten Unterschriftenhürden kaum von denen ohne Volksinitiative unterschieden. Auf lokaler Ebene führte die Volksinitiative zwar zu höheren Ausgaben, aber unter dem Strich kommt es zu einer Senkung der Staatsausgaben (Matsusaka, 2004, S. 33–35).

Direkte Demokratie bringt auch geringere Steuern mit sich. Wenn in einem Bundesstaat die Volksabstimmung nach Volksinitiative vorgesehen ist, bringt das für eine vierköpfige Familie eine Steuerentlastung von durchschnittlich 534 Dollar. Das entspricht etwa vier Prozent der öffentlichen Einnahmen. Das ist ein deutlicher, wenn auch in absoluten Zahlen nicht unbedingt dramatischer Unterschied, und man kann anhand dieser Ergebnisse sicher nicht behaupten, dass ein Staat unregierbar würde (Matsusaka, 2004, S. 33–35).

Obwohl die Staatsausgaben und die Steuern sinken, ergeben sich unter dem Strich also geringere Haushaltsdefizite. Feld

und Kirchgässner (1999) haben in 131 der größten Schweizer Städte und Gemeinden untersucht, welchen Einfluss obligatorische Referenden über den Staatshaushalt haben. Gemeinden boten sich für den Vergleich an, da diese in Haushaltsfragen einen noch größeren Gestaltungsspielraum haben als Kantone (deren Spielraum an sich schon groß ist). Die Wissenschaftler stellten fest, dass obligatorische Referenden zu Haushaltsfragen einen deutlichen Rückgang des Haushaltsdefizits mit sich bringen. Bereits davor hatten Kiewit und Szakaly (1996) die gleiche Schlussfolgerung für die Vereinigten Staaten gezogen.

Übrigens entscheiden sich die Bürger bei Abstimmungen über Steuerfragen auf keinen Fall zwangsläufig für geringere Steuern. Piper (2001) hat sämtliche Volksinitiativen über Steuern (Gesetzesreferenden spielen in den Vereinigten Staaten keine Rolle) in den US-amerikanischen Bundesstaaten in der Zeit von 1978 bis 1999 untersucht. Insgesamt ging es um 130 Volksinitiativen. Davon strebten 86 Volksinitiativen eine Steuersenkung an, 27 wollten die Steuern anheben und 17 hatten keine Auswirkungen auf die Steuerbelastung. Von den steuersenkenden Volksinitiativen wurden 48 Prozent angenommen, also weniger als die Hälfte. Von den steuererhöhenden Volksinitiativen wurden 39 Prozent angenommen. Der Unterschied ist also nicht so wesentlich, und die Erfolgsaussichten beider liegen in der Nähe des Gesamtdurchschnitts für Volksinitiativen in den Vereinigten Staaten (41 Prozent Zustimmung). Auch in der Schweiz werden Entscheidungen über erforderliche Steuererhöhungen von den Wählern regelmäßig angenommen. Im Jahr 1993 wurde in einem Referendum eine zusätzliche Steuer auf Kraftstoff in Höhe von 0,20 Franken je Liter (etwa 0,14 Euro) beschlossen. Schon 1983 wurde – ebenfalls per Referendum – eine Anhebung gebilligt. Schließlich wurden 1984 in einem Referendum weitere Steuern auf Schnellstraßen sowie die Nutzung von Lkws beschlossen.

Insbesondere Kalifornien wird als Beispiel angeführt, wenn es um unverantwortliche Entscheidungen der Wähler über finanzielle Themen geht. So wird unter anderem behauptet, dass Volksinitiativen für einen wesentlichen Teil des kalifornischen Etats verantwortlich sind, gleichzeitig die Einführung neuer Steuern weitgehend ausschließen und die Politikern kaum noch Handlungsspielräume lassen. Matsusaka (2005) hat diesen Vorwurf untersucht und festgestellt, dass nach fast einem Jahrhundert direkter Demokratie in Kalifornien 68 Prozent des Etats vom parlamentarischen System festgelegt wird und kaum Einschränkungen bei der Einführung neuer Steuern bestehen.

Trotz ihrer unmittelbaren Verantwortung für die desolade Finanzlage in den meisten westlichen Ländern, gelingt es den Politikern dennoch immer wieder die Rollen zu vertauschen. Der belgische Senator Hugo Vandenberghe begründete seine Ablehnung von Referenden folgendermaßen: „Das Volk muss für seine Entscheidungen überhaupt keine Verantwortung übernehmen. Es könnte ohne weiteres beschließen, die Steuern abzuschaffen und zwei Wochen danach die Sozialleistungen zu erhöhen.“ (De Standaard, 19. Dezember 1992). In Wirklichkeit ist es natürlich genau umgekehrt. Letztlich ist es immer die Bevölkerung, die für eine Haushaltsentgleisung in Form höherer Steuern und geringerer öffentlicher Dienstleistungen geradestehen muss. Die einzelnen Politiker, die in repräsentativen Systemen als einzige über die Höhe von Steuern und öffentlichen Schulden entscheiden, werden natürlich ganz und gar nicht persönlich für die Folgen ihrer Entscheidungen haftbar gemacht. Sie haben in

keinem einzigen Fall die von ihnen veranlassten Ausgaben zurückgezahlt, die zu öffentlichen Schulden geführt haben und von der Bevölkerung so nicht gewollt waren. Nach Ablauf der Legislaturperiode übernehmen sie – eventuell mit einer erheblichen Abfindung oder einer großzügigen Wartegeldregelung – ihr nächstes parteipolitisches Amt. Sie geben im Nachhinein mitunter wohlklingende Erklärungen zu ihren Entscheidungen ab. Der Missstand ist dann allerdings schon eingetreten, und keiner garantiert, dass ihre Nachfolger nur einen Deut besser wären.

Tatsächlich lenkt Senator Vandenberghe die Aufmerksamkeit auf ein Kernargument zugunsten direkter Demokratie. Denn da die Bevölkerung *immer* die Folgen für haushalts- und steuerpolitische Entscheidungen zu tragen hat, ist es nur folgerichtig, dass die Menschen in diesem Zusammenhang auch das letzte Wort bekommt.

### c. Bedrohung von Minderheiten

Direkte Demokratie wäre laut diesem Argument eine Waffe in den Händen der Mehrheiten zur Unterdrückung der Minderheiten und zur Errichtung einer Diktatur.

Das ist ein weiteres Argument gegen Demokratie als solche (bzw. eigentlich gegen jedes politische System, das eine Wahlfreiheit zulässt) und nicht gegen direkte Demokratie. Ein parlamentarisches System kann Minderheiten in gleicher Weise unterdrücken oder eine Diktatur errichten. Die Machtübernahme durch die Nazis im Jahr 1933 ist ein Beispiel für die Errichtung einer Diktatur auf parlamentarischem Weg. Das deutsche Parlament hatte 1933 nicht nur Hitler zum Reichskanzler gewählt, sondern ihm mit Hilfe des Ermächtigungsgesetzes auch die uneingeschränkte Macht übertragen, obgleich die Nazipartei bei allen bis dahin abgehaltenen Wahlen weniger als die Hälfte der Wählerstimmen erlangt hatten. In Deutschland gab es zur damaligen Zeit auch eine gewisse Form der direkten Demokratie, letztlich aber war das parlamentarische System für die Einführung der Diktatur verantwortlich [siehe 6-1].

Im Prinzip gewährt eine direkte Demokratie im Vergleich zu repräsentativen Systemen Minderheiten sogar wesentlich mehr Möglichkeiten der Einflussnahme. „In einer direkten Demokratie muss für jedes Thema eine eigene Mehrheit gefunden werden. Es stehen immer wieder andere Themen auf der Tagesordnung, und jedes Mal setzt sich die Mehrheit anders zusammen. Im einen Fall gehört man zur Mehrheit, im nächsten Fall zur Minderheit. Zudem haben Minderheiten in einer direkten Demokratie mehr Möglichkeiten, bestimmte Themen auf die öffentliche Tagesordnung zu setzen. Wenn [in der Schweiz] zu einem Thema 100.000 Unterschriften gesammelt werden, erfolgt dazu eine Abstimmung. Dann müssen sich auch die Gegner des Vorschlags zu ihren Gründen genau äußern. Anhand dieser Auseinandersetzung gewinnen wir neue Erkenntnisse, und Meinungen können sich im Zuge dessen ändern. Direkte Demokratie ist mehr als nur eine Anzahl einfacher Meinungsumfragen. Sie erzeugt eine Dynamik, die es Minderheiten gestattet, zur Mehrheit zu werden. In einem rein repräsentativen System hingegen stehen sich festgefügte Parteien gegenüber. Als Anhänger einer Oppositionspartei hat man aus struktureller Sicht eigentlich keine Stimme, denn die Koalitionsparteien verfügen im Parlament über eine stabile Mehrheit und können im Prinzip alles durchsetzen, was sie wollen“, so der Schweizer Parlamentarier Gross (2000).

So ist es kein Zufall, dass sich direkt befragte Minderheiten mehrheitlich zugunsten direkter Demokratie aussprechen. Eine Umfrage von Rasmussen Research unter Texanern aus dem Jahr 1999 ergab, dass 72 Prozent der „Schwarzen“ und 86 Prozent der „Lateinamerikaner“ für direkte Demokratie waren – gegenüber 69 Prozent der „Weißen“ ([www.initiativefortexas.org/whowants.htm](http://www.initiativefortexas.org/whowants.htm)). Umfragen von Field unter Einwohnern von Kalifornien, die zu drei verschiedenen Zeitpunkten durchgeführt worden waren (1979, 1982 und 1997), ergaben in allen ethnischen Gruppen eine klare und stabile Mehrheit für die Einführung von direkter Demokratie. So war laut den Ergebnissen von 1997 für 76,9 Prozent der „Asiaten“, 56,9 Prozent der „Schwarzen“, 72,8 Prozent der „Latinos“ und 72,6 Prozent der „Weißen“ die direkte Demokratie in Kalifornien eine „gute Sache“, während der Prozentsatz, der dies als „schlechte Sache“ einstufte, bei den „Weißen“ mit 11,5 Prozent am höchsten lag und bei den „Asiaten“ mit 1,9 Prozent am niedrigsten (Matsusaka, 2004, S. 118).

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Volksabstimmungen über Minderheitenrechte zum großen Teil zugunsten dieser Minderheitenrechte ausfallen. Frey und Goette (1998) gingen von den Bürgerrechten der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus und untersuchten dann sämtliche Schweizer Volksabstimmungen über Minderheitenrechte in der Zeit von 1970 bis 1996 auf eidgenössischer Ebene, im Kanton Zürich sowie in der Stadt Zürich. 70 Prozent der Abstimmungen unterstützten die Minderheitenrechte, und bei nur 30 Prozent war dies nicht der Fall. Auf eidgenössischer Ebene betrug die Unterstützung sogar 80 Prozent. Auch hat sich herausgestellt, dass Volksabstimmungen, die die Minderheitenrechte bedrohen, wesentlich seltener angenommen werden als Volksabstimmungen zu anderen Themen. Von den Volksbegehren auf eidgenössischer Ebene werden in der Regel 10 Prozent bestätigt. Dagegen war den elf Volksbegehren in der Zeit von 1891 bis 1996, die Minderheitenrechte einschränken wollten, kein Erfolg beschieden. Im Gegensatz dazu scheinen Minderheiten bei Volksabstimmungen besonders erfolgreich zu sein. Von den obligatorischen Referenden werden durchschnittlich 50 Prozent angenommen. Von den elf obligatorischen Referenden, die zwischen 1866 und 1996 Minderheitenrechte unterstützten, wurden sogar 73 Prozent angenommen. Von den Gesetzesreferenden werden durchschnittlich 63 Prozent angenommen. Die beiden zwischen 1866 und 1996 abgehaltenen Gesetzesreferenden, die Minderheitenrechte unterstützten, wurden beide angenommen.

Am 24. September 2000 veröffentlichte die Volkskrant, die wahrscheinlich einflussreichste Zeitung der Niederlande, einen kritischen und gleichzeitig suggestiven Artikel über die am nächsten Tag in der Schweiz stattfindende Volksabstimmung nach Volksinitiative, mit der die Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer begrenzt werden sollte (ein Anteil, der mit 20 Prozent immer sehr hoch war – unter anderem aufgrund der langen humanitären Tradition sowie der florierenden Wirtschaft). Die Zeitung unterstellte, dass Vorschläge dieser Art in der eidgenössischen direkten Demokratie salonfähig seien, und machte die Volksabstimmung für Verletzungen der Menschenrechte verantwortlich. Dabei vergaß die Zeitung allerdings zu erwähnen, dass die Schweizer zuvor bereits sechs Mal über ähnliche Vorschläge abgestimmt hatten und die Anträge immer wieder – teilweise mit deutlichen Mehrheiten – abgelehnt worden waren. Als am Tag nach dem Erscheinen des Artikels auch dieser Vorschlag von den Schweizern zurückgewiesen worden war, schwieg die Zeitung.

Die Politologin Gamble (1997) hat am Beispiel der Vereinigten Staaten nachzuweisen versucht, dass Minderheitenrechte durch die Ergebnisse von Volksabstimmungen häufig beschnitten werden. Ihre Schlussfolgerungen wurden von ihren Kollegen allerdings heftig kritisiert (unter anderem von Donovan und Bowler, 1998 sowie Matsusaka, 2004). Erstens war Gamble bei der Untersuchung von Volksabstimmungen nicht systematisch vorgegangen (mit einer Reihe von Volksabstimmungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums), sondern war von Medienberichten und anderen subjektiven Quellen ausgegangen. Die Datenbasis unterlag also einer unzulässigen Vorauswahl. Ganz offensichtlich ist eine solche Vorgehensweise fehleranfällig, da beispielsweise die Medien (die ohnehin progressiver sind als die Bevölkerung insgesamt) eher zur Berichterstattung über sensationelle Ereignisse neigen. Zweitens hatte Gamble nicht zwischen Bürgerbegehren in kleinen Städten und Gemeinden sowie Volksabstimmungen auf Ebene der Bundesstaaten unterschieden. Als Donovan und Bowler die Daten von Gamble noch einmal analysierten, stellte sich heraus, dass der Grad der Beschränkung von Minderheitenrechten viel eher von der Größe der jeweiligen Verwaltungseinheit abhing (kleine Gemeinden im Vergleich zu großen Städten) als von der Volksinitiative. Dabei ergibt sich also kein Unterschied zum repräsentativen System. Schließlich hatte Gamble einzelne Volksinitiativen als Beispiele für die „Tyrannei der Mehrheit“ angeführt, während Donovan und Bowler das bezweifelten (beispielsweise Vorschläge, dass Englisch die offizielle Amtssprache von Kalifornien sein sollte, sowie Vorschläge, dass Personen, die wegen Sexualdelikten verurteilt worden sind, zwangsweise einen AIDS-Test durchführen müssen). Das kommt aber ganz auf die jeweilige Perspektive an. Ist es in einem US-amerikanischen Bundesstaat tatsächlich so ungewöhnlich, Englisch als Umgangssprache vorzuschreiben, und müssen wir tatsächlich auf dem Recht bestehen, dass nach einer Vergewaltigung kein AIDS-Test erfolgt?

Weißer sind mit fast 50 Prozent noch immer die größte ethnische Gruppe in Kalifornien. Außerdem gibt es Schwarze, Asiaten und Latinos. Hajnal, Gerber und Louch (2002) haben das Abstimmungsverhalten der einzelnen ethnischen Bevölkerungsgruppen bei Volksabstimmungen untersucht. Dazu haben sie sich 51 Abstimmungen angesehen. Die Unterschiede im Stimmverhalten zwischen den einzelnen ethnischen Gruppen waren dabei sehr klein. Die Wahrscheinlichkeit, dass Stimmberechtigte aus den Minderheitengruppen auf der Gewinnerseite landen, war im Vergleich zu den „Weißen“ durchschnittlich nur um ein Prozent geringer.

Welches Verhältnis haben aber inzwischen repräsentativ gewählte Politiker zum Rechtsstaat? Cronin (1989, S. 91-92) zitiert den Historiker Commager, der die Zuverlässigkeit repräsentativer Einrichtungen in Bezug auf die bürgerlichen Freiheiten sowie Minderheitenrechte untersucht hat: „Die Liste ist entmutigend (...). Zensurgesetze, Gesetze gegen die Evolutionslehre, Gesetze, die das Grüßen der Flagge vorschreiben, Gesetze gegen rote Fahnen, gegen Syndikalisten, Sozialisten, Kommunisten, gegen Agitatoren und kriminelle Anarchisten, gegen Informationen über Verhütungsmethoden – das alles und noch viel mehr fällt einem da sofort ein. Das Parlament des Staates New York hat die Sozialisten einfach rausgeworfen; das Parlament von Massachusetts erlegte Lehrern einen Treueeid auf; das Parlament von Oregon hat freie Schulen verboten; das Parlament von Nebraska hat das Unterrichten von Deutsch in den Schulen verboten; in Tennessee durfte die Evolutionslehre nicht unterrichtet wer-

den; das Parlament von Pennsylvania gestattete es, dass von Schülern das Grüßen der Flagge verlangt wurde; und das Parlament von Louisiana belegte Zeitungen mit einer diskriminierenden Steuer ... Die Liste ist endlos lang.“

Ein häufig zitiertes Beispiel für die diskriminierende Verwendung des Referendums ist die späte Einführung des Frauenwahlrechts in der Schweiz. Das Frauenwahlrecht wurde in der Schweiz erst im Jahr 1971 eingeführt, und zwar durch eine Volksabstimmung, an der selbstverständlich nur Männer teilnehmen durften. In Belgien gibt es das Frauenwahlrecht bereits seit 1948. Der zeitliche Abstand von 23 Jahren hat allerdings nicht so sehr mit der Tatsache zu tun, dass es in der Schweiz direkte Demokratie gibt, sondern eher damit, dass die Schweiz nicht in die Kriegswirren des Zweiten Weltkriegs einbezogen wurde (obgleich sie von den Achsenmächten umzingelt war). Offensichtlich werden politische Veränderungen durch das Trauma von Krieg und Besetzung deutlich beschleunigt. So wurde das Frauenwahlrecht beispielsweise in Belgien nach dem Zweiten Weltkrieg und das allgemeine Wahlrecht nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt. Dass sich der Zeitgeist der sechziger Jahre deutlich von dem der neunziger Jahre unterschied, macht das Eherecht deutlich. In Belgien musste die heiratende Frau dem künftigen Ehemann noch bis 1976 Gehorsam versprechen. Erst in jenem Jahr wurde in diesem rein repräsentativen System eine Gleichheit der Rechte der Ehepartner hergestellt – im Einklang mit den sich ändernden gesellschaftlichen Auffassungen.

In den Vereinigten Staaten ging im Zusammenhang mit dem Frauenwahlrecht die direkte Demokratie dem repräsentativen System voraus. Hier wurde das Frauenwahlrecht Anfang des vorigen Jahrhunderts zum ersten Mal anhand von gesetzgebenden Volksinitiativen in den Bundesstaaten Colorado und Oregon eingeführt. Später folgten noch Arizona und Wyoming (mit einer Volksabstimmung über die neue Verfassung, in der das Frauenwahlrecht vorgesehen war). Diesen erfolgreichen Initiativen waren eine Reihe von Fehlschlägen vorausgegangen, nicht nur in Oregon und Colorado, sondern auch in Missouri, Nebraska und Ohio. Die Volksinitiative wurde in den US-Bundesstaaten genutzt, um die Frage des Frauenwahlrechts voranzutreiben. Und erst im Anschluss daran wurde 1920 auch die Verfassung der Vereinigten Staaten in diesem Sinn geändert (Cronin, 1989, S. 97). Die Tatsache, dass die Gegner der direkten Demokratie mit schöner Regelmäßigkeit das Frauenwahlrecht in der Schweiz anführen und im Zusammenhang mit dem amerikanischen Gegenbeispiel ganz beredt schweigen, verweist auf die selektive Sicht.

Auch auf die Todesstrafe wird häufig verwiesen. Direkte Demokratie würde eine (Wieder-)Einführung der Todesstrafe mit sich bringen und muss aus diesem Grund abgelehnt werden. Erstens ist dieses Argument aus prinzipiellen Gründen bedenklich. Die ethische Fragwürdigkeit der Todesstrafe wird als unumstößliche Prämisse hingestellt. Wird dann davon ausgegangen, dass direkte Demokratie zur Todesstrafe führt, ist – folgerichtig – die direkte Demokratie abzulehnen. Die ethische Fragwürdigkeit ist aber kein Faktum, sondern sollte sich aus einer offenen Diskussion unter freien und gleichen Bürgern ergeben. Wer der Meinung ist, dass man sich in diesem Punkt gegen den Mehrheitswillen stellen kann, tritt für eine Politik der Willkür und der Diktatur ein. Anzumerken ist, dass sich auch diese Argumentation wieder gegen Demokratie im Allgemeinen richtet. Auch über Wahlen ist es möglich, die Todesstrafe einzuführen. Sollten wir die Wahlen dann auch abschaffen?

Die Tatsachen vermitteln im Übrigen ein anderes Bild. In Europa gibt es zwei Länder, in denen die Bevölkerung über eine Volksinitiative die Todesstrafe einführen könnte – das sind die Schweiz und Liechtenstein. Allerdings gibt es in beiden Ländern keine Todesstrafe, und es wurde auch noch kein Versuch unternommen, die Todesstrafe mit Hilfe der direkten Demokratie einzuführen. Im Gegenteil. In der Schweiz wurde die Abschaffung der Todesstrafe in einer Volksabstimmung bestätigt, zuerst im Jahr 1935 für Friedenszeiten und danach im Jahr 1992 auch für Kriegszeiten (die Abschaffung war jeweils Teil eines ganzen Pakets von Gesetzesänderungen). Ein explizites Verbot der Todesstrafe in der Schweizer Verfassung wurde im Jahr 1999 in einer Volksabstimmung angenommen (Heussner, 1999).

In den Vereinigten Staaten gibt es die Todesstrafe noch in etwa der Hälfte der Bundesstaaten (die Bundesstaaten sind in diesem Punkt souverän). Eine sehr umfangreiche Behandlung dieses Themas durch den Juristen Heussner (1999) zeigt ein differenziertes Bild. Die amerikanischen Bundesstaaten mit und ohne direkte Demokratie scheinen die Todesstrafe in etwa gleichem Maß zu besitzen. Von den 24 Bundesstaaten mit direkter Demokratie besitzen 19 die Todesstrafe (79 Prozent); von den 27 Bundesstaaten ohne direkte Demokratie besitzen 20 die Todesstrafe (74 Prozent). Allerdings zeigt sich, dass sich die Bundesstaaten ohne Todesstrafe im Norden und Osten des Landes befinden (mit Ausnahme von Hawaii), während die Staaten im Süden und Westen die Todesstrafe besitzen. Darin zeigt sich insbesondere ein Unterschied in der politischen Kultur. Im Westen und Süden ist die Unterstützung der Todesstrafe – ebenso wie für verwandte politische Themen – sowohl in der Öffentlichkeit als auch unter Politikern größer; im Norden und Osten gibt es dagegen eine geringere Unterstützung. Ein ähnlicher Unterschied lässt sich zwischen Nordamerika und Europa beobachten.

Zwar wurde die Todesstrafe in einigen Bundesstaaten über eine Volksinitiative (wieder-)eingeführt, aber in vielen Fällen war dies eine Reaktion der Bevölkerung auf die Abschaffung der Todesstrafe durch die *Gerichte* (aufgrund der Unvereinbarkeit mit der Verfassung oder anderen Rechtsprinzipien), während die Politiker des repräsentativen Systems mehrheitlich zugunsten der Todesstrafe eintraten. Hier zeigte sich also kein Unterschied zwischen repräsentativem System und direkter Demokratie. In anderen Bundesstaaten gibt es keine Formen der direkten Demokratie, und hier existiert die Todesstrafe (noch) aufgrund der anhaltenden Unterstützung durch gewählte Politiker. In Oregon wurde die Todesstrafe im Jahr 1914 durch eine Volksinitiative abgeschafft, woraufhin sie 1920 auf Initiative des Parlaments wieder eingeführt wurde (Heussner, 1999).

## **d. Der Einfluss von Demagogen und Populisten**

In Verbindung mit der oben erwähnten Behauptung, dass direkte Demokratie Minderheitenrechte angreift, wird häufig auch suggeriert, dass direkte Demokratie den Weg für Populisten und Demagogen frei macht (siehe unter anderem den Rahmen 6-2).

Tatsächlich haben Demagogen in einem rein repräsentativen System die umfassenderen Möglichkeiten. Denn hier bestimmt eine kleine Gruppe aus Spitzenpolitikern die Tagesordnung, und die Bürger werden zu Randfiguren degradiert. Dies bringt fast immer Unzufriedenheit in der Bevölkerung

mit sich. Die einzige Möglichkeit, diese Unzufriedenheit zu äußern, besteht darin, populistische Politiker zu wählen, die versprechen, der Schlamperie im Land ein Ende zu setzen, wenn sie nur ausreichende Unterstützung bei den Wahlen bekommen. In einer direkten Demokratie besteht kaum Bedarf nach solchen „starken Führern“, denn die Bürger können ihre Lösungen eigenständig vorbringen und durch Volksinitiativen bestätigen lassen. In der Schweiz spielen politische Persönlichkeiten kaum eine Rolle (vergleiche auch das Zitat zu Beginn von Kapitel 5). Eine direkte Demokratie ist wesentlich stärker problemorientiert, während ein rein repräsentatives System eher auf Personen ausgerichtet ist.

Es stimmt natürlich, dass zahlreiche Diktatoren (unter anderem Hitler, Saddam Hussein und Pinochet) Plebiszite organisiert haben – ebenso übrigens wie viele europäische Regierungen, die sich als demokratisch bezeichnen. Hier bezieht sich der Begriff Plebiszit auf Volksabstimmungen, die von der regierenden Mehrheit bzw. vom Staatsoberhaupt ausgeschrieben werden. Ziel ist es immer, eine außerplanmäßige Legitimation für die eigenen Pläne zu erreichen. In der Regel ist das Ergebnis solcher verordneter Plebiszite nicht verbindlich. Die Geltungsbedingungen werden von den Machhabern den jeweiligen Gegebenheiten angepasst (Ziel ist natürlich ein gültiges Resultat). Nicht selten werden dabei einzelne Themen in eine Fragestellung gezwängt, auf die die Stimmberechtigten dann nur mit Ja oder Nein antworten können. Beispiele für geänderte Mindestbeteiligungen waren das Plebiszit in Litauen im Mai 2003 über den EU-Beitritt, für das die Zustimmungquote abgeschafft wurde, sowie das Plebiszit über den Beitritt zur NATO, das im November 1997 in Ungarn abgehalten wurde. Ein Beispiel, bei dem zahlreiche Probleme in eine Fragestellung gezwängt wurden, war das Plebiszit, das von der österreichischen Regierung im Herbst 2000 abgehalten wurde. Anlass waren die Sanktionen der europäischen Staaten gegen Österreich nach der Regierungsbeteiligung der rechtsgerichteten FPÖ. Es wurden sechs Fragen gestellt, auf die die Stimmberechtigten lediglich eine Antwort geben konnten. Die erste Frage lautete, ob die Sanktionen beendet werden müssten; die zweite und dritte Frage waren rhetorischer Art: ob es nicht besser sei, wenn sich andere Länder nicht in Fragen der österreichischen Regierung einmischten; und die drei anderen Fragen beschäftigten sich mit speziellen Regelungen in einer künftigen europäischen Verfassung. Es ist nicht möglich, auf sechs unterschiedliche Fragen eine einzige Antwort zu geben. Regierung und Parlament können das Ergebnis einer solchen Befragung nach Belieben interpretieren. Überdies war das Ergebnis nicht verbindlich. Eine Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens ist in Österreich nicht vorgesehen – die Bürger sind also selbst machtlos.

Von oben verordnete Plebiszite haben nichts mit direkter Demokratie zu tun. In einer authentischen direkten Demokratie hat die Bevölkerung immer die Möglichkeit, die regierende Mehrheit mit einer Unterschriftensammlung zu zwingen, ein Referendum anzusetzen. Die Voraussetzungen sind gesetzlich geregelt und für jeden gleich, ob Politiker oder nicht. Überdies gehören zur Demokratie immer auch die Freiheit der Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit, das Demonstrationsrecht und andere Freiheiten, sodass jeder Bürger Kampagnen in der Öffentlichkeit führen kann. Diese Möglichkeit bestand in den genannten Diktaturen nicht. Eine regierende Mehrheit muss keine Plebiszite ausschreiben, denn sie besitzt bereits das erforderliche Mandat. Da verordnete Abstimmungen so häufig missbraucht werden, sollte diese Möglichkeit besser vollständig unterbunden werden. Die Schweizer Verfassung kennt keine verordneten Plebiszite.



## e. Die Macht des Geldes

Folgt man diesem Argument, können Personen oder Gruppen mit viel Geld eine große Medienkampagne starten, die öffentliche Diskussion in ihrem Sinne beeinflussen und mit ausgefeilten Marketingtechniken den Sieg für sich verbuchen. Der ehemalige Bürgermeister von Amsterdam, Schelto Patijn, drückte es so aus: „Eine Volksabstimmung über die Drogenpolitik? Die Unterwelt ist ganz bestimmt bereit, einige Millionen Gulden zu investieren, damit die Gesetze nicht geändert werden. Kaufen Sie sich 700 Stunden Fernsehen. Auf diese Weise können Sie eine Volksabstimmung kaufen.“ (De Telegraaf, 13. Januar 1997).

Es steht außer Frage, dass an bestimmten Stellen in der direkten Demokratie eine Menge Geld zirkuliert. In den Vereinigten Staaten wurde 1998 der Rekordbetrag von 400 Millionen Dollar für Kampagnen zu Volksabstimmungen ausgegeben; davon ganze 250 Millionen Dollar in einem einzigen Bundesstaat: in Kalifornien (Smith, 2001; mehr dazu in Kapitel 5). In den Vereinigten Staaten werden die Kampagnen sehr professionell geführt, Fernsehspots spielen eine große Rolle, und die Sammlung der Unterschriften wird professionell in Auftrag gegeben und bezahlt.

Auch hier gilt jedoch, dass die direkte Demokratie nicht mit einem irrealen Idealzustand verglichen werden darf, sondern unmittelbar mit dem derzeit bestehenden rein repräsentativen System. Kapitalkräftige Gruppen investieren auch im Wahlkampf große Summen zugunsten politischer Parteien oder Präsidentschaftskandidaten und geben Geld für Lobbyarbeit zur Beeinflussung von Gesetzgebung und Beamten aus. Der Schweizer Parlamentarier Gross (2000) stellt zu Recht fest, dass „die Macht des Geldes in einer direkten Demokratie im Prinzip immer geringer ist als in einem rein repräsentativen System. In letzterem müssen die Gruppen mit Geld lediglich eine geringe Anzahl Politiker beeinflussen. In einer direkten Demokratie dagegen müssen sie in aller Öffentlichkeit auf die gesamte Bevölkerung einwirken.“

Und schließlich bedeutet das nicht, dass der Einsatz großer Summen dann auch tatsächlich den Ausschlag gibt. Kritiker wie der Journalist David Broder (2000) führen in anekdotischer Form Beispiele für Kampagnen an, in denen Interessengruppen aus der Wirtschaft – ein Unternehmen oder eine Lobbygruppe – eine Menge Geld investieren. Allerdings ist es erforderlich, eine Reihe von Volksinitiativen über einen längeren Zeitraum hinweg in einer kritischen systematischen Untersuchung zu beleuchten, um festzustellen, welche Auswirkungen das Geld hat.

Dies hat die Politologin Elisabeth Gerber (1999) getan. Sie analysierte die Geldströme von 168 Volksinitiativen in acht US-amerikanischen Bundesstaaten. Im Gegensatz zur Behauptung vieler Kritiker gelingt es wirtschaftlichen Mächten offensichtlich relativ schlecht, über eine Volksabstimmung Zustimmung zu einem von ihnen angestrebten Gesetz zu bekommen. Von den Initiativen, die finanziell überwiegend durch einzelne Bürger unterstützt worden waren, wurden 50 Prozent angenommen. Von den überwiegend durch Interessengruppen unterstützten Volksinitiativen wurden dagegen lediglich 31 Prozent angenommen. Gerber unterschied dabei verschiedene Arten von „Interessengruppen“. Die Erfolgsaussichten einer Volksinitiative nahmen demnach mit wachsender finanzieller Beteiligung der Industrie ab. Gerber fand heraus, dass die von den Interessengruppen der Wirtschaft geförderten Themen einfach unpopulärer sind und es

deshalb auch schwieriger ist, ehrenamtliche Mitarbeiter anzuwerben. Bürgergruppen haben zwar weniger Geld, finden aber wesentlich leichter Freiwillige, mit denen sie die geringere finanzielle Ausstattung wettmachen können.

Die Politologen Donovan, Bowler, McCuan und Fernandez (1998) konnten Folgendes feststellen: In Kalifornien wurden im Zeitraum von 1986 bis 1996 40 Prozent der Volksinitiativen angenommen. Aber nur 14 Prozent der Volksinitiativen waren bei gleichzeitiger Unterstützung durch kapitalkräftige Lobbygruppen erfolgreich. „Unsere Daten zeigen, dass es sich dabei um die am schwierigsten zu vermittelnden Volksinitiativen in Kalifornien handelte. Das Geld, das von den Befürwortern für diese Volksinitiativen ausgegeben wurde, ist größtenteils verpufft.“ Eine weitere Untersuchung der Politologin Anne Campbell, die sich mit Volksinitiativen in Colorado beschäftigte, konnte nachweisen, dass im Zeitraum von 1966 bis 1994 (also fast drei Jahrzehnte) lediglich eine Volksinitiative von Seiten der Lobbygruppen erfolgreich war (IRI, 2005). Wie bereits in Kapitel 5 besprochen, haben Interessengruppen der Wirtschaft wesentlich mehr Erfolg, wenn es darum geht, fremde Volksinitiativen durch Gegeninitiativen zu Fall zu bringen.

Aber selbst dann, wenn Lobbygruppen als einzige in der Lage sind, eine Volksinitiative auf die Beine zu stellen, haben die Stimmberechtigten gegenüber der Situation ohne Volksabstimmung noch einen Vorteil. Matsusaka vergleicht dies mit einer Familie, in der der Vater (= „Volksvertretung“) einseitig „vorschlägt“, welche Pizza auf den Tisch kommt. Wenn auch die Mutter (= „Lobbygruppe“) einen Pizza-Vorschlag machen kann und die gesamte Familie danach über die Vorschläge abstimmt (also auch die Kinder = die Stimmberechtigten), kann sich die Situation der Kinder nicht verschlechtern, obgleich sie keinen eigenen Vorschlag unterbreiten können. Die vom Vater vorgeschlagene Option bleibt bestehen. Hat die Mutter aber eine bessere Idee, kann sich bei der Abstimmung die Mehrheit dafür entscheiden. „Wir stellen Folgendes fest: Ein Vorschlagsrecht für jeden in der Familie wirkt sich positiv auf die Mehrheit aus. Diese Schlussfolgerung ist auch dann noch gültig, wenn das Vorschlagsrecht auf bestimmte Familienmitglieder beschränkt ist. (...) Solange die Vorschläge durch eine Abstimmung gefiltert werden, an der sich alle beteiligen können, hat dies nur dann negative Folgen für die Mehrheit, wenn man die Stimmberechtigten davon überzeugen kann, Entscheidungen zuzustimmen, die ihren eigenen Interessen zuwiderlaufen.“ (Matsusaka, 2004, S. 12). Mit diesem Punkt verweist Matsusaka tatsächlich auf ein Kernproblem. Zahlreiche Kritiker der direkten Demokratie gehen stillschweigend davon aus, dass sich Bürger ganz einfach überzeugen lassen, gegen die eigenen Vorstellungen und Interessen zu stimmen. In Wirklichkeit aber ist das nichts anderes als das implizite Argument, das hinter dem rein repräsentativen System steht und nach dem Politiker besser als die Menschen selbst wissen, was gut für die Menschen ist. Diese Argumentation ist gefährlich, denn sie ebnet der politischen Diktatur den Weg.

Man kann sich dem Problem des großen Geldes noch in einer anderen Weise nähern. Matsusaka hat systematisch die Ergebnisse von Volksabstimmungen in den USA mit den Resultaten von Meinungsumfragen verglichen. Im Gegensatz zu Kampagnen im Zusammenhang mit Volksabstimmungen, die in der (US-amerikanischen) Praxis Millionen Dollar kosten können, lässt sich eine Meinungsbefragung bereits für ein paar Tausend Dollar durchführen. Verzerrungen aufgrund großer finanzieller Aufwendungen spielen hier also

keine Rolle. Matsusaka hat dazu eine gewaltige Menge an Daten aus dem gesamten zwanzigsten Jahrhundert analysiert. Seine Schlussfolgerung: „In jedem Bereich, den ich untersuchen konnte, wird die Politik durch Volksabstimmungen in die von der Mehrheit der Bevölkerung bevorzugte Richtung gedrängt. Ich hatte *keinen einzigen* Anhaltspunkt, dass die Mehrheit der Bevölkerung die mit der Volksabstimmung einhergehenden politischen Veränderungen ablehnt.“ (Matsusaka, 2004, S. xi-xii; Kursivschreibung im Original).

Die genannten Daten beziehen sich allesamt auf die Vereinigten Staaten, da in Europa der Einfluss des Geldes auf direkte Demokratie kaum untersucht worden ist. Denn insgesamt spielt in Europa Geld eine wesentlich geringere Rolle. Zwar ließen sich einige Volksabstimmungen in der Schweiz anführen, bei denen relativ viel Geld im Spiel war. Mit den Vereinigten Staaten ist dies allerdings nicht vergleichbar.

Die Erfahrung zeigt, dass es auf zwei Gesichtspunkte ankommt. Einerseits muss die Herkunft der finanziellen Mittel für bestimmte Kampagnen transparent sein, andererseits müssen Befürworter und Gegner genügend Möglichkeit haben, sich öffentlich zu äußern. Wie wichtig die Transparenz in puncto Finanzen ist, lässt sich anhand zahlreicher Beispiele illustrieren. So standen einer Volksinitiative gegen Atomkraft in Montana (1978) lediglich 10.000 Dollar zur Verfügung. Die Gegner dieser Initiative konnten 260.000 Dollar ausgeben. Dennoch wurde diese Volksinitiative mit 65 Prozent der Stimmen zu einem durchschlagenden Erfolg. Die Tatsache, dass das Geld der Gegner zum größten Teil nicht aus Montana stammte und fast vollständig von der Atomindustrie aufgebracht wurde, gelangte im Laufe der Kampagne ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Zu einer vergleichbaren Initiative gegen Kernenergie kam es etwas später in Oregon (1980). Auch hier konnten die Initiatoren einen Sieg gegen die finanziell übermächtige Industrie erkämpfen, da die Rede- und Informationsfreiheit nicht eingeschränkt war. Es galt noch immer der Fairness-Grundsatz, und dadurch konnten sich die Initiatoren trotz der beschränkten finanziellen Mittel über Radio und Fernsehen in ausreichendem Umfang an die Stimmberechtigten wenden (siehe Cronin, 1989). Es fällt auf, dass sich Unternehmen und Organisationen, die über viel Geld verfügen, selten für direkte Demokratie begeistern: „Finanziell mächtige Gruppen haben sich gegen die Einführung der Volksabstimmung verbissen gewehrt – in Minnesota, New Jersey und Rhode Island. Der Gewerkschaftsverband AFL-CIO, Unternehmerverbände und Handelskammern haben sich in den vergangenen Jahren immer wieder gegen Volksinitiativen zur Wehr gesetzt. Paradoxerweise häufig mit dem Argument, dass Volksinitiativen eine Menge Geld kosten und sich dies nur reichere Organisationen leisten könnten.“ (Cronin, 1989).

Offensichtlich spielt Geld bei direktdemokratischer Beschlussfassung immer eine gewisse Rolle. Dies gilt aber auch für die repräsentative Demokratie. Und in gleicher Weise kann auch dagegen vorgegangen werden. Kalifornische „Progressive“ wie Shultz plädieren darum keinesfalls für die Rückkehr zum traditionellen repräsentativen System, sondern verlangen besondere Maßnahmen, um den Einfluss des großen Geldes zu beschränken. Frey und Bohnet (1994, S. 158) schreiben dazu: „Es lässt sich nicht bestreiten, dass finanziell starke Parteien und Interessenvertreter besser als arme oder unorganisierte Gruppen in der Lage sind, Initiativen ins Leben zu rufen und die Werbetrommel zu rühren. Dennoch hat es keinen Sinn, eine vollkommen egalitäre Demokratie anzustreben. Die einzelnen Menschen und Grup-

pen werden sich hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die Politik zu beeinflussen, immer unterscheiden. Es wird auch immer so sein, dass reiche und gut organisierte Gruppen mächtiger sind. Die eigentliche Frage lautet also nicht, ob es solche Unterschiede gibt, sondern anhand welcher Regeln und Institutionen die organisatorischen und finanziellen Vorteile am stärksten zum Tragen kommen. Lobbyarbeit ist natürlich in einem undemokratischen System effizienter. Denn auch ohne Wahlen – beispielsweise in einer Diktatur – machen Interessengruppen ihren Einfluss geltend. In der Europäischen Union sind Interessengruppen in der Lage, mehr Einfluss auszuüben als in den einzelnen Mitgliedsstaaten, da die Europäische Union weniger demokratisch ist (Andersen und Eliassen, 1991). In der Schweiz erreicht mitunter nicht einmal eine Koalition aus Interessengruppen und politischer Klasse ihr Ziel, gerade wenn es um sehr wichtige Themen geht.“

Fragen der Manipulation durch Medienkampagnen sowie Informationsmonopole sind kein Problem der direkten Demokratie, sondern der Demokratie an sich. Zwei Realitäten stoßen hier aufeinander. Einerseits befinden sich die Medien in der Hauptsache in privater Hand, und andererseits fällt die Verbreitung von Meinungen durch die Medien unter die Pressefreiheit. Die Redefreiheit ist damit doppelt eingeschränkt. Die Medien verteidigen tendenziell die Standpunkte ihrer Besitzer, und finanzstarke Personen oder Gruppen können öffentliche Redezeit in Form von Anzeigen und Werbespots kaufen. Andererseits haben Volksinitiativen ohne finanzielle Unterstützung kaum Möglichkeiten, sich zu äußern.

Dieses Problem lässt sich nicht dadurch lösen, dass die Pressefreiheit eingeschränkt wird. Der Rechtsstaat muss darum zunächst ein eigenes Forum gründen, das vor allem als Plattform für Diskussionen und Meinungsbildung dient. Ein solches Forum kann unter anderem die folgenden drei Bereiche umfassen:

1. Es gibt überhaupt keinen Grund, warum sich öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehsender, die zum größten Teil aus Steuern oder Abgaben finanziert werden, mit der Produktion von Unterhaltungsprogrammen beschäftigen sollten. Die Ausstrahlung von Unterhaltungsprogrammen ist ein wirtschaftliches Vorhaben, das kommerzielle Stationen wesentlich besser leisten können. Der Rechtsstaat sollte ebenso wenig Unterhaltung produzieren wie beispielsweise Sonnenbrillen oder Hundefutter.

Die Aufgaben des Rechtsstaats leiten sich aus dem Streben nach Rechtsgleichheit sowie aus der Wahrung der Grundrechte und -freiheiten her. Aus dieser Sicht besteht der Auftrag eines öffentlich-rechtlichen Senders darin, den freien Zugang zu solchen Informationen und Kulturangeboten zu sichern, die die Bürger benötigen, um am gesellschaftlichen Leben umfassend teilnehmen zu können.

Das Angebot ist breit zu fassen. Dazu gehören eine solide Informationsbeschaffung, Zugang zu relevanten Kulturereignissen und -veranstaltungen, die in den kommerziellen Sendern nicht berücksichtigt werden, sowie Analysen. Die Kernaufgabe besteht allerdings darin, den demokratischen Meinungsbildungsprozess zu unterstützen. Mit Hilfe anspruchsvoller und differenzierter Debatten, auf denen sich Befürworter und Gegner einer Initiative gleichberechtigt präsentieren können, lassen sich die Folgen einer wirtschaftlichen Dominanz des Meinungsbildungsprozesses deutlich abschwächen.

Die Staat hat Maßnahmen zu ergreifen, die eine Kultur der gleichberechtigten Meinungsbildung ermöglichen. Die öffentlich-rechtlichen Sender können hier eine Schlüsselrolle spielen, vorausgesetzt sie bleiben vollkommen unabhängig von politischen und wirtschaftlichen Einflüssen. Diese Unabhängigkeit muss auch nach außen hin sichtbar sein. Darum darf weder direkte noch indirekte Werbung in öffentlich-rechtlichen Sendern einen Platz haben.

2. Auf die Presse hat man keinen unmittelbaren Zugriff. Mayer (1989, S. 118) stimmt dem Vorschlag der „Aktion Volksentscheid (Achberg)“ zu, dass die großen Medien (Radio, Fernsehen, Publikationen mit einer Auflage von über 100.000 Exemplaren) verpflichtet werden, über Volksinitiativen zu berichten und Befürwortern sowie Gegnern den gleichen Raum zur Verfügung zu stellen. Dieser Vorschlag verstößt gegen die Pressefreiheit. Auch große Medien müssen die uneingeschränkte Möglichkeit haben, sich für oder gegen eine Initiative auszusprechen. Der Staat könnte allerdings mit den Hunderten Millionen, die gegenwärtig zur Unterstützung der Presse und für staatliche Werbung eingesetzt werden, im Zusammenhang mit Referenden und Wahlen Informationsanzeigen finanzieren. In einem solchen staatlich finanzierten öffentlich-demokratischen Raum innerhalb der Zeitungen muss das Prinzip der gleichen Redefreiheit für Befürworter und Gegner gesetzlich garantiert werden. Aus der Gestaltung sollte klar hervorgehen, dass es sich um einen öffentlichen Raum für Debatten mit Anzeigencharakter handelt. Eine Verwechslung mit redaktionellen Beiträgen muss ausgeschlossen werden.
3. Jeder Wähler muss einige Wochen vor einem Referendum eine Informationsbroschüre erhalten, in der der Kern des Vorschlags erläutert wird, Befürworter und Gegner kurz ihre Argumente vorbringen und politische Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbände, Interessenverbände usw. ihre Abstimmungsempfehlung aussprechen. Solche Broschüren sind in der Schweiz und in verschiedenen US-Bundesstaaten seit langem gang und gäbe.

Neben diesen positiven Maßnahmen sind auch negative Maßnahmen erforderlich. Die Ausgaben sollten nicht nur bei Wahlen repräsentativer Organe, sondern auch bei Referenden begrenzt werden. Die Etats der Befürworter und Gegner einer Volksinitiative müssen öffentlich gemacht werden. (In Kapitel 5 – im Abschnitt über Kalifornien – haben wir gezeigt, warum das Urteil amerikanischer Richter darauf hinauslief, dass der unbeschränkte Einsatz von Geld für Volksabstimmungen unter die Meinungsfreiheit fällt, während die Richter bei den Wahlkampfausgaben aufgrund der Korruptionsgefahr durchaus Einschränkungen akzeptieren. In Europa fallen die Urteile zu diesem Thema allerdings ganz anders aus.) Sowohl die Beträge als auch die Namen der großen Geldgeber der Kampagne müssen veröffentlicht werden (das ist in zahlreichen amerikanischen Bundesstaaten bereits der Fall ist, so auch in Kalifornien). Es ist auch möglich, einen Mindestetat zu garantieren. Eine Volksinitiative, die die erforderliche Anzahl an Unterschriften für ein Referendum gesammelt hat, hat zumindest nachgewiesen, dass sie ein gesellschaftlich relevantes Thema angesprochen hat. Dies könnte durch die Bereitstellung eines Mindestetats honoriert werden, sodass sich auch Initiativen mit geringerer finanzieller Ausstattung angemessen in der Öffentlichkeit äußern können. Dieses Prinzip gilt in zahlreichen europäischen Ländern für politische Parteien, die staatliche Zuschüsse aufgrund der Zahl ihrer Mitglieder oder ihrer Sitze

im Parlament bekommen. Es gibt keinen einzigen Grund, Parteien auf diese Weise zu unterstützen, Bürgerinitiativen aber, die die Unterschriftenhürde für ein Referendum erreicht haben, derartige Zuschüsse vorzuenthalten. Denn beide haben nachgewiesen, dass sie in bestimmtem Umfang öffentlich unterstützt werden.

Ein solches Maßnahmenpaket würde nicht nur Freiräume für einen gleichberechtigten Prozess der Meinungsbildung eröffnen. Eine gesunde Demokratie steht und fällt mit der Qualität und den Möglichkeiten öffentlicher Meinungsäußerung. Normalerweise ist es nicht Aufgabe des Staates, den Bürgern zielgerichtet solche Möglichkeiten bereitzustellen. Denn die Bürger sollten sämtliche Freiheiten besitzen, für Diskussionen und Meinungsbildung auch private Foren einzurichten, die dann von den Initiatoren unabhängig gesteuert werden können. Anders ist es hingegen bei demokratischen Debatten, die gesetzgebenden Entscheidungen unmittelbar vorausgehen. Hier muss es neben privaten Foren ein vom Rechtsstaat selbst geschaffenes spezielles Forum geben, das jedem Bürger – ungeachtet der ihm zur Verfügung stehenden Mittel – frei zugänglich ist und in dem jeder Bürger nach dem Gleichheitsgrundsatz und ohne Rücksicht auf seinen Hintergrund die Stimme erheben kann.

## f. Mangelnde Differenzierungsmöglichkeit

Folgt man diesem Argument, sind Referenden abzulehnen, da sie bei der Abstimmung zu geringere Differenzierungsmöglichkeiten bieten. Dieses Argument wurde beispielsweise vom ehemaligen belgischen Premierminister Dehaene angeführt („Ich kenne nur wenige Probleme, die sich mit Ja oder Nein lösen lassen“, RTBF-TV, 4. Oktober 1992).

Aus Sicht der Bürger allerdings bietet direkte Demokratie jedoch wesentlich mehr Möglichkeiten der Differenzierung als ein rein repräsentatives System. In letzterem können die Wähler einzig und allein aus einer begrenzten Zahl von Gesamtpaketen mit politischen Optionen auswählen (in der Regel nicht mehr als zehn): das sind die Programme der politischen Parteien. Diese Parteiprogramme stimmen in der Realität fast nie mit den persönlichen Entscheidungen der Wähler zu den entsprechenden Themen überein.

Eine kürzlich von Gallup durchgeführte Untersuchung zeigt, wie akut sich dieses Problem stellt. Gallup befragt über 1000 Wähler in den Vereinigten Staaten zu zwanzig aktuellen politischen Themen. Es stellte sich heraus, dass sich die Bevölkerung mehrheitlich für einen Mix aus so genannten konservativen und progressiven Standpunkten entscheiden würde. Dieser Mix spiegelt sich in keinem einzigen Parteiprogramm. So befürwortet die amerikanische Bevölkerung einen höheren Mindestlohn (82 Prozent), eine Meldepflicht für Waffen (72 Prozent) bzw. die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Kuba (56 Prozent). Dabei handelt es sich um „progressive“ Themen. Die Förderung ethnischer Minderheiten in Schulen und Unternehmen (so genannte „positive Diskriminierung“) wird von 85 Prozent der Bevölkerung abgelehnt, 78 Prozent spricht sich für eine allgemeine Steuersenkung aus und 69 Prozent der Bürger sind dafür, dass in öffentlichen Schulen gebetet werden kann. Das wiederum sind typisch konservative bzw. liberale Ziele. Es gibt jedoch auch Vorschläge, die zwar bei den Bürgern eine Mehrheit finden, in der politischen Klasse insgesamt aber auf wenig Gegenliebe stoßen würden. 56 Prozent der US-Amerikaner waren laut Gallup für die Einführung von Schulgutscheinen („school vouchers“).

Damit erhalten Familien praktisch das entsprechende Geld und können die von ihnen gewählte Schule selbst finanzieren. Gleichzeitig entfällt die direkte staatliche Finanzierung des Unterrichts. Eine so weitgehende Unterrichtsfreiheit ist bei Politikern nicht gerade populär, da sie die Schule häufig als eines der wichtigsten Mittel betrachten, gesellschaftlichen Einfluss auszuüben. Man sollte sich nur einmal vorstellen, ein Bürger tendiert zu den genannten Mehrheitsstandpunkten. Er würde dann keine einzige Partei finden, die diese gesamten Standpunkte in einem Paket anbietet. Und selbst dann, wenn es eine solche Partei gäbe, ist überhaupt nicht sicher, was mit den entsprechenden Standpunkten geschieht. Schließlich könnte sich die Partei in der Oppositionsrolle wiederfinden. Übernimmt sie aber tatsächlich Regierungsverantwortung, könnte sie einen Standpunkt aufgeben, um sich die Unterstützung der Koalitionsparteien für ihre anderen Standpunkte zu erkaufen, selbst dann, wenn sich zu diesem Zeitpunkt eine Mehrheit der Wähler für den betreffenden Standpunkt einsetzt. In den meisten europäischen „Demokratien“ zählt die einzelne Stimme des Bürgers nicht viel. Die Bürger können sich einzig und allein in einer Art Rundumschlag für die eine oder andere Partei aussprechen – ob „sozialistisch“, „liberal“ oder „konservativ“ –, haben aber als rationale, differenzierte Individuen keine Möglichkeit, über einzelne Themen anhand des jeweiligen Kerns der Sache zu entscheiden. In diesem Zusammenhang ist es absurd, dass sich amtierende Politiker hinsichtlich direkter Demokratie über mangelnde Differenzierungsmöglichkeiten beklagen.

Es stimmt zwar, dass man sich in den meisten Referenden (nicht in allen Fällen, siehe unten) nur für oder gegen den Vorschlag aussprechen kann. Aber auch jeder Parlamentsbeschluss kommt allein dadurch zustande, dass sich die Abgeordneten für oder gegen Gesetzesvorlagen aussprechen. Eigentlich meinen die Kritiker jedoch, dass der Prozess der Meinungsbildung bei direktdemokratischer Beschlussfassung eher beendet ist als bei einer parlamentarischen Beschlussfassung. Im Prinzip ist das ein realistischer Einwand. Bei klassischen Referenden erscheinen die Initiatoren mit einem ausgearbeiteten Vorschlag, der dann als Grundlage einer öffentlichen Debatte dient. Die Bürger können den Vorschlag nicht mehr ändern, sondern lediglich annehmen oder ablehnen. Im Parlament können die Volksvertreter häufig noch kurz vor der Abstimmung Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einbringen. (Übrigens längst nicht in allen Fällen. So können internationale Verträge, darunter auch EU-Verträge, vom Parlament in der Regel nicht mehr geändert werden.)

Allerdings ist noch anzumerken, dass es in der Regel schon vor Beginn der eigentlichen Volksinitiative zu einem entsprechenden Meinungsbildungsprozess gekommen ist. Eine Volksinitiative hat in vielen Bereichen nur dann Erfolgsaussichten, wenn sie von einer breiten Koalition aus verschiedenen Organisationen unterstützt wird. Schon im Zuge der Bildung einer solchen Koalition hat sich ein Vorschlag durch Diskussionen und Beratungen unter den Beteiligten herausgebildet. Extreme Vorschläge ohne breiten gesellschaftlichen Rückhalt haben kaum Erfolgsaussichten. Andererseits wird die Meinungsbildung in der aktuellen parlamentarischen Praxis aufgrund des Fraktionszwangs sowie des üblichen politischen Kuhhandels häufig stark eingeschränkt. In der Regel bestimmen Parteiführer, wie die Fraktion abzustimmen hat, und nicht selten liegt dem eine interne Absprache zwischen den politischen Parteien zugrunde. Würden Abgeordnete tatsächlich nach bestem Wissen und Gewissen abstimmen, verlief die Trennungslinie zwischen Befürwortern und Gegnern auf keinen Fall genau entlang der Parteigrenzen.

Außerdem ist es durchaus möglich, Referenden so zu gestalten, dass es Spielraum für zwischenzeitliche Änderungen gibt und mehrere Optionen zur Verfügung stehen. Es gibt immer mehr Erfahrungen mit solchen Referenden. Eine Möglichkeit, die in einigen Bundesländern in Deutschland genutzt wird, ist die Verbindung von Petitionsrecht und Volksabstimmung bzw. Volksentscheid. Wenn eine Bürgergruppe einen Gesetzesvorschlag einbringen will, kann sie den Vorschlag schon mit einer relativ geringen Zahl von Unterschriften (zum Beispiel 0,2 Prozent der Stimmberechtigten) als Petition im Parlament einreichen. Die Volksvertretung muss den Antrag der Volksinitiative dann entweder annehmen oder mit einer Begründung ablehnen. Wenn ein Antrag von der Volksvertretung angenommen wird, hat die Volksinitiative ihr Ziel erreicht. Wenn nicht kann die Initiative dennoch weiterverfolgt werden – entweder mit dem unveränderten Antrag oder einem Vorschlag, der anhand der Anmerkungen des Parlaments angepasst wurde. Dann kommt es zu einem Referendum, wenn die Volksinitiative eine höhere Unterschriftenhürde erreicht (zum Beispiel zwei Prozent der Stimmberechtigten). Für diese Verbindung aus Petitionsrecht und Referendum treten in Kalifornien unter anderem die amerikanische „League of Women Voters“ und in Deutschland der Verband „Mehr Demokratie“ ein (siehe Kapitel 5, Bayern).

Außerdem könnten die beiden folgenden Mittel vorgesehen werden:

- Das Parlament kann, wenn es mit dem Vorschlag nicht einverstanden ist, einen Alternativvorschlag formulieren. Dieses System gibt es in der Schweiz (auf nationaler Ebene) sowie im Bundesland Bayern. Die Stimmberechtigten haben dann drei Möglichkeiten: Sie können sich für die Volksinitiative aussprechen, für den parlamentarischen Gegenvorschlag stimmen oder beide Vorschläge ablehnen und damit den gegenwärtigen Zustand beibehalten.
- Die Volksinitiative kann sogar den eigenen Vorschlag zugunsten des parlamentarischen Gegenvorschlags zurückziehen. Dieses Vorgehen ist dann sinnvoll, wenn der parlamentarische Gegenvorschlag zahlreiche Elemente des Bürgervorschlags enthält und das Beharren auf beiden Vorschlägen dazu führen könnte, dass der gegenwärtige Zustand beibehalten wird. Das war zum Beispiel in der Schweiz mit der Volksinitiative „Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft“ der Fall. Die Volksinitiative zielte darauf ab, Subventionen für die Landwirtschaft solchen Betrieben vorzubehalten, die bestimmte ökologische Normen erfüllen. Das Parlament formulierte einen Gegenvorschlag, der allerdings die wesentlichen Punkte des Bürgervorschlags enthielt. Die Initiatoren zogen daraufhin ihren eigenen Vorschlag zurück, und am 9. Juni 1996 wurde der parlamentarische Gegenvorschlag von 77,6 Prozent der Stimmberechtigten angenommen.

Mit der Integration des Petitionsrechts sowie der gesetzgebenden Volksinitiative – eventuell ergänzt um die beiden oben genannten Mittel – kann die Kompetenz des Parlaments bei der Erarbeitung gründlich durchdachter Vorschläge optimal nutzen. Die demokratische Produktivität des Parlaments würde durch ein solches Zusammenspiel mit gesetzgebenden Volksinitiativen wesentlich erhöht. Das in einigen europäischen Ländern vorgesehene Petitionsrecht bedeutet für sich genommen nicht allzu viel. Die Parlamentsabgeordneten sind nicht verpflichtet, auf den Bürgervorschlag einzugehen, und die Volksinitiative hat keine Möglichkeit,

auf eine Zurückweisung oder Nichtbehandlung durch das Parlament zu reagieren. Als Auftakt zu einer Volksinitiative allerdings hat das Petitionsrecht zweifellos eine große Bedeutung. Die Volksinitiative erhält damit die Chance, den eigenen Vorschlag anhand des Beitrags des Parlaments genauer zu fassen. Außerdem entsteht eine ganz besondere Bindung zwischen Volksinitiative und Parlament, die auch der Legitimität des Parlaments zugute kommt.

Ein weiteres Mittel, das ebenfalls von der kalifornischen „League of Women Voters“ vorgeschlagen wurde, ist die Verknüpfung von Volksinitiative und öffentlicher Anhörung. Danach könnte eine Volksinitiative in einem frühen Stadium, in dem noch relativ wenige Unterschriften gesammelt wurden, innerhalb eines bestimmten gesetzlichen Rahmens öffentliche Anhörungen organisieren, die den Vorschlag unter Umständen aufwerten.

In der Schweiz kommt es auf Kantonsebene außerdem zu verschiedenen interessanten Experimenten mit Abstimmungen, bei denen mehrere Antworten möglich sind. Der Kanton Bern spielt dabei eine Vorreiterrolle. Die Stimmberechtigten in Bern konnten beim Thema Restrukturierung der Krankenhäuser des Kantons beispielsweise unter fünf verschiedenen Vorschlägen auswählen (Beedham, 1996). Ebenfalls in Bern kam es zu Versuchen mit einem Abstimmungssystem, bei dem die Stimmberechtigten auf einen Gesetzesvorschlag nicht nur mit Ja oder Nein reagieren konnten, sondern auch Änderungsanträge stellen durften. Im Augenblick ist es für eine Beurteilung dieser Versuche allerdings noch zu früh.

Es gibt weitere Möglichkeiten, die bis jetzt allerdings noch nicht ausprobiert wurden. So schlug Benjamin Barber (1984) vor, anhand einer Skala von absolutem Nein bis zu absolutem Ja abzustimmen.

Mitunter formulieren Gegner der direkten Demokratie ihre Einwände noch in einer anderen Form. Sie behaupten, dass die Bürger bei der Entscheidung über Referenden zahlreiche Dinge einbeziehen, die nichts mit dem Vorschlag zu tun haben („Linking“). „Das Referendum eignet sich als Instrument, eine allgemeine Unzufriedenheit auszudrücken. Die Erweiterung würde dann aus Gründen schiefgehen, die nichts mit der Erweiterung zu tun haben“, meinte beispielsweise der damalige EU-Kommissar Frits Bolkestein über ein mögliches niederländisches Referendum zur Erweiterung der europäischen Union (NRC Handelsblad, 9. September 2000). Allerdings kommt es gerade im repräsentativen System zu einer solchen Verknüpfung unzusammenhängender Themen. Auch bei Wahlen werden ja die verschiedensten Themen durcheinandergeworfen. Allerdings sollte sich daraus letztlich die Entscheidung zugunsten eines Kandidaten oder einer Partei ergeben. Bolkestein hat nicht Referenden im Auge, die von Bürgern initiiert werden (denn solche Referenden sind in den Niederlanden immer noch nicht möglich), sondern einmalige, von staatlichen Stellen ausgeschriebene Plebiszite (die einzigen „Referenden“, die in der niederländischen Verfassung vorgesehen sind). Unter solchen Umständen kann es tatsächlich vorkommen, dass andere Themen in die öffentliche Debatte hineinspielen. Denn die Bürger können ja keine eigenständigen Referenden initiieren. Sie müssen abwarten, bis ihnen die nächste Gelegenheit geboten wird, über ein bestimmtes Thema zu entscheiden. Häufig hat sich dann schon Unzufriedenheit angesammelt, die nur auf die entsprechende Gelegenheit wartet. Wir plädieren in diesem Buch aber nicht für „ver-

ordnete“ Plebiszite, sondern für eine authentische direkte Demokratie, in der die Bürger jederzeit eigenständig Volksinitiativen in die Wege leiten können. In der direkten Demokratie der Schweiz ist das Phänomen der thematischen Verknüpfung unbekannt, und zwar ganz einfach deshalb, weil die Bürger jederzeit über jedes beliebige Thema Volksinitiativen in die Wege leiten und abstimmen können.

Wenn es Politikern also tatsächlich ernst wäre mit diesem Problem der Verknüpfung unzusammenhängender Themen, sollten sie mehr direkte Demokratie zulassen.

## **g. Widerspruch zur „Repräsentativen Demokratie“**

Dieses Argument wird gelegentlich mit der Behauptung untermauert, dass durch Referenden die Autorität des Parlaments untergraben würde. Auch ist zu hören, dass Referenden das Primat der Politik bedrohen.

Zunächst ist auf einen Trugschluss hinzuweisen. Demokratie wird hier nämlich mit „repräsentativer Demokratie“ gleichgesetzt, als ob die Vertretung (Repräsentation) das Wesen der Demokratie bilden würde. Referenden würden demnach die „Demokratie“ bedrohen. Tatsächlich ist das Wesen von Demokratie aber nicht Vertretung, sondern es ist die Volkssouveränität. Nicht nur Diktatoren wie Hitler und Stalin haben sich als Vertreter des Volkes dargestellt – schon verschiedene absolutistische Könige vermittelten dieses Bild. In Kapitel 2 haben wir dargelegt, dass ein rein vertretendes System unter bestimmten Bedingungen die rechtmäßige Realisierung von Demokratie ist – dann nämlich, wenn die Bürger dem zustimmen. Zahlreiche Untersuchungen zeigen allerdings übereinstimmend, dass dies seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts nicht mehr der Fall ist, denn die große Mehrheit verlangt die Einführung der Möglichkeit direktdemokratischer Beschlussfassung.

Das Argument wiederum, dass die parlamentarische Autorität durch Referenden beeinträchtigt würde, tut nichts zur Sache. Denn das Parlament ist kein Ziel an sich. Es hat der Demokratie zu dienen und nicht umgekehrt. Es ist nicht gerechtfertigt, eine Einschränkung der Demokratie zu verlangen, nur um die Ehre des Parlaments zu gewährleisten.

In gewisser Weise erfährt das Parlament durch die Einführung direkter Demokratie sogar wieder eine neue Wertschätzung. Mit der Einführung direkter Demokratie werden die Bürger bei jedem parlamentarischen Beschluss indirekt aufgefordert, ihr Vertrauen auszusprechen. Denn wenn die Bürger, nachdem das Parlament ein Gesetz angenommen hat, nicht die Initiative ergreifen und ein Referendum anstreben, kann dies ja als indirekter Vertrauensbeweis betrachtet werden. Im rein repräsentativen System können sich die Wähler nicht gegen das Parlament aussprechen; folglich können sie auch nicht ihr Vertrauen in die Entscheidungen des Parlaments bekunden, nicht einmal indirekt. Man könnte bei den Wahlen höchstens zu Hause bleiben. Allerdings lässt sich ein Wahlboykott in ganz verschiedener Weise deuten.

Gerade weil eine Volksinitiative jederzeit möglich ist, ist das Parlament gehalten, seine Aufgabe in Übereinstimmung mit dem Willen der Bürger zu erfüllen. Die Möglichkeit des Parlaments, an der Korrektur von Referenden mitzuwirken, sowie das Recht des Parlaments, einen eigenen Vorschlag einzubringen, haben wir oben bereits erwähnt.

Wer behauptet, dass Referenden die öffentliche Glaubwürdigkeit des Parlaments in Misskredit bringen, muss zur Kenntnis nehmen, dass die Öffentlichkeit, schon lange bevor in den meisten Ländern auf nationaler Ebene ernstzunehmende direktdemokratische Rechte eingeführt wurden, das Vertrauen in das Parlament verloren hatte. Im Jahr 2002 führte Gallup eine Umfrage durch, bei der 36.000 Personen aus 47 Ländern nach ihrem Vertrauen in 17 „Einrichtungen“ befragt wurden. Dabei wurde unter anderem nach Streitkräften, Regierung, Bildungseinrichtungen, Medien, Gewerkschaften, IMF sowie multinationalen Unternehmen gefragt. In der Rangliste landete das Parlament ganz unten. 51 Prozent der Bürger haben wenig bis gar kein Vertrauen in das Parlament, während lediglich 36 Prozent etwas bis viel Vertrauen entgegenbringen. Insbesondere in den europäischen Ländern schnitten die Parlamente schlecht ab. Zwei Drittel der Befragten bestätigten, dass ihr Land nicht dem Mehrheitswillen gemäß regiert würde. Die Frage „Entwickelt sich die Welt hin zum Positiven?“ beantwortete in den meisten Ländern nur eine Minderheit mit Ja, lediglich 13 Prozent der Deutschen, 14 Prozent der Italiener, 23 Prozent der Niederländer und 25 Prozent der Briten. Vielleicht wollen einige hier nur den schönen Schein wahren und versuchen eine Ehrenrettung des Parlaments. Tatsächlich hat die Mehrheit der Bevölkerung – in größtenteils repräsentativen Systemen – schon seit langem kein Vertrauen mehr in das Parlament.

Einige Gegner von Referenden formulieren es in der Weise, dass durch Referenden das Primat der Politik untergraben würde. Ihre stillschweigende Unterstellung geht offensichtlich davon aus, dass „Politik“ sowie „Parlament und Regierung“ identisch seien. Idealerweise ist die Politik aber ein Bereich, an dem alle Bürger teilhaben. Aus dieser Sicht würde direkte Demokratie der Bedeutung von Politik keinen Abbruch tun, sondern ihr im Gegenteil einen kräftigen Impuls verleihen. Direkte Demokratie kann zu einem florierenden und kreativen politischen Leben führen.

Im Übrigen sollte der *unmittelbare* Einfluss von Volksabstimmungen nicht überschätzt werden. Im Jahr 1996 – einem wichtigen Jahr für die direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten – wurde in sämtlichen Bundesstaaten über insgesamt 102 Referenden nach Volksinitiativen abgestimmt, während die gewählten Abgeordneten in allen Bundesstaaten mehr als 17.000 Gesetze verabschiedeten (Waters, 2002, S. 6). Die Hälfte der US-Bundesstaaten verfügt über teilweise sehr umfassende Formen der direkten Demokratie. Man kann also davon ausgehen, dass auch bei umfangreichen direktdemokratischen Möglichkeiten immer noch 99,9 Prozent der Gesetze von den gewählten Politikern angenommen werden. Es ist reichlich absurd, dabei von einer Zerrüttung des legislativen Systems durch die direkte Demokratie zu sprechen. Worauf die Kritiker allerdings abzielen, sind die *mittelbaren* Folgen von Referenden. Denn die Politiker können nicht so einfach Gesetze durchdrücken, für die es in der Bevölkerung keine Unterstützung gibt. Sie müssen vielmehr die verschiedensten Auffassungen in der Öffentlichkeit berücksichtigen und sich rechtzeitig um eine Unterstützung der eigenen Vorschläge bemühen. Wer aber kann dagegen eigentlich Einwände erheben?

## h. Überlastung und Wahlmüdigkeit

Dieses Argument geht davon aus, dass den Stimmberechtigten mit Referenden eine zu große Last aufgebürdet würde. Sie sind überfordert und eher geneigt, auf die Teilnahme an Wahlen zu verzichten. Diese Wahlen verlieren damit an Bedeutung, weil sich insbesondere die wirtschaftlich Schwachen abwenden.

In der Schweiz beträgt die Wahlbeteiligung an Parlamentswahlen seit Jahrzehnten etwa 40 Prozent (die Beteiligung an Volksabstimmungen liegt bei etwa 50 Prozent). Das ist wesentlich niedriger als bei Parlamentswahlen in Deutschland (etwa 80 Prozent), in Frankreich (70 bis 80 Prozent) oder in den Vereinigten Staaten (50 bis 60 Prozent).

Eine relativ niedrige Wahlbeteiligung wird häufig einer Ermüdung aufgrund von Referenden zugeschrieben. Wenn dieser Zusammenhang tatsächlich bestünde, ließe sich das Problem durch Anheben der Unterschriftenhürde lösen, die in der Schweiz sehr niedrig ist (100.000 für eine Volksinitiative bzw. zwei Prozent der Stimmberechtigten). Auf diese Weise würde das Zustandekommen von Volksinitiativen erschwert, die von relativ kleinen Gruppen ausgehen und die meisten Menschen nicht ansprechen.

Mit derartigen Schlussfolgerungen sollte man allerdings vorsichtig sein. In einer rein repräsentativen Demokratie haben die Bürger kaum Möglichkeiten, Einfluss auf die Politik auszuüben. Nur alle paar Jahre bietet sich ihnen die Gelegenheit zur Abstimmung, von der zahlreiche Stimmberechtigte dann auch Gebrauch machen. Es gibt in einem rein repräsentativen System ja in puncto Mitsprache eine eklatante Unterversorgung. In einem gut entwickelten direktdemokratischen System ist das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bei Mitsprachemöglichkeiten ausgeglichener, und die Stimmberechtigten können freier entscheiden, ob sie an Wahlen teilnehmen oder lediglich ein Mandat erteilen.

So sind keine Untersuchungen bekannt, in denen sich eine Mehrheit der Bürger für weniger Referenden ausspricht. Im Gegenteil: die große Mehrheit der Bürger, die nie an Abstimmungen teilnehmen, sind dennoch Befürworter direkter Demokratie (Möckli, 1994, S. 184).

Eine rege Beteiligung an Referenden und Wahlen ist natürlich immer zu begrüßen. Wenn sich aber nur 10 bis 20 Prozent der Stimmberechtigten an einem Referendum beteiligen, ist das nicht unbedingt ein Problem. Das Vertretungsprinzip spielt bei der direktdemokratischen Beschlussfassung die gleiche wesentliche Rolle wie bei Parlamentswahlen (siehe Kapitel 2). Auch wenn sich an einer Volksabstimmung lediglich zehn Prozent der Stimmberechtigten beteiligen, hat der dadurch zustande gekommene Beschluss dennoch eine wesentlich breitere Basis als bei einer parlamentarischen Abstimmung, bei der die Entscheidung nur von ganzen 0,005 Prozent der Stimmberechtigten getroffen wird. Die zehn Prozent Stimmberechtigten der direkten Volksabstimmung verfügen ebenso über ein Mandat wie die Parlamentarier. Ihr Vorteil ist ihre größere Zahl. Andererseits ist das Mandat, das die Nichtwähler den Wählern bei einem Referendum übertragen, sehr viel eingeschränkter als bei Wahlen, da nur eine konkrete Entscheidung auf der Tagesordnung steht und keine im Prinzip endlose Folge von Beschlüssen über alle möglichen Themen. Dass das Konzept der Mandatserteilung nicht nur bloße Theorie ist, sondern auch bei den Bürgern präsent ist, geht unter anderem aus der erwähnten Tatsache hervor, dass die große Mehrheit der Nichtwähler direkte Demokratie befürwortet. In einer authentischen Demokratie sollten die Bürger bei jeder Wahl die Freiheit haben, selbst zu beurteilen, ob sie ihren Mitbürgern ein Mandat erteilen oder selbst abstimmen wollen. Es ist dabei durchaus denkbar, dass Bürger die eigenen Fähigkeiten hinsichtlich gesellschaftlicher Beschlussfassung so einschätzen, dass sie ihr Mandat regelmäßig übertragen. Im Wesentlichen kommt es darauf an, dass die Bürger selbstständig über ihre Fä-

higkeiten urteilen. Sowohl der Verzicht auf Wahlen (offene Diktatur) als auch eine Wahlpflicht nehmen dem einzelnen Bürger die Freiheit, sich selbst einzuschätzen.

Der Politologe Kriesi hat tatsächlich aufzeigen können, dass Kenntnisse des zur Abstimmung stehenden Themas – gemeinsam mit einem allgemeinen politischen Interesse – die mit Abstand wichtigsten Faktoren für eine Teilnahme an Volksabstimmungen in der Schweiz sind. Bildungsniveau, Einkommen und sozialer Status wirken sich offensichtlich nur in geringem Umfang auf die Teilnahme an Volksabstimmungen aus (bezüglich der Teilnahme an Wahlen ist in der Schweiz nicht einmal ein Einfluss nachweisbar). Auch beteiligen sich Frauen etwas seltener an Volksabstimmungen als Männer. Generell steigt die Teilnahme mit zunehmendem Alter, um ab einem bestimmten Punkt teilweise wieder zurückzugehen. Die Personen allerdings, denen nach eigener Aussage das Thema der Volksabstimmung „vollkommen klar“ war, beteiligten sich im Vergleich zu den Bürgern, denen das Thema „nicht klar“ war, vier Mal so oft an Volksabstimmungen. Der Zusammenhang mit politischem Interesse war nur um einen Bruchteil weniger offensichtlich. Zusammen nahmen Personen, denen das Thema der Volksabstimmung „vollkommen klar“ war und die sich für Politik „sehr interessieren“, acht Mal so häufig an Volksabstimmungen teil wie Personen, denen das Thema „nicht klar“ war und die sich nach eigener Aussage für Politik „nicht interessieren“ (Kriesi, 2005, S. 118–122). Der wichtigste Grund, einer Abstimmung fernzubleiben, ist also, dass die Bürger selbst der Auffassung sind, über das Thema keine ausreichenden Kenntnisse zu besitzen.

## i. Die Fragestellung kann manipuliert werden

Dieser Einwand geht davon aus, dass die Frage bei einem Referendum in irreführender Weise gestellt werden kann. Die Stimmberechtigten sprechen sich dadurch unter Umständen gegen ihre eigene Überzeugung aus. So behauptet Professor Jan Gijssels (De Standaard, 5. November 1992): „Es gibt kein Referendum, das nicht durch die Art der Fragestellung strittig sein könnte.“

Tatsächlich aber ist die Fragestellung vor allem bei verordneten Plebisziten ein Problem, nicht jedoch bei direkter Demokratie. Diese unverbindlichen Volksabstimmungen werden von den regierenden Politikern ausgeschrieben, wobei häufig verschiedenste Probleme in einer Fragestellung zusammengefasst und auch andere Bedingungen manipuliert werden (weitere Informationen und Beispiele unter Punkt d).

In einer authentischen direkten Demokratie können die Politiker die Fragestellung oder die Spielregeln nicht so ohne weiteres auf ihre eigenen Bedürfnisse zuschneiden. Die Bedingungen für direkte Demokratie sind im Gesetz formuliert und für alle Bürger gleich – ob Politiker oder nicht. Überdies lässt sich direkte Demokratie schwer mit Plebisziten vereinbaren, die von einer regierenden Mehrheit ausgeschrieben werden. Einerseits bringen solche Abstimmungen immer politischen Missbrauch mit sich, andererseits sind sie gar nicht erforderlich, denn Parlament und Regierung verfügen ja bereits über ein entsprechendes Entscheidungsmandat. In der direkten Demokratie der Schweiz sind von der regierenden Mehrheit angeordnete Plebiszite nicht gestattet. Im Gesetz ist vorgeschrieben, in welchen Fällen eine Volksabstimmung durchzuführen ist; gleichzeitig sind dafür verbindliche Re-

geln formuliert (obligatorische Volksabstimmung). Daneben können die Bürger Unterschriften sammeln, um eine Abstimmung über ein parlamentarisches Gesetz (Gesetzesreferendum) oder einen Bürgervorschlag (Volksinitiative) zu erreichen. Damit ist die Fragestellung der Volksabstimmung immer schon vorgegeben – es ist entweder der vom Parlament angenommene Gesetzesvorschlag mit der Frage, ob man dafür oder dagegen ist (hierfür werden in der Schweiz und in Kalifornien jeweils standardisierte neutrale Formulierungen verwendet), oder es ist die Volksinitiative, die mit einer festgelegten Zahl Unterschriften unterstützt werden muss. Bei Volksinitiativen lässt sich ganz einfach per Gesetz bestimmen, dass keine zwei separate Themen in einer Volksinitiative behandelt werden dürfen (eine solche Bestimmung existiert in der Schweiz). Da in der Schweiz der Titel der Volksinitiative Bestandteil der Fragestellung ist, kann die mit den allgemeinen exekutiven Aufgaben betraute Bundeskanzlei eine Volksinitiative zurückweisen, wenn sie einen offensichtlich irreführenden Titel trägt.

Es gab allerdings kaum Fälle, bei denen es zu Auseinandersetzungen gekommen wäre. Das ist nicht nur eine Frage der Gesetzgebung, sondern auch eine Frage der demokratischen Kultur. Da Volksabstimmungen und Volksinitiativen wie in der Schweiz, in Kalifornien, in Oregon und Bayern üblich sind, sehen auch Politiker und Beamte den Umgang damit als Bestandteil ihrer normalen Arbeit an und sorgen für einen transparenten, bürgernahen Ablauf, vergleichbar mit der Abwicklung von Wahlen in europäischen Ländern, die auch ziemlich reibungslos über die Bühne gehen. Denn es ist fast undenkbar, dass eine regierende politische Partei beispielsweise in den Niederlanden ihre Position zur Manipulation von Wahlen ausnutzen würde. Eines Tages wird es ebenso unvorstellbar sein, dass diese politischen Parteien ihre Macht nutzen, um sich anstehende direktdemokratische Beschlüsse in ihrem Sinne gefügig zu machen, wie sie dies jetzt noch regelmäßig tun.

Zu Missverständnissen bei der Fragestellung kommt es insbesondere dann, wenn die Stimmberechtigten mit „Ja“ antworten müssen, um einen Vorschlag abzulehnen (bzw. umgekehrt). Dies war beispielsweise beim ersten Referendum in Italien der Fall. 1974 mussten die Gegner der Ehescheidung mit „Ja“ stimmen (Budge, 1996). Das Belfort-Referendum im belgischen Gent im Jahr 1997 ist ein weiteres Beispiel. Der Gemeinderat hatte die Frage so formuliert, dass die Gegner des Belfort-Parkhauses mit „Ja“ stimmen mussten. Dagegen protestierten die Initiatoren. Am Ende erwiesen sich ihre Befürchtungen allerdings als unbegründet, denn die Stimmberechtigten wussten sehr wohl, wie sie sich zu äußern hatten. Offensichtlich gibt es kein überzeugendes Beispiel dafür, dass bei einem Referendum aufgrund einer falsch verstandenen Fragestellung schließlich die Mehrheit verloren hätte.

Und schließlich muss auch an dieser Stelle wiederholt darauf hingewiesen werden, dass die Gegner direkter Demokratie für repräsentative Entscheidungen ganz andere Kriterien heranziehen als für die direkte Beschlussfassung. Bei repräsentativen Entscheidungen tasten die Wähler hinsichtlich der Bedeutung ihrer eigenen Stimme weitgehend im Dunkeln. Sie wissen nicht, welche Themen die Parteien noch aus der Schublade ziehen, und kennen weder die künftige Koalition noch die Koalitionsvereinbarung. Parteiprogramme sind nicht sonderlich gehaltvoll. Beispielsweise steht nicht darin, welche Punkte bei Koalitionsverhandlungen als erstes zur Disposition gestellt werden. Internationale Verträge, Steu-

ern (zum Beispiel Mehrwert- oder Mineralölsteuer) oder die Abschaffung der Wehrpflicht überfallen den Wähler immer erst nach der Wahl. Das sind dann die berühmten Details, die in der repräsentativen „Fragestellung“ gar nicht zur Sprache kommen. Bei direktdemokratischen Beschlüssen zeichnet sich ein wesentlich genaueres Bild, da man in der Regel genau weiß, wofür oder wogegen man stimmt. Nichtsdestotrotz sehen sich die Gegner von Referenden ausgerechnet bei der direktdemokratischen Beschlussfassung genötigt, das Problem einer „doppeldeutigen Fragestellung“ zu konstatieren.

## j. Konservatismus und engagierte Aktivisten

Einige meinen, Referenden würden notwendige Erneuerungen blockieren, da die Bevölkerung dazu neigt, den Status quo zu erhalten. Andere wiederum betonen, dass engagierte Aktivisten die Demokratie mittels Referendum übernehmen könnten, da sich die schweigende Mehrheit an Referenden nicht beteiligt.

Was Erneuerung eigentlich ist, und welche Standpunkte nun genau als links und rechts einzuordnen wären, ist allerdings ein politisches Urteil, das nicht Technokraten überlassen werden sollte. Die grünen Parteien beispielsweise in Deutschland und den Niederlanden sind aus progressiven Beweggründen für eine weiter gehende europäische Integration, während ihre Schwesterparteien in Skandinavien und Großbritannien aus ebenso progressiven Gründen äußerst euroskeptisch eingestellt sind. Und wenn progressive Parteien die Einschränkung der sozialen Sicherheit verhindern wollen, die von den regierenden Konservativen als „notwendige Modernisierung“ hingestellt wird – ist das dann progressiv oder konservativ?

Wenn man die Rolle der Politiker genauer betrachtet, stellt man natürlich auch fest, dass sie Erneuerungen in bestimmter Hinsicht hartnäckig blockieren. Direkte Demokratie wäre dafür ebenso ein Beispiel wie die Einführung von Schulgutscheinen, die den Unterricht aus dem unmittelbaren Zugriff des Staates befreit. Es ließe sich ohne weiteres argumentieren, dass es sich dabei um Erneuerungen handelt, die das Zusammenleben im 21. Jahrhundert erst ermöglichen. Ein Großteil der Bevölkerung befürwortet die beiden Maßnahmen, Politiker allerdings stemmen sich dagegen, weil sie Interesse an der Beibehaltung des gegenwärtigen Zustands haben. In anderer Hinsicht sind Politiker wesentlich „progressiver“ als die Bürger, was sich eindeutig negativ auswirkt. So konnten wir oben unter Punkt b beobachten, dass Politiker im Allgemeinen einen größeren öffentlichen Sektor anstreben als die Bürger (ebenfalls aus Eigeninteresse, da sie auf diese Weise die eigene Macht ausbauen). Im Zuge dessen verursachen repräsentative Systeme größere Haushaltslöcher als direktdemokratische Systeme.

Eine integrale Demokratie verfügt sowohl über Instrumente, mit denen sich Politiker, die zu weit gehen, bändigen lassen (Gesetzesreferendum und obligatorisches Referendum), als auch über Instrumente, mit denen die Bevölkerung Druck ausüben kann, wenn gewählte Politiker plötzlich ihre Meinung ändern (Volksinitiative). Wir plädieren für die Einführung beider Instrumente. Gerade die Gegner von Referenden, die beispielsweise in einer Koalition gezwungen werden, eine Form des Referendums einzuführen, sind bestrebt, direkte Demokratie auf das relativ folgenlose Gesetzesreferendum zu begrenzen, bei dem die Bürger auf die verabschiedeten Gesetze tatsächlich nur noch mit „Nein“ reagieren können.

Ein Blick auf die Praxis in der Schweiz und den Vereinigten Staaten zeigt, dass sich die Abstimmungserfolge konservativer und progressiver Gruppen bei Volksabstimmungen abwechseln. In der Schweiz wurden Volksinitiativen über Jahrzehnte vor allem von progressiven Gruppen genutzt, während konservative Initiativen eher auf Gesetzesreferenden zurückgegriffen haben. In den vergangenen Jahren hat sich dieser Unterschied allerdings verringert. Progressive Gruppen erhielten in den letzten Jahrzehnten unter anderem die Mehrheit für die Abgabe von Heroin an Abhängige, den Schutz von Arbeitnehmern gegenüber einer Wirtschaft ohne Ruhezeiten, den Beitritt zu den Vereinten Nationen, die Unterstützung von umweltfreundlicher Landwirtschaft, den obligatorischen Transitgütertransport auf der Schiene, die Aufnahme eines Anti-Rassismus-Artikels in die Schweizer Verfassung, die Erhöhung der Mineralölsteuer, die Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe, die Beschränkung der Gentechnologie, die Einführung eines Wehrersatzdienstes, ein Moratorium für den Bau von Kernkraftwerken, für verschiedene Steuern auf die Pkw- und Lkw-Nutzung sowie für die Abschaffung der Todesstrafe auch in Kriegszeiten. Konservative setzen sich unter anderem mit folgenden Vorschlägen durch: lebenslange Haftstrafen für Sexualverbrecher, die von Experten als gefährlich oder nicht heilbar eingestuft werden, verschiedene Regelungen zur Vermeidung von Haushaltsdefiziten, die Abschaffung verschiedener Subventionen sowie die Rückweisung verschiedener progressiver Vorschläge seitens der Regierung oder von Volksinitiativen (Butler und Ranny, 1994; Kaufmann et al., 2005).

In den vergangenen Jahrzehnten haben „progressive“ Gruppen in Kalifornien anhand von Volksabstimmungen unter anderem eine besser Umweltgesetzgebung erstritten, die Verwendung von Marihuana für medizinische Zwecke legalisiert, den Mindestlohn erhöht, den Einfluss von Geld bei Wahlen eingeschränkt, die Steuern auf Tabak erhöht, verschiedene Giftstoffe verboten, verschiedene Maßnahmen zum Tierschutz durchgesetzt, Mindestwerte für Schulbudgets sowie verschiedene Informationspflichten zugunsten von Verbrauchern und Wählern durchgesetzt. Konservative erhielten unter anderem eine Mehrheit für Senkungen der Einkommens- sowie der Grundsteuern, härtere Strafen für Wiederholungstäter, die Beendigung des zweisprachigen Unterrichts, das Ende der positiven Diskriminierung, die Sperrung bestimmter staatlicher Dienste für illegale Immigranten, die Zulassung von Erwerbsarbeit für Gefangene sowie ein obligatorisches Referendum für die Erhöhung lokaler Steuern und Gebühren (Allswang, 2000). Hajnal en Louch (2001, S. vii) haben festgestellt, dass die Anhänger von Demokraten und Republikanern in den achtziger Jahren mit der gleichen Wahrscheinlichkeit auf der Gewinnerseite standen – nämlich mit 62 Prozent. In den neunziger Jahren gewannen die Anhänger der Republikaner bei solchen Abstimmungen nur zwei Prozentpunkte häufiger als die Demokraten. Damit herrscht nahezu ein Gleichgewicht.

Für die Behauptung, dass sich engagierte Aktivisten der direkten Demokratie zur Durchsetzung ihrer extremistischen Vorstellungen bemächtigen könnten, finden sich ebenfalls kaum Argumente. Die Praxis in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten zeigt, dass die Bürger recht vorsichtig sind. Wenn Aktivisten die Annahme eines Vorschlags erreichen wollen, müssen sie den Umweg über die Volksinitiative nehmen. In Kapitel 5 haben wir bereits gesehen, dass in der Schweiz lediglich zehn Prozent der Volksinitiativen angenommen werden. In Kalifornien liegt dieser Wert bei 40 Prozent. Hier werden allerdings zahlreiche Volksinitiativen im Nach-



hinein noch von Gerichten für nichtig erklärt, sodass sich die tatsächliche Zahl auch wieder in der Nähe von zehn Prozent bewegt. Im Zweifelsfall sprechen sich die Stimmberechtigten in der Regel ohnehin gegen die Volksinitiative aus.

In mancherlei Hinsicht haben kleine, enthusiastische Gruppen sogar noch größere Chancen innerhalb eines repräsentativen Systems. Denn hier müssen sie ja nur eine geringe Zahl von Politiker überzeugen. Die europäischen „Supranationalisten“ sind ein typisches Beispiel für eine kleine, energische Gruppe, die über die repräsentativen Systeme einen wesentlich größeren Einfluss auf die undemokratische Entwicklung in der Europäischen Union gehabt haben als dies in einer direkten Demokratie möglich gewesen wäre (zum Ausdruck kam dies unter anderem im Projekt einer europäischen Verfassung). Nur die Referenden in den Niederlanden und in Frankreich konnten dieses Projekt vorläufig stoppen.

## k. Geeignere Instrumente als Referenden

Wenn Politiker mit dem Ruf nach direkter Demokratie konfrontiert werden, ist die erste Reaktion häufig Ignoranz. Wenn der Ruf allerdings nicht verhallt, sondern stärker wird, lässt sich die Ignoranz irgendwann nicht mehr durchhalten. Häufig verlegen sich Politiker dann darauf, alternative Möglichkeiten vorzuschlagen, die einerseits zeigen sollen, dass sie gegenüber dem Ruf nach mehr Demokratie nicht taub sind, und andererseits für die amtierenden Machthaber nicht so gefährlich werden wie beispielsweise die Einführung einer Volksabstimmung. Dies zeigt sich dann als Versuch, angeblich zweckmäßigere Instrumente als die Volksabstimmung zu finden. Dazu kam es beispielsweise in Belgien, wo direkte Demokratie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre unter dem Einfluss gewaltiger Demonstrationen („weißen Märsche“) ganz oben auf der politischen Tagesordnung stand. Inzwischen ziehen sich die Politiker wieder auf ihre alten Standpunkte zurück und geben die Unterstützung für die Einführung von Volksinitiative und Volksabstimmung auf.

Der Journalist Filip Rogiers führt in diesem Zusammenhang den belgischen Politiker Dirk Holemans an, der für eine „dialogorientierte“ anstelle einer „direkten“ Demokratie plädiert. „Dialogorientierte Demokratie“, meint Holemans, „unterscheidet sich grundlegend von direkter Demokratie. Bei letzterer erlebt das Modell des Marktes seinen Einzug in die Politik. Direkte Demokratie geht von dem Gedanken aus, dass man anhand von Meinungsumfragen auch Erkenntnisse über die Bestrebungen und Ziele einer Gesellschaft gewinnt. Während Demokratie doch bedeutet, dass die Menschen in die Lage versetzt werden, die eigenen Zukunftsperspektiven zu befragen und eventuell zu ändern. Nur auf diese Weise bekommt man den gesellschaftlichen Rückhalt für die erforderlichen Veränderungen.“ Dialogorientierte Demokratie „ist keine direkte Demokratie; sie ist weit entfernt von einer Ermittlung und Zusammenfassung von Meinungen, von Zustimmung und Ablehnung. Ebenso wenig handelt es sich dabei um ein Mäntelchen, das der repräsentativen Demokratie mehr Legitimität verleihen würde. Es ist einfach sehr prosaisch – Demokratie als Tätigkeitswort. Ein klassisches Beispiel ist das Konzept des Bürgerforums. In einer Stadt oder Gemeinde wird zu einem konkreten Thema eine repräsentative Gruppe von Bürgern gebildet. Die Gruppe bekommt sämtliche Möglichkeiten und Mittel, um sich eine solide Meinung bilden zu können. So können Zeugen und Experten befragt werden. Am Ende bilden sie sich ein Urteil und schlagen eine Lösung vor. Dabei muss es sich nicht um eine Konsensmei-

nung oder eine einheitliche Lösung handeln. Auch die Bürger, die das Nachsehen haben, verstehen zumindest, warum die abschließende Entscheidung in dieser Form gefallen ist. Es hat einen Dialog gegeben, Auseinandersetzung und Meinungen wurden korrigiert.“ (Knack, 19. Februar 2000).

Die Technik dieser Argumentation gegen die direkte Demokratie liegt auf der Hand. Zunächst wird direkte Demokratie anhand der Volksabstimmung als eine Art Marktuntersuchung präsentiert, die keine gesellschaftliche Diskussion oder Meinungsbildung hervorbringt. Das findet natürlich keiner erstrebenswert. Dem wird dann die Alternative der dialogorientierten Demokratie gegenübergestellt, in der sich die Bürger durchaus informieren, miteinander diskutieren und ihre Meinung unter Umständen ändern. Das begriffliche Durcheinander, zu dem es hier kommt, besteht in zwei Gegensätzen: „gesellschaftliche Meinungsbildung“ gegenüber „fehlender Meinungsbildung“ sowie „Volksouveränität“ gegenüber „fehlender Volkssouveränität“. Holemans und Rogiers lehnen Volksabstimmung und Volksinitiative aufgrund des ersten begrifflichen Gegensatzes ab (gesellschaftliche Meinungsbildung wird angestrebt und ist unvereinbar mit der Volksabstimmung), um dann für eine Alternative zu werben, die durchaus die Meinungsbildung gewährleistet, dafür aber leider die Volkssouveränität opfert.

Allerdings ist die Behauptung absurd, dass eine Volksabstimmung nach Volksinitiative nicht mit einem intensiven Prozess der gesellschaftlichen Meinungsbildung einhergehen könnte. Denn die gesellschaftliche Debatte wird ja bei verbindlichen Referenden im Gegenteil sogar noch wesentlich intensiver geführt als bei Bürgerforen, da wesentlich mehr Bürger an diesem Prozess teilhaben, in den Debatten außerdem noch stärker engagiert sind, da sie wissen, dass sie die abschließende Entscheidung treffen. Weder Rogiers noch Holemans unternehmen folglich irgendwelche Anstrengungen, ihre Unterstellung zu erhärten. Sie gehen ganz einfach von der Unvereinbarkeit von Volksabstimmung und gesellschaftlicher Meinungsbildung als etwas Offensichtlichem aus und hoffen darauf, dass die Leser ihnen folgen. Im Anschluss werden „Alternativen“ vorgeschlagen (wie beispielsweise Bürgerforen), die eine gesellschaftliche Meinungsbildung sehr wohl gewährleisten. Gleichzeitig wird der Aufhebung der Souveränität des Volkes, die mit dieser Alternative verknüpft ist, ein möglichst geringes Augenmerk geschenkt und unter der Hand als akzeptabel hingestellt. Rogiers geht davon aus, dass sich die Bürger nicht aufgrund von Eigeninitiative versammeln, sondern dass „eine repräsentative Gruppe gebildet wird“. Von wem? Rogiers spricht dies nicht offen aus, aber die Antwort lautet natürlich: von den amtierenden Politikern. Die Bürger bilden sich nicht in souveräner Weise eine eigene Meinung, sondern „sie erhalten alle Möglichkeiten und Mittel, um sich eine solide Meinung bilden zu können“. Erhalten? Von wem? Auch hier fehlt wieder eine explizite Antwort. Und am Ende entscheiden die Bürger nicht souverän, sondern „schlagen eine Lösung vor“. Wem? Und wer akzeptiert die Lösung oder weist sie zurück? Die implizite Antwort lautet erneut: die Politiker.

Der Politologe Van Praag (2000) hat das Gesetzesreferendum systematisch mit zwei anderen Instrumenten der „partizipativen Demokratie“ verglichen, die bei niederländischen Politikern beliebt sind: die Bürgerumfrage und die interaktive politische Gestaltung (auch als offener Planungsprozess bezeichnet). In der Bürgerumfrage wird im Auftrag von Beamten und Politikern eine konstante repräsentative Gruppe von Bürgern regelmäßig zu den verschiedensten Themen

befragt. Bei der interaktiven politischen Gestaltung beschäftigen sich Beamte und Bürger in intensiven Workshops gemeinsam mit einem bestimmten politischen Vorschlag (die in Deutschland regelmäßig genutzte „Planungszelle“ ähnelt diesem System in vielerlei Hinsicht).

Van Praag weist darauf hin, dass Bürgerumfrage und interaktive politische Gestaltung auf Initiative des Staates erfolgen, während Referendum und Initiative von den Bürgern angestrebt werden. Außerdem ist die öffentliche Debatte sowohl bei Bürgerumfrage als auch bei interaktiver politischer Gestaltung sehr viel stärker eingeschränkt, und es beteiligen sich wesentlich weniger Bürger daran als bei einem Referendum. Schließlich ist die Stellung von Beamten und Politikern bei Bürgerumfrage und interaktiver politischer Gestaltung viel dominanter als bei einem Referendum. So zieht Van Praag die Schlussfolgerung, dass das Referendum ein Instrument im Dienste des Bürgers ist, während Bürgerumfrage und interaktive politische Gestaltung Instrumente im Dienste der Politiker sind.

Auffallend ist angesichts der Behauptung von Rogier und Holemans übrigens, dass Van Praag, der die öffentlichen Diskussionen im Zusammenhang mit verschiedenen Referenden in den Niederlanden untersucht hat, gerade darauf verweist, dass die Meinungsbildung der Bürger bei Bürgerumfragen wesentlich geringer ausgeprägt ist als bei Referenden: „Außerdem ist von Bedeutung, dass die Bürger bei einer Umfrage nach ihrer Meinung zu Themen befragt werden, über die sie häufig wenig oder gar nicht nachgedacht haben. Damit besteht die Gefahr, dass die so ermittelte Bürgermeinung eine Momentaufnahme darstellt, die sich unter dem Einfluss neuer Argumente ohne weiteres wieder ändern kann. Das gilt – wenn auch in geringerem Umfang – sogar für Umfragen mit Wahlmöglichkeit, bei denen die Bürger den Anstoß bekommen, auch über alternative politische Ideen nachzudenken. Dieser Einwand trifft in viel geringerem Maß die Ergebnisse von Referenden. Der Vorteil einer durch Referendum ausgelösten öffentlichen Debatte besteht darin, dass alle Bürger für längere Zeit mit verschiedenen Argumenten konfrontiert werden. Die Meinung der Bürger hat sich häufig schon nach einigen Wochen deutlich herauskristallisiert und verändert sich nicht mehr so leicht unter dem Einfluss neuer Informationen.“

Dementsprechend hält die Bevölkerung das Referendum für die populärste Maßnahme zur Erneuerung. Im Jahr 1998 wurde unter der niederländischen Bevölkerung die Unterstützung für fünf vorgestellte administrative Neuerungen ermittelt (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999, S. 37). Am besten schnitt mit 80 Prozent Befürwortern das Referendum ab, gefolgt von der Einführung der Bürgermeisterwahl (71 Prozent), dem Bezirkssystem für die Parlamentswahlen (55 Prozent), der Einführung eines gewählten Ministerpräsidenten (54 Prozent) sowie der Einführung der Republik (10 Prozent). Schon 1972 war man bei identischer Fragestellung zum gleichen Ergebnis gekommen. Auch damals stand das Referendum an der Spitze (mit 62 Prozent Befürwortern).

## I. Gefahr für das Land

Dieses Argument wird unter anderem in Belgien häufig vorgebracht.

Auch hier muss zunächst einmal angemerkt werden, dass das Land für die Menschen da ist und nicht umgekehrt die

Menschen für das Land. Ein Land, das einzig und allein durch Unterdrückung der demokratischen Entwicklung fortbestehen kann, hat seine Existenzberechtigung verwirkt, denn offensichtlich wird es von den Menschen nicht gewollt.

Die belgische „Königsfrage“ – die Diskussion um die Rückkehr von König Leopold nach dem Zweiten Weltkrieg – kann auf keinen Fall als Argument gegen die direkte Demokratie vorgebracht werden. Denn man muss klar unterscheiden zwischen beschließenden Volksabstimmungen nach Volksinitiative und den von der regierenden Mehrheit angeordneten Plebisziten bzw. Bürgerbefragungen, die einzig und allein dazu dienen, den eigenen Plänen eine zusätzliche Legitimität zu verleihen (siehe Punkt c mit weiteren Informationen und Beispielen).

In der Königsfrage war die Bürgerbefragung ein letztes Rettungsinstrument für die politische Elite, um einen Weg aus dem Patt zu finden, das innerhalb des repräsentativen Systems entstanden war. Denn erst als sich dieses System vollständig festgefahren hatte, sollte die Bürgerbefragung plötzlich alles wieder richten.

Die Volksbefragung von 1950 war in jeder Hinsicht die üble Karikatur einer direktdemokratischen Beschlussfassung. Zunächst war das Ergebnis nicht verbindlich (und letztendlich war es auch die Minderheit, die in dieser Angelegenheit ihren Willen bekam). Zweitens kam die Volksbefragung nicht auf Initiative des Volkes zustande, sondern auf Initiative der politischen Klasse – und auch erst, als sich kein anderer Ausweg mehr aus der verfahrenen Situation bot. Drittens legten die einzelnen politischen Parteien und auch der König selbst jeweils ganz eigene Maßstäbe an die Interpretation des Ergebnisses. „Während der Bildung der Regierung G. Eyskens I im Sommer 1949 formulierten die Sozialisten die 66-Prozent-Forderung. Für die Liberalen bedeuteten 70 Prozent und darüber die sofortige Rückkehr des Königs und ein Ergebnis unter 55 Prozent dessen Abdankung. Ein Wert dazwischen sollte dem Parlament als Hinweis dienen. (...) Für Paul-Henri Spaak genügten 66 Prozent auf nationaler Ebene, der Vorsitzende der belgischen Sozialisten BSP Buset verlangte mindestens eine 60-Prozent-Mehrheit in Wallonien, Brüssel und Flandern. Als sich die Diskussion um die Volksbefragung immer mehr zuspitzte, wurden noch weitere Zahlen genannt.“ (Dewachter, 1992). Der König selbst sprach sich für 55 Prozent aus. Letztlich war die politische Klasse nicht in der Lage, sich auf eine allgemein anerkannte Interpretation des Ergebnisses zu einigen. Es ist also kein Wunder, dass die ganze Angelegenheit im Chaos endete. In ganz Belgien stimmten 58 Prozent der Stimmberechtigten für eine Rückkehr, wobei sich die Mehrheit in Flandern für und in Wallonien gegen die Rückkehr aussprach. Als eine Reihe gesellschaftlicher Gruppen und politischer Parteien das Ergebnis in der Folge nicht akzeptierten und die Rückkehr des Königs zu verhindern suchten, dankte Leopold im Nachhinein ab.

Die Königsfrage wird als Beispiel und Nachweis dafür angeführt, dass die verschiedenen Sprachgemeinschaften unterschiedlich abstimmen und damit das Land spalten könnten. An dieser Stelle müssen zwei grundlegende Anmerkungen gemacht werden. Zum einen ist es keineswegs so, dass verschiedene Abstimmungsergebnisse innerhalb verschiedener Sprachgruppen automatisch die föderale Einheit bedrohen. In der Schweiz gibt es eine Reihe von Beispielen für solche widersprüchlichen Ergebnisse. So stimmte im Dezember 1992 die Mehrheit der französischsprachigen Schweizer für

den Beitritt ihres Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum, während sich die meisten deutschsprachigen Schweizer dagegen aussprachen (womit sich auf nationaler Ebene schließlich eine Mehrheit ergab). Und im September 1997 stimmten die meisten deutschsprachigen Schweizer für eine Kürzung des Arbeitslosengeldes, während die Bevölkerung in der französischsprachigen Schweiz dieses Gesetz mit großer Mehrheit ablehnte (was schließlich auf nationaler Ebene auch eine knappe Mehrheit brachte). Diese Ergebnisse haben nicht zu Spannungen innerhalb der Gemeinschaft geführt. Zweitens würde es in viel geringerem Umfang zu derartigen Problemen kommen, wenn man innerhalb einer

konsequent föderalistischen Staatsstruktur arbeiten würde. Nur zu den Angelegenheiten, die ihrem Charakter nach auf einer höheren Ebene beschlossen werden sollten, sollte es auch auf dieser Ebene zu einer Abstimmung kommen. Das logische Ergebnis der Königsfrage würde innerhalb eines föderalistischen Kontextes lauten: Flandern bleibt eine Monarchie und Wallonien nicht. Denn es gibt im Falle der Königsfrage keinen sachlichen Grund, warum sich die eine Gemeinschaft in dieser Hinsicht der Mehrheit einer anderen Gemeinschaft unterordnen müsste. Eine der Ursachen des Problems ist also, dass die Beschlussfassung in einem autoritären und subsidiären Staatskontextes erfolgte.

## 6-1: Wie nach dem Zweiten Weltkrieg die direkte Demokratie in Deutschland stillschweigend beseitigt wurde

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde aus dem Kaiserreich Deutschland eine Republik, und in Weimar tagte deren verfassunggebende Versammlung. Im Jahr 1919 trat die Verfassung der Weimarer Republik in Kraft, in dem nach Schweizer Vorbild das Prinzip der Volksabstimmung aufgenommen worden war. In der Praxis konnte die Volksabstimmung allerdings nicht funktionieren, da sie ein 50-Prozent-Beteiligungsquorum vorsah. Streng genommen galt dieses Quorum laut Verfassung nur für die Volksabstimmung zur Revision von Gesetzen und nicht für das Volksbegehren. In der Praxis wurde diese Hürde aber auch für Volksbegehren verlangt.

Schließlich ist es nur zu zwei Volksabstimmungen gekommen, und beide schlugen fehl, da sie das Beteiligungsquorum nicht erreichten. Im Jahr 1926 kam es zu einem Volksbegehren über die Enteignung von Eigentum des Adels. Der Landadel verlangte für die Besitztümer, die nach dem Ersten Weltkrieg enteignet worden waren, einen enormen Schadenersatz. Der Staat konnte diesen Forderungen in einer Zeit explodierender Inflation nur durch eine starke Belastung der einfachen Bürger entsprechen. Das Volksbegehren, das sich dagegen wendete, wurde von der kommunistischen Partei initiiert. Die Sozialisten und zahlreiche Bürgergruppen schlossen sich an. Gegen diese Initiative formierte sich dann die „Mutter aller Boykottaktionen“: die mächtigen Anhänger des Adels riefen öffentlich – und mit Unterstützung eines großen Teils der Presse – zum Boykott auf. Da unter diesen Umständen nur die Befürworter der Initiative zur Abstimmung gingen, wurde das Abstimmungsgeheimnis faktisch aufgehoben. Insbesondere auf dem Land blieben nach Drohungen von Gutsherren und Industriellen zahlreiche Arbeiter und Bauern zu Hause. Schließlich beteiligten sich doch noch 39 Prozent der Stimmberechtigten, von denen sich 98,5 Prozent für die Initiative aussprachen. Die Schwelle von 50 Prozent wurde also nicht erreicht, und der Landadel gewann dank des Beteiligungsquorums. Im Jahr 1929 wurde von den rechten Parteien zur Frage der Reparationszahlungen noch eine zweite Volksabstimmung organisiert. An dieser Volksabstimmung beteiligten sich schließlich nur ganze 14,6 Prozent der Stimmberechtigten. Damit war auch dieses Ergebnis ungültig. 1932 lancierten die Sozialisten eine weitere Volksinitiative, in der eine Lohnerhöhung gefordert wurde. In jener Zeit war das Parlament bereits gelähmt, und die Regierung arbeitete mit Notverordnungen. Die Regierung reagierte auf die sozialistische Initiative mit einer Lohnerhöhung, woraufhin die Volksinitiative vorzeitig beendet wurde.

In der Weimarer Republik war also formal keine einzige Volksinitiative erfolgreich. Die gesamte gesetzgeberische Macht ging weiterhin vom Parlament aus. Dieses Parlament übertrug mit Hilfe des berühmten Ermächtigungsgesetzes im März 1933 die gesamte Macht auf Adolf Hitler, obwohl es die Nazis bei keiner einzigen Wahl geschafft hatten, eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung hinter sich zu bringen.

Damit ist im Übrigen auch die Behauptung entkräftet, die Nazis seien über die Demokratie an die Macht gelangt. Die Nazis kamen in Wirklichkeit über das *repräsentative System* an die Macht. Nie hat eine Mehrheit der Bürger für die Nazis gestimmt – zu einer Zeit, in der die eigentlichen Pläne noch geheim waren und im Unbestimmten gelassen wurden. Es ist praktisch undenkbar, dass die Nazis von den Wählern eine Mehrheit bekommen hätten, wenn sie dem Volk ihre tatsächlichen Pläne – einschließlich des Völkermords sowie der Angriffskriege – auf dem Weg direkter Demokratie vorgelegt hätten. Was Hitler selbst von (direkter) Demokratie hielt, geht aus seinem Plädoyer gegen die „parlamentarische Demokratie“ in „Mein Kampf“ hervor: „Dem steht gegenüber die wahrhaftige germanische Demokratie der freien Wahl des Führers mit dessen Verpflichtung zur vollen Übernahme aller Verantwortung für sein Tun und Lassen. In ihr gibt es keine Abstimmung einer Majorität zu einzelnen Fragen, sondern nur die Bestimmung eines einzigen, der dann mit Vermögen und Leben für seine Entscheidung einzutreten hat.“ (Hitler, 1943/1925, S. 99). In seiner Rede über den „Führerstaat“ am 29. April 1937 vor 800 Mitgliedern der NSDAP drückte sich Hitler noch deutlicher aus: Der Staat „hat das Recht, sich zu diktatorischer Gewalt zu erheben, und die Pflicht, die anderen zu zwingen, dem zu gehorchen. Daher ist auch unser Staat keineswegs aufgebaut auf Volksabstimmungen, das möchte ich betonen, sondern es ist unser Bestreben, das Volk zu überzeugen von der Notwendigkeit dessen, was geschieht. (...) Man wird mir vielleicht sagen: ‚Ja, Sie haben ja auch eine Volksabstimmung gemacht.‘ Ich habe aber erst gehandelt. Erst gehandelt, und dann allerdings habe ich der anderen Welt nur zeigen wollen, dass das deutsche Volk hinter mir steht, darum handelte es sich. Wäre ich der Überzeugung gewesen, dass das deutsche Volk vielleicht hier nicht ganz mitgehen könnte, hätte ich trotzdem gehandelt, aber ich hätte dann keine Abstimmung gemacht.“ (Rede abgedruckt in Frei, 1987, S. 190-195). Die Nazis haben kurz mit der Idee einer Volksversammlung gespielt. Ab 1933 wurden an zahlreichen Stellen in Deutschland so genannte „Thingstätten“ errichtet, die allerdings nichts mit direktdemokratischer Beschlussfassung zu tun hatten („Thing“ war die Bezeichnung einer frühen germanischen Volksversammlung). Von der Bevölkerung wurde

lediglich erwartet, sich passiv die Propagandatreffen der Nazis anzuschauen. Aber schon ab 1935 verzichteten die Nazis darauf und verboten die weitere Nutzung der Thingstätten (<http://de.wikipedia.org/wiki/Thing>).

Im Jahr 1948 wurde in Bonn ein (nicht vom Volk gewählter) „Parlamentarischer Rat“ eingesetzt, der ein neues Grundgesetz für Westdeutschland erarbeiten sollte. Seltsamerweise wurde in diesem Rat auf „die Erfahrungen von Weimar“ verwiesen, um in Westdeutschland keine direkte Demokratie einzuführen. Diese absurde Interpretation der deutschen Vorkriegsgeschichte wurde insbesondere vom ersten Bundespräsidenten der Nachkriegszeit, Theodor Heuss, verbreitet. Heuss war 1933 einer der Parlamentarier, die sich – wenn auch nicht als Nazi-Anhänger – für das Ermächtigungsgesetz ausgesprochen hatten. Heuss schrieb in einer Einleitung zum westdeutschen Grundgesetz: „Auch die ‚plebiszitäre‘ Form der Demokratie, ‚Volksbegehren‘ und ‚Volksentscheid‘, die Weimar der schweizerischen Geschichtsüberlieferung entnahm, ist aus der deutschen Gesetzgebungstechnik verschwunden. Das hat eine Zeitlang zu dem billigen Vorwurf geführt, der Parlamentarische Rat habe ein Grundelement der Demokratie dem Volke geraubt. Es war, nach den Erfahrungen, seine primitive Pflicht, den noch so ungesicherten Staat nicht zur freien Wildbahn der wartenden Demagogen zu machen und in der Volksvertretung bindende Verantwortung zu sichern.“ (Weihrauch, 1989, S. 40).

Mit anderen Worten: Er berief sich zur Abschaffung der direkten Demokratie auf die Folgen des Versagens der parlamentarischen Demokratie. Die Auswirkungen auf die europäische Geschichte waren nachhaltig. Hätte sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland eine direktdemokratische politische Praxis entwickeln können – mehr oder weniger nach Schweizer Vorbild –, würde die demokratische Weltkarte am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts vollkommen anders aussehen.

Besonders merkwürdig ist, dass in der Verfassung der DDR (dem kommunistischen Ostdeutschland) und von Berlin anfangs sehr wohl die Volksabstimmung nach Volksbegehren vorgesehen war. Die SED – die Einheitspartei, die aus dem Zwangszusammenschluss von sozialdemokratischer und kommunistischer Partei in der Sowjetzone entstanden war – setzte sich unmittelbar nach dem Krieg sogar aktiv für das direktdemokratische Ideal ein. Eigentlich verfolgte diese Partei damit ganz einfach ein Ziel, das bereits in den sozialistischen Programmen des neunzehnten Jahrhunderts formuliert worden war. Es wurden tatsächlich auch einige Volksabstimmungen durchgeführt, zum Beispiel zur Enttarnung der Kriegsverbrecher. Nach der Teilung Deutschlands erlangte die SED unter sowjetischer Vormundschaft die Regierungsgewalt in Ostdeutschland, und das Interesse für direkte Demokratie verschwand vollständig. Nichtsdestotrotz war die direkte Demokratie in der Verfassung der DDR vorgesehen, bis diese Bestimmung im Jahr 1968 (dem Jahr des Prager Frühlings) in aller Stille beseitigt wurde.

Auch in West-Berlin war die direktdemokratische Beschlussfassung nach dem Zweiten Weltkrieg verfassungsrechtlich verankert. Alle politischen Kräfte in Berlin wahrten im Zusammenhang mit dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit äußerste Diskretion. Schließlich wurde die Bestimmung im Jahr 1974 in aller Stille und ohne öffentliche Diskussion gestrichen.

Offensichtlich befanden sich die Gegner der direkten Demokratie auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs.

## 6-2: Über die Wahlpflicht

Belgien und Griechenland sind die beiden letzten europäischen Länder, in denen es eine Wahlpflicht gibt. Es handelt sich gleichzeitig um Länder mit einer außerordentlich hohen öffentlichen Verschuldung, mit einer verhältnismäßig stark entwickelten Schattenwirtschaft und ohne irgendeine Form des beschließenden Referendums (Stand Sommer 2006).

Die Wahlpflicht wird in Belgien von den Christdemokraten und den Sozialisten verteidigt. Das erste Argument lautet, dass sich ohne Wahlpflicht vor allem die gesellschaftlich Schwächeren zurückziehen würden, was sich auf die Repräsentativität des Abstimmungsergebnisses negativ auswirkt. Bei einer Wahlpflicht hätten danach alle sozialen Schichten bei der (zwar indirekten) gesellschaftlichen Beschlussfassung das gleiche Gewicht.

Dieses Argument ist in mehrfacher Hinsicht zweifelhaft. Eine Wahlpflicht stärkt nicht die Kompetenz der Stimmberechtigten bei der Stimmgabe, sondern fördert Proteststimmen und ungültige Stimmen. Es ließe sich sogar dahingehend argumentieren, dass die Abschaffung der Wahlpflicht das Interesse gerade auf die Gruppen lenkt, die am wenigsten geneigt sind, an der Abstimmung teilzunehmen. Gerade weil die Gruppe der Passiven in vielen Fällen über die Mehrheit entscheidet, ist sie prädestiniert, das Interesse der politischen Parteien auf sich zu ziehen. Denn hier sind Stimmen zu gewinnen (dieses Argument wird beispielsweise vom belgischen Grünen-Politiker Boutmans angeführt, *Gazet van Antwerpen*, Mai 1997). In der Schweiz beteiligen sich etwa 30 Prozent der Stimmberechtigten regelmäßig an Abstimmungen, etwa 45 Prozent nehmen ab und zu teil und ungefähr 25 Prozent ist praktisch nicht mobilisierbar (Möckli, 1994, S. 206). Es steht also eine große Gruppe potenzieller Stimmberechtigter bereit, an die man sich mit politischer Überzeugungsarbeit wenden kann. Es ist keineswegs klar, ob der von Boutmans prognostizierte Effekt in Ländern ohne Wahlpflicht tatsächlich eine Rolle spielt. Und ebenso wenig ist nachgewiesen, dass eine Wahlpflicht dazu beiträgt, die Gruppen, die das geringste Interesse an Abstimmungen haben, besser zu vertreten. Extrem rechte Parteien bekommen einen großen Teil ihrer Stimmen von Bürgern aus den unteren sozialen Schichten, während sie die Interessen dieser Gruppen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht am allerwenigsten vertreten.

Gegen eine Wahlpflicht spricht, dass die Eigenmotivation zur Teilnahme an der Abstimmung entfällt. Wer zur Teilnahme verpflichtet wird, kann nicht mehr aus eigenem freien Willen und innerer Überzeugung teilnehmen. Eine freiwillige Teilnahme ist eine Handlung, die sich gerade nicht auf egoistisches Kalkül gründet. Der wirtschaftliche Ertrag, den der einzelne Bürger eventuell mit der Abstimmung erzielt, ist im Vergleich zu den Kosten der Teilnahme (die aufgewendete Zeit) kaum der Rede wert. Für einen „kalkulierenden Bürger“ ist die Abstimmung also nicht rational. Dennoch nehmen die Menschen an solchen Abstimmungen teil – und ganz offensichtlich aus nicht-egoistischen Motiven. Möglicherweise schätzen sie den Ertrag

für sich selbst falsch ein; wesentlich wahrscheinlicher ist aber, dass sie aus Solidarität mit einer Gruppe, aus Bürgersinn oder aber aus Prinzip zur Abstimmung gehen. Eine freiwillige Teilnahme an der Abstimmung ist bereits eine Form sozialen Kapitals. Dieses soziale Kapital wird vernichtet, wenn die Teilnahme obligatorisch ist.

Die Verteidiger der Wahlpflicht betrachten die Teilnahme an Abstimmungen gleichzeitig als eine Bürgerpflicht. Unsere Gesellschaft kennt verschiedene solche Pflichten. So wird von jedem Bürger erwartet, dass er einem in Not befindlichen Menschen Hilfe leistet bzw. – wenn er dazu aufgefordert wird – sich einem Schwurgericht anschließt oder die Arbeit in einem Wahllokal unterstützt. Die Wahlpflicht ist in diesem Zusammenhang Zeichen unserer moralischen Pflicht, dass wir uns um die Geschicke der Gesellschaft kümmern, unseren Fähigkeiten entsprechend uns ein Urteil über mögliche Lösungen bilden und dieses Urteil auch öffentlich aussprechen.

Dieses Argument muss ernst genommen werden. Es gibt Formen des Beistands, die Bürger einander nicht versagen können, und man kann dafür eintreten, dass die kollektiven Schwierigkeiten der Gesellschaft auch Besinnung und Engagement eines jeden verlangen. In der Praxis stellt man allerdings fest, dass sich die Parteien, die sich in Belgien zugunsten der Wahlpflicht aussprechen, gleichzeitig gegen die Einführung direkter Demokratie zur Wehr setzen. Damit wird das Argument zugunsten der Wahlpflicht vollständig ausgehöhlt. Die Verbindung von Wahlpflicht und rein repräsentativem System ist absurd. Den Menschen wird die Pflicht auferlegt, sich öffentlich zu erklären, da dies ihre so genannte gesellschaftliche Pflicht sei. Allerdings schränkt man die Möglichkeit, sich auszusprechen,

in absurder Weise ein. Die Bürger dürfen – so die Befürworter der Wahlpflicht – nur Parteien wählen. Mehr noch: sie werden verpflichtet, ihre Rechte aus den Händen zu geben, sogar dann, wenn sie diese Rechte lieber selbst direkt wahr

nehmen würden. Sich unmittelbar auszusprechen, wird verboten, auch dann, wenn die Mehrheit der Bürger dies wünscht. Wenn die gesellschaftliche Urteilsbildung als Bürgerpflicht betrachtet wird, sollte es auch eine Bürgerpflicht sein, das erlangte Urteil uneingeschränkt auszusprechen. Im rein repräsentativen System ist dies nicht möglich. Man kann sich hier lediglich für ganze Parteiprogramme entscheiden, die fast nie mit dem selbst gebildeten Urteil übereinstimmen. Das repräsentative System führt so zu einer ganzen Reihe von Verzerrungen, und unter anderem auch dazu, dass sich Wähler, die keine geeignete Partei finden, ganz einfach der Stimme enthalten. In den Niederlanden äußert sich dies beispielsweise bei christlichen Arbeitnehmern: Wenn sie für den christdemokratischen CDA stimmen, wählen Sie nicht im Sinne der Arbeiter, wenn sie sich aber für die sozialdemokratische PvdA entscheiden, wird der christliche Aspekt nicht berücksichtigt. Die Gruppe der christlichen Arbeitnehmer weist damit eine signifikant höhere Tendenz auf, nicht zur Wahl zu gehen (Smeenk, 1996, S. 236). Das Problem dieser Gruppe wird nicht dadurch gelöst, dass man ihnen eine Wahlpflicht auferlegt. Ihr Problem besteht darin, dass sie über bloße repräsentative Wahlen nicht ausdrücken können, was sie eigentlich sagen wollen. Nur die direkte Demokratie kann das Problem dieser Wählergruppe im Grunde lösen (und wir gehören alle in der einen oder anderen Weise zu einer solchen Gruppe).

Wer sich für eine Wahlpflicht ausspricht, gleichzeitig aber die direkte Demokratie ablehnt, ist unglaubwürdig. Eine Wahlpflicht in Verbindung mit direkter Demokratie lässt sich im Prinzip durchaus verteidigen. Dann muss man allerdings auch akzeptieren, dass die Bürger selbst auf direktdemokratischem Weg über die eventuelle Beibehaltung der Wahlpflicht entscheiden können müssen. Solange das nicht geschieht, muss man die Wahlpflicht als Instrument bestimmter politischer Parteien betrachten, sich auf günstige Weise einen Schein von „Repräsentativität“ zu geben, an den letztendlich nur noch sie selbst glauben.

# 7. Erfahrungen, Stand und Perspektiven der direkten Demokratie in Deutschland und Österreich \*

Von Gerald Häfner

Deutschland und Österreich, die beiden Länder, die wir im Nachfolgenden betrachten wollen, haben viel gemeinsam. Allem voran die Sprache. Die teilen sie – das wollen wir nicht vergessen – auch noch mit einem dritten Land, der Schweiz. Die Schweiz ist natürlich der Zwerg unter den deutschsprachigen Ländern – und dabei sogar nur zu einem Teil deutschsprachig – aber wenn es um direkte Demokratie geht ist die Schweiz ein Riese. Sie kann – zu recht – als das Mutterland der direkten Demokratie gelten.

Deutschland, Österreich und die Schweiz bildeten, ungeachtet der jeweiligen politischen Verhältnisse und Grenzen, immer auch einen gemeinsamen Kulturraum. Ideen, die in dem einen Land bewegt wurden, fanden über kurz oder lang auch den Weg über die Grenzen und hatten ein mehr oder weniger deutliches Echo in den Diskussionen der Nachbarn.

Wie aber war und ist es mit der direkten Demokratie? Wie weit wanderte auch diese Idee über die Grenzen und konnte auch die Nachbarn anstecken? Oder verschlossen sich die beiden nördlich und östlich an die Schweiz angrenzenden Länder gegen dieses Vorbild der Schweiz?

Und wie ist es heute? Wie viel direkte Demokratie lebt in den Verfassungen, in den Gesetzen und, vor allem, in der politischen Praxis Deutschlands und Österreichs? Wie ist es dazu gekommen? Welche Instrumente und Verfahren gibt es? Wie wirken sie? Welche Erfahrungen wurden damit gemacht? Wo liegen ihre Stärken, wo ihre Defizite? Und: welche aktuellen Ideen und welche Initiativen gibt es gegebenenfalls in diesen Ländern zur Verbesserung der Demokratie und damit zu einer demokratischeren Gestaltung der Zukunft?

## Demokratische Schminke oder konsequente Demokratie?

Bevor ich im Einzelnen auf den Stand und die Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland und Österreich eingehe, möchte ich den Gesichtspunkt, unter dem ich das tue, den entscheidenden Maßstab meiner nachfolgenden Betrachtung, kurz erläutern. Ich benutze dabei, der Einfachheit halber, zunächst ein Bild.

In Deutschland – und ähnlich in manchen anderen Ländern – gibt es das so genannte „Kunst – am – Bau – Gesetz“. Bei jedem Auftrag zur Errichtung eines öffentlichen Bauwerkes – so schreibt es dieses Gesetz vor – müssen mindestens 2% der Bausumme für Kunst ausgegeben werden. Das Ziel dieser charmanten Bestimmung ist mehr als nur die Förderung von Kunst und von Künstlern. Das eigentliche Ziel ist die Förderung der Schönheit. Nicht nur kalte, nüchterne Zweckbauten sollen unsere Städte durchziehen, sondern Kunst soll

uns begleiten, Ästhetik sich im öffentlichen Raum ausbreiten, Schönheit soll walten.

Doch wie so manches in der Welt ist dieses Gesetz zwar sehr gut gemeint, aber deshalb noch lange nicht gut. Die Schönheit scheint sich (selbst solchen zurückhaltenden) gesetzlichen Vorgaben hartnäckig zu entziehen. Niemand würde behaupten, dass unsere Städte seit Geltung dieses Gesetzes wesentlich an Schönheit gewonnen hätten. Vielmehr werden sie in immer größerem Maß von stets gleichen Verwaltungs- und Zweckbauten beherrscht, ingenieurmäßig errichteten, gesichtslosen Klötzen, die die Sinne und Empfindungen der darin arbeitenden Menschen ebenso verkümmern lassen wie das Auge und den Schönheitssinn des vorübergehenden Betrachters.

Doch zwischen oder vor diesen Kästen finden wir sie schließlich, die Kunst. Dort steht, wie in der Ödnis abgestellt und vergessen, einsam eine Betonplastik, eine rostende Stahlskulptur, ein Relief, oder ein ehemals modernistisches Mosaik im Eingangsbereich.

Sie sehen schon: der Autor ist kein Freund dieses Gesetzes. Er findet die Idee, die Welt schöner zu machen, gut. Doch er hält die Praxis, sie schamlos mit Scheußlichkeiten vollzustellen, die nur noch von Rechengrößen wie Geschossflächenbedarf, Bauzeit und Quadratmeterpreis bestimmt werden und die so erst erzeugte ästhetische Leere anschließend mit ein paar traurig verlorenen Kunstobjekten schminken zu wollen, für ein fatales, weder der Kunst noch den Menschen als den Betrachtern und Nutzern dieser Bauten gerecht werdendes Missverständnis.

Was ich mir also wünsche, ist schnell gesagt: Die Kunst sollte nicht Alibi und nicht Accessoire sein. Sondern sie sollte die ganze vom Menschen geschaffene Welt durchdringen. Eine Welt voller Schönheit. Jeder Bau sollte ästhetisch, sollte ein Kunstwerk sein. „Baukunst“ wäre, so gesehen, wichtiger als „Kunst am Bau“!

Genau so ist es auch im Sozialen. Und genau so ist es – vor allem – mit der Demokratie! Worauf erstreckt sie sich? Wie – und wie weit – ist sie entwickelt? Dürfen wir nur alle vier oder fünf Jahre wählen – oder auch zwischen den Wahlen, potentiell also immer, in allen Fragen, entscheiden? Haben wir, hat ein Land also eine „demokratische Verfassung“ – oder hat es nur „Demokratie in der Verfassung“?

## Das erste und das letzte Wort haben können

Eine „demokratische Verfassung“ im eben gemeinten Sinne ist dann gegeben, wenn das Volk, der Souverän, das erste und das letzte Wort hat. (Eigentlich sollte ich sagen: haben kann. Denn er muss es nicht einmal nutzen. Entscheidend ist die Möglichkeit, d. h. dass er es nutzen kann, wenn er will!)

\* Der Autor schrieb dieses Kapitel aus prinzipiellen Gründen in alter Rechtschreibung. Um aber einen einheitlichen Stil zu wahren, haben wir entschieden, das Buch einheitlich in neuer Rechtschreibung zu publizieren.

Das ist die wichtigste Bedingung, der entscheidende Kern jeder wirklichen Demokratie. Das erste und das letzte Wort haben, bedeutet zweierlei. Es bedeutet zum einen, dass die Bürger – jede/r einzelne von ihnen, ohne Ausnahme, – eine Initiative, einen Gesetzentwurf oder ein anderes Anliegen formulieren und sich mit diesem an ihre Mitbürger richten können – und dass sie damit zum Ausgangspunkt neuer, künftiger Gestaltung werden können. Und es bedeutet zum zweiten, dass die Bürger am Ende eines Beratungsprozesses, wann immer es ihnen nötig oder sinnvoll erscheint, selbst über das Ergebnis entscheiden können. Das heißt also, dass sie selbst das Entscheidungsrecht in den sie und ihr Zusammenleben betreffenden Fragen haben.

Dann kann es sehr gerne (und muss es sogar bis auf weiteres!) trotzdem Politiker geben, Abgeordnete, ein Parlament und eine Regierung, die sich Tag und Nacht mit den auf den verschiedenen Gebieten anstehenden Fragen beschäftigen und hierzu nach bestem Wissen und Gewissen im Namen und Auftrag ihrer Bürger Entscheidungen treffen. Und reichlich 99% der anstehenden Entscheidungen werden weiterhin von den gewählten Politikern getroffen. Die Souveränität umfasst nämlich auch dieses: abgeben zu können, nicht zu entscheiden – solange die andere, die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, prinzipiell erhalten bleibt.

Das führt uns direkt zu einem dritten Kriterium für konsequente Demokratie. Es folgt allerdings zwingend schon aus dem oben Gesagten – und besagt, dass nicht die Politiker, sondern die Bürger selbst darüber entscheiden, wann sie von ihrem Initiativ- und vor allem ihrem Entscheidungsrecht Gebrauch machen. Wenn ich es trotzdem hier anführe, dann deshalb, weil gerade hier ein großer Einfallstor ist, um eine auf den ersten Blick konsequent demokratische Verfassung zu einer nur scheinbar solchen zu machen (siehe Österreich).

Damit ist auch schon erklärt, was ich mit „Demokratie in der Verfassung“ meine: Bloße Schminke! Allerlei großartig erscheinende demokratische Mitbestimmungsrechte oder -instrumente, die nur dazu bestimmt sind, die grundsätzliche demokratische Leere, das demokratiepolitische Defizit einer Verfassung zu kaschieren und keinen wirklichen Wert, keine wirkliche demokratische Funktion haben. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Instrumente unmittelbarer Demokratie zwar genannt sind, wenn sie also bereitliegen, wie in einer schönen Auslage, einem wunderbar gestalteten Schaufenster, wenn zwischen den Bürgern und ihren (Mit-)Bestimmungsmöglichkeiten aber weiterhin eine undurchdringliche Glasscheibe steht, die den selbstbestimmten Zugang und Gebrauch verwehrt – mit anderen Worten: wenn die Entscheidung über die Nutzung dieser Instrumente nicht in den Händen des Souveräns, sondern in denen seiner Vertreter, der Politiker liegt. Dann ist der Souverän nicht mehr wirklich souverän. Ob er überhaupt darüber (mit-)entscheiden kann, wie er leben will, welche Gesetze für ihn gelten, wie und wohin sich das (sein) Gemeinwesen entwickelt, hängt nicht von seinen Wünschen, seinen Initiativen, seinem Verantwortungsempfinden und seinem Engagement ab, sondern schlicht davon, ob und wenn ja, wann, wie und wozu es ihm seine Politiker gnädig erlauben.

Richten wir nun, vor diesem Hintergrund, den Blick auf Deutschland und Österreich.

## Die direkte Demokratie in Österreich

### Eine kleine österreichische Revolution: die erste freie Volksabstimmung

Der Plan war klar. Und auch das Ziel stand fest: Österreich brauchte Atomkraftwerke. Unbedingt. So jedenfalls sah es die Regierung. Nur einige Österreicher sahen es nicht so.

Atomkraftwerke seien die ideale Form moderner Energieerzeugung. Sie seien sicher, sauber und äußerst umweltfreundlich, emittierten weder Staub, noch Dreck, noch CO<sub>2</sub> oder andere klimaschädliche Schadstoffe. Und sie seien konkurrenzlos billig. So sah es die Regierung, so sahen es die Energiekonzerne, so sah es der größte Teil der Wirtschaft und der Wissenschaft.

Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Teile der Opposition und viele kritische Bürger sahen es anders. Atomkraftwerke seien gefährlich. Die bei einem Unfall freigesetzte Radioaktivität könnte unzählige Leben vernichten und die Umwelt über viele Generationen verstrahlen. Zudem gäbe es für den atomaren Abfall keine sichere Lagermöglichkeit. Berücksichtige man auch deren Kosten, sei Atomkraft die teuerste Form der Energieerzeugung.

Aber Österreich ist eine parlamentarische Demokratie. Entscheidungen werden in Regierung oder Parlament getroffen. Volksabstimmungen gibt es keine – außer wenn Regierung oder Parlament es erlauben.

Da kam der Regierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky eine Idee. Wie wäre es mit einer Volksabstimmung über die Atomenergie? Schließlich stand die ganz große Mehrheit der Österreicher hinter ihr und ihren Atomkraftplänen. Das zeigten die Umfragen. Eine Volksabstimmung könnte deshalb allen zeigen, dass die Regierung den Willen der Bürger repräsentierte – und dass die Gegner gar nicht den Wunsch der Bevölkerung, sondern nur die abseitigen Auffassungen einer kleinen Minderheit vertraten.

Zwar war eine solche Abstimmung nicht unproblematisch. Denn eigentlich war die Frage der Atomenergie ja gar nicht mehr offen. In Zwentendorf hatte man längst angefangen, ein großes Atomkraftwerk zu bauen. Es stand direkt vor der Fertigstellung. Viele Milliarden waren in diesen Bau gesteckt worden. Es jetzt nicht ans Netz zu nehmen wäre absurd. Das war allerdings auch nicht zu befürchten. Die Gefahr einer Ablehnung schien – angesichts der Umfrageergebnisse – nicht gegeben. Und genau betrachtet war der fertige Bau ja ein zusätzliches Argument – und eines von besonderem Gewicht. Könnte wirklich jemand so dumm sein, nun, nachdem Milliarden in den Bau geflossen waren, ihn nicht zu nutzen, ihn wieder abzureißen und damit das viele Geld zum Fenster hinauszuerwerfen? Kein vernünftiger Mensch würde so handeln. Es gab also, aus Sicht der Regierung, kein Risiko.

Also entschied sich die Regierung, die Entscheidung dem Volk zu überlassen. Der Abstimmungstag wurde auf den 5. November 1978 festgelegt – und die Abstimmungsfrage wie folgt formuliert: „Soll der Gesetzesbeschluss des Nationalrates vom 7. Juli 1978 über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf) Gesetzeskraft erlangen?“ In besagtem Gesetz aber ging es – anders als die Klammer suggerierte – keineswegs nur um Zwentendorf, sondern um wesentlich weitreichendere Pläne und Maßnahmen zur Nutzung der Atomenergie in Österreich. Das wurde auch in der Öffentlichkeit sehr schnell deutlich.

Nun begann etwas in der österreichischen Geschichte Einzigartiges, von dem viele der damals Beteiligten noch heute mit leuchtenden Augen erzählen. Die Volksabstimmung führte dazu, dass nicht nur die Politiker, nicht nur ein paar Initiativen, Fachleute und Kritiker diskutierten, sondern, erstmalig, das ganze Land. Ich selbst habe diese Zeit damals miterlebt und ich glaube nicht, dass es in den beiden Jahrzehnten davor und danach jemals wieder etwas Vergleichbares gab.

### Ein ganzes Land diskutiert

Überall wurde die Frage der Atomenergie, ihrer Chancen und ihrer möglichen Risiken, diskutiert. Immer öfter brachten Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen Sendungen und Beiträge zu dieser Frage. In jeder Stadt, ja in fast jedem Dorf wurde zu Veranstaltungen eingeladen, in denen geladene Fachleute öffentlich die Argumente pro und contra erörterten. Arbeitskreise und Foren kritischer Wissenschaftler entstanden, Bürgeraktionen und -initiativen, diverse Berufsgruppen engagierten sich, Künstler, Wissenschaftler und Schriftsteller meldeten sich zu Wort, Zeitungen, Zeitschriften, Pamphlete, Filme und Laientheatergruppen entstanden in einem Ausmaß wie wohl nie zuvor und nachher.

Am Anfang hatten die Atombefürworter die Unterstützung von fast  $\frac{3}{4}$  der Bevölkerung, während die Gegner gerade mal  $\frac{1}{4}$  hinter sich vereinen konnten. Doch obwohl die Befürworter die Regierung, die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten sowie den ganzen öffentlichen Verwaltungsapparat, die Wirtschafts- und Gewerkschaftsverbände und viele weitere einflussreiche Institutionen und Kreise hinter sich hatten, obwohl sie besseren Zugang zu den großen Medien hatten und wesentlich mehr Geld für ihre Kampagne aufwendeten als die eher versprengten und finanziell schwächeren Gegner, schienen deren Argumente mehr zu überzeugen. Denn trotz allen von den Befürwortern getriebenen Aufwandes wuchs mit jeder Woche, die die Diskussion andauerte, die Zahl der Atomenergie-Skeptiker.

Am 5. November, am Tag der Abstimmung, versammelten sich die Gegner abends im Tullnerfeld, nicht weit von Zwentendorf, und warteten auf das Ergebnis. Eines war früh klar: Es würde knapp! Und: Die Abstimmungsbeteiligung war mit 64,11% für eine Volksabstimmung erstaunlich hoch. Lange schwankten die Zahlen, lange mussten sie auf die Bekanntgabe des Ausgangs warten. Am Ende hatte sich eine äußerst knappe Mehrheit von 50,5% für „Nein“ und damit gegen die Atomkraft entschieden.

Die Aktivisten der Nein-Kampagne tanzten und lagen sich in den Armen. Gerade das knappe Ergebnis faszinierte viele. Mehrmals konnte man hören: „Das heißt, dass kein einziges Flugblatt, kein Gespräch in der Familie, beim Einkaufen oder in der Straßenbahn zu viel war! Hätte ich nur ein paar Mal nicht den Mut gehabt, meine Arbeitskollegen – oder auch wildfremde Leute auf der Straße – anzusprechen und mit ihnen zu diskutieren, und wäre das anderen genauso gegangen, dann wäre es vielleicht anders ausgefallen!“

Trotz des knappen Ausgangs wurde das Ergebnis von allen akzeptiert. So lange hatte das Land diskutiert, so klar waren die Regeln, so überzeugend auch das Aufholen der anfangs abgeschlagenen Skeptiker, dass niemand wagte, dieses wenn auch knappe Ergebnis in Zweifel zu ziehen. Im Gegenteil: Als in Teilen der Politik und der Öffentlichkeit behauptet wurde, hier sei ja nur ein Nein zu Zwentendorf, keineswegs aber ein genereller Atomausstieg beschlossen worden, er-

hob sich ein solch breiter und massiver Proteststurm gegen diese nachträgliche Umdeutung, dass der österreichische Nationalrat am 15. Dezember 1978 ein „Atomsperrgesetz“ verabschiedete, das den Willen der obsiegenden Mehrheit in aller Konsequenz formulierte und den Bau und die Inbetriebnahme von Atomkraftwerken in Österreich noch heute verbietet.

### Die Instrumente direkter Demokratie in Österreich: Die Volksabstimmung

Österreich ist in Bezug auf die direkte Demokratie ein merkwürdiges Land. Denn es kennt – blickt man in Verfassung und Gesetze – diverse Elemente der direkten Demokratie – und dennoch ist und bleibt es eine repräsentative Demokratie ohne wirklich grundlegende Volksrechte. Es kennt *Volksbegehren*, *Volksbefragungen* und *Volksabstimmungen* – und dennoch kann das Volk kaum je etwas selbst entscheiden. Schon gar nicht kann es entscheiden, worüber es entscheiden will. Stattdessen darf das Volk sein Parlament – und damit, indirekt, auch die Regierung wählen. Doch entscheiden, in Sachfragen selber entscheiden, das darf es nicht.

Das erscheint auf den ersten Blick anders, wenn man die österreichische Verfassung liest. Dort ist – seit 1958 – von Volksabstimmungen die Rede. Und zwar nicht von unverbindlichen, sondern ausdrücklich von bindenden demokratischen Abstimmungen des ganzen Volkes. Also alles gut?

Nein. Am Beispiel Österreich kann man studieren, was wir in diesem Buch schon mehrmals andeuteten: es genügt nicht, wenn von direkter Demokratie die Rede ist. Es kommt auf das „Kleingedruckte“ an, darauf, wie die direkte Demokratie konkret ausgestaltet ist. Oft ist das Abstimmungsrecht sogar ausdrücklich in einer Verfassung oder einem Gesetz erwähnt – doch dann sind die für Abstimmungen zulässigen Themengebiete so drastisch eingeschränkt, die Hürden so unrealistisch hoch, die Fristen so unerfüllbar kurz, die Auslösemechanismen oder die Informationsrechte und -pflichten so bürgerunfreundlich geregelt, dass es in der Praxis in vielen Fällen nie, in anderen nur höchst selten überhaupt zu Abstimmungen kommt.

So auch in Österreich. Hier liegt das Problem in der Antwort auf die Frage: Wer kann überhaupt eine Volksabstimmung beantragen?

Schauen wir in die Verfassung. Sie sieht 3 Möglichkeiten vor, wie und wann es zu einer Volksabstimmung kommt:

1. Eine Volksabstimmung findet in Österreich statt, wenn das Parlament eine grundlegende Änderung der Verfassung vornehmen will. Dann wird das diese Änderung beinhaltende Gesetz anschließend an die Parlamentsabstimmung dem Volk zur Entscheidung vorgelegt. Wir haben es hier also mit einer Art obligatorischem Referendum zu tun. Doch anders als in der Schweiz kann das Volk nicht selbst Änderungen der Verfassung vorschlagen. Und es kann auch nicht über alle Verfassungsänderungen entscheiden.
2. Auch teilweise Änderungen der Bundesverfassung können unter Umständen zur Volksabstimmung gebracht werden. Allerdings wiederum nicht dann, wenn das Volk es will, sondern nur, wenn ein Drittel des Nationalrats (erste Kammer des Parlaments) oder des Bundesrats (zweite Kammer des Parlaments) dies beantragt.



3. In bestimmten Fällen kann auch über einfache Gesetze abgestimmt werden. Allerdings nur, wenn der Nationalrat beschließt, ein einfaches Gesetz zur Volksabstimmung vorzulegen.

Wir sehen: gemeinsam ist allen diesen Möglichkeiten, dass nicht das Volk beschließt, ob und wann es sie nutzen möchte, sondern dass vielmehr wiederum nur die Vertreter des Volkes, die Politiker, entscheiden, wann sie es für opportun halten, eine Entscheidung in die Hände des Souveräns, also des Volkes, zu legen, und wann nicht.

Dass dementsprechend das Volk in den fast 50 Jahren seit Zustandekommen dieser Verfassung überhaupt erst zwei Mal abstimmen durfte, wird nach unserer Erläuterung der verfassungsmäßigen Regelung niemanden mehr wundern.

### **Die Atom-Abstimmung verändert Österreich und seine Gesellschaft**

Die erste Volksabstimmung – die erste in der Geschichte dieser österreichischen Republik überhaupt – fand 1978, also 20 Jahre nach Verabschiedung der Verfassung und Einführung des Volksabstimmungsrechtes, zum Thema Atomenergie bzw. Atomkraftwerk Zwentendorf statt. Von ihr haben wir ausführlich berichtet.

Wer diese Abstimmung damals miterlebt hat, kann sagen: Sie hat Österreich grundlegend verändert. So engagierte und engagiert sich Österreich seither wie kaum ein anderes Land gegen Atomenergie und für alternative (regenerative) Energien, gegen gentechnisch veränderte Organismen und für ökologische Landwirtschaft sowie insgesamt für den Umweltschutz. Man hat fast den Eindruck, dass durch diese Abstimmung und den ihr vorausgehenden Prozess einer beispiellos intensiven Diskussion des ganzen Landes zum ersten Mal ein Konsens in der österreichischen Bevölkerung erzielt worden ist, ein Konsens von unten, gegen die große Mehrheit der Politiker, der Verwaltung und der einflussreichen Industrie- und Wirtschaftskreise – und dass dieser Konsens die Bevölkerung dieses Landes seither trägt und eint und fast zu so etwas wie einem Teil der österreichischen Identität geworden ist. Man darf die Kraft und die Wirkung derartiger kollektiver Gesprächs- und Entscheidungsprozesse nicht unterschätzen. Sie fördern nicht nur die Initiative und das Engagement, die Begegnung und den Dialog der Menschen, sondern sie fördern auch eine gemeinsame Identität, stiften Identifikation und Legitimation.

Doch wenn ich sagte, Österreich habe sich durch diese Volksabstimmung verändert, so gilt das nicht nur im Hinblick auf das Thema der Abstimmung. Vielmehr haben auch die im Vorfeld und während der Abstimmung gemachten sozialen und politischen Erfahrungen das Land nachhaltig verändert. Denn es war wie ein Kampf David gegen Goliath. Zu Beginn schien ja die Sache eigentlich schon gelaufen. Dass sich die Meinung der Mehrheit trotzdem so drastisch änderte, war nicht Ergebnis des Geldeinsatzes, der (ungleich verteilten) Machtmittel, sondern der Diskussion. Das Volk, zeigte diese Diskussion, kann man nicht kaufen. Es will und muss, sofern es frei ist und souverän, überzeugt werden. Das ist den Atombefürwortern nicht gelungen. Zu verschwommen waren die Antworten auf die Fragen nach den immensen Gefahren oder den ungenannten Kosten und ungelösten Problemen der Lagerung des Jahrtausende strahlenden Mülls.

Die Volksabstimmung erwies sich als Brutkasten und Prämie für Bürgersinn, -mut und -engagement zugleich. Nie zuvor

hatten sich ähnlich viele Menschen landesweit engagiert. Und gewonnen haben dabei – tendenziell – die, die sich ehrenamtlich, aus Überzeugung und mit Argumenten einbrachten. Verloren aber haben die, die sich aus Berufs- oder Firmeninteresse, gegen Geld und mit den üblichen werblichen Mitteln an die Bürger wandten. Entsprechend hatten selbst die Milliarden Schillinge, die bereits in das AKW Zwentendorf geflossen waren, nicht den Ausschlag für dessen Nutzung gegeben. Sie wurden schlicht abgeschrieben. Das einzige, was die Österreicher noch aus Zwentendorf machen wollten – so die damaligen Vorschläge – war ein „Museum für menschlichen Größenwahn“ oder ein Freizeitpark. Dieser erste, große Sieg der österreichischen Zivilgesellschaft über das amtliche und das von Finanzinteressen gelenkte Österreich kam einer kleinen, nirgends erwarteten Revolution gleich.

### **Die Volksabstimmung über den Beitritt zur Europäischen Union**

Zwanzig Jahre, von 1958 bis 1978, hatte es bis zur ersten Volksabstimmung gedauert. Und auch wenn viele Österreicher durchaus auf den Geschmack gekommen waren, sollten weitere 16 Jahre vergehen, bis es erneut zu einer Abstimmung kam. Diesmal war es eine von der österreichischen Verfassung erzwungene Abstimmung (obligatorische Volksabstimmung). Es ist wohl nicht zu viel gesagt, wenn man behauptet, dass das unerwartete Ergebnis der Atomabstimmung den (jeweiligen Mehrheits-) Politikern den Geschmack an freiwilligen Volksabstimmung schnell wieder genommen hatte.

Die zweite Volksabstimmung fand am 12. Juni 1994 statt. Ihr Gegenstand war der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Sie war nötig geworden, weil dieser Beitritt eine Reihe von Voraussetzungen und Rechtsfolgen hatte, die zu Änderungen der österreichischen Verfassung führten. Deshalb gebührte in dieser Frage dem österreichischen Volk das letzte Wort.

Auch diese Abstimmung führte zu einem erheblichen Maß an Diskussion. Sie war aber in Verlauf, Ergebnis und Wirkung bei weitem nicht so spektakulär, wie die Abstimmung über die Atomenergie. Allerdings hat sie mindestens so weitreichende Folgen. Denn seither wird ein Gutteil des österreichischen Rechtes und der österreichischen Politik nicht mehr in Wien, sondern in Brüssel gemacht – mit allen positiven und negativen Folgen, die dieser Umstand hat. Die Abstimmung markierte also eine entscheidende und höchst folgenreiche Weichenstellung in der österreichischen Geschichte. Und es war, so gesehen, notwendig und richtig, diese Entscheidung in die Hände des Volkes zu legen. Entsprechend dem Gewicht der Frage war die Beteiligung sehr hoch: 82,35 % der Stimmberechtigten gaben bei der Volksabstimmung ihre Stimme ab. Von diesen stimmten genau 2/3, nämlich 66,58 % mit „Ja“ und entschieden sich damit für den Beitritt zur EU.

### **Die Instrumente direkter Demokratie in Österreich: Die Volksbefragung**

Als der Wunsch nach direkter Demokratie in Österreich und den Nachbarländern zunehmend größer wurde und sich auch schon Teile der politischen Parteien vorsichtig für die Erleichterung bundesweiter Volksabstimmungen aussprachen, kam man 1989 auf eine skurrile, in den Augen eines konsequenten Demokraten sogar abseitige Idee. Die Mehrheit des Nationalrates beschloss zum Zwecke der Ausweitung der Bürgermitbestimmung die Einführung des Instruments der *Volksbefragung*.

Volksbefragungen sind nicht etwa der kleine Bruder der Volksabstimmung, sondern etwas völlig anderes. Entscheidend ist:

Volksbefragungen sind rechtlich unverbindlich. Ihr Ergebnis muss nicht beachtet werden.

Volksbefragungen erlauben daher beliebige Deutungen – und auch beliebig schwammige, unverbindliche Fragestellungen.

Ob und wann eine Volksbefragung stattfindet, entscheiden nicht die Bürger, sondern (mit der Mehrheit des Nationalrates) die Politiker.

Auch worüber abgestimmt wird, d. h. die Formulierung der Entscheidungsfrage, entscheiden nicht die Bürger, sondern (mit der Mehrheit des Nationalrates) die Politiker.

Volksbefragungen sind daher kein Instrument der Bürger, des Volkes, des Souveräns – sondern eines der Politiker. Sie helfen Politikern, besser herauszufinden, wie die Bürger denken, ohne aber ihnen dabei das letzte Wort in ihren eigenen Angelegenheiten zuzugestehen.

Entsprechend ist es in Österreich bei der bloßen Ankündigung geblieben.

Das Instrument glänzt in der Auslage, man kann es sich anschauen, aber benutzen kann man es nicht. Eine Volksbefragung wurde in Österreich bis heute nie durchgeführt.

### **Die Instrumente direkter Demokratie in Österreich: Das Volksbegehren**

Neben Volksabstimmung und Volksbefragung gibt es auf Bundesebene in Österreich sogar noch ein drittes Verfahren, das so genannte *Volksbegehren*. In einem sinnvollen und funktional gegliederten Verständnis der aufeinander aufbauenden Instrumente direkter Demokratie stellt ein Volksbegehren die zweite Stufe innerhalb eines insgesamt dreistufigen Entscheidungsverfahrens dar. Ihm geht eine Volksinitiative voraus – und ihm folgt, sofern das Begehren erfolgreich war, ein Volksentscheid. In diesem dreistufigen Bau hat das Volksbegehren als mittleres Geschoss eine äußerst wichtige Durchgangs- beziehungsweise Filterfunktion zum entscheidenden, obersten Stockwerk hin, der Volksabstimmung. Die Funktion des Volksbegehrens ist es dann, abzuklären, wie viele Menschen sich für eine Volksabstimmung in einer bestimmten Frage aussprechen. Wird die im Gesetz für das Begehren vorgeschriebene Unterschriftenzahl erreicht, findet über die vorgelegte Frage eine Volksabstimmung statt. Scheitern die Initiatoren aber an dieser Hürde bzw. ist die Zahl der dokumentierten Unterstützer zu gering, entfällt der Volksentscheid.

In diesem dreistufigen Bau hat das Volksbegehren eine klare – und wichtige – Funktion. Anders ist es in Österreich. Weil dort mit dem Volksbegehren schon Schluss ist, ihm also gar keine Volksabstimmung folgen kann, hängt das Volksbegehren merkwürdig in der Luft. Seine Treppe führt ins Leere. Sein Ergebnis ist nicht klar, sondern in höchstem Maße interpretierbar. Auch viele Österreicher wissen nicht so recht, was sie mit ihm anfangen sollen. Da es – einerseits – das einzige Instrument ist, über dessen Anwendung die Bürger entscheiden können, wird es immer wieder rege genutzt. Weil es aber – andererseits – am Ende ohne klares Ergebnis bleibt und – jedenfalls im Rechtssinne – ohne Konsequenzen,

bleibt bei den Akteuren, bei den Gegnern wie in der allgemeinen Öffentlichkeit meist ein eher unbefriedigtes Gefühl zurück. Auch das Volksbegehren ist – so gesehen – also eher „Kunst am Bau“ als „Baukunst“.

Das Volksbegehren (dessen Namen in die Irre führt – eigentlich müsste man, unter Berücksichtigung seines rechtlichen Charakters sagen: die „Volkspetition“, denn um nichts anderes als eine Petition handelt es sich) wurde in Österreich im Jahr 1963 eingeführt. Mit ihm können die Bürgerinnen und Bürger mittels einer Unterschriftensammlung ein Anliegen auf die politische Tagesordnung setzen, über das bei Erfolg jedoch das Parlament und nicht das Volk selbst entscheidet. Das Volksbegehren kann zunächst durch mindestens 0,1 % der Stimmberechtigten (dies entspricht aktuell ca. 8.000 Wahlberechtigten) eingeleitet werden. Diese Hürde ist nicht allzu schwierig zu nehmen. Sie ist sehr bürgerfreundlich. Bis 1999 war es daneben auch möglich, dass acht Abgeordnete des Nationalrats bzw. je vier Abgeordnete der Landtage dreier Bundesländer ein Volksbegehren beantragten. Diese Regelung wurde mittlerweile abgeschafft.

Würde die erste, noch sehr niedrige Hürde genommen, kommt es zum „Volksbegehren“. Für dessen Erfolg benötigt man dann die Unterstützung von 100.000 Stimmberechtigten (entspricht ca. 1,7 % der Wahlberechtigten) – oder, alternativ hierzu, von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer. Vor 1981 war das Quorum übrigens noch doppelt so hoch – damals lag es bei 200.000. Zwar wurde das Quorum, um den Initianten etwas entgegenzukommen, abgesenkt. Eine viel massivere Erschwernis aber blieb in Gestalt der äußerst kurzen Eintragsfrist bestehen. Diese beträgt lediglich sieben Tage. Noch einmal verstärkt wird die bürgerunfreundliche Wirkung dieser außerordentlich kurzen Frist durch eine weitere, schwer verständliche Auflage. Die Initiatoren können nämlich nicht selbst die Unterstützerunterschriften für ihre Anliegen sammeln, vielmehr darf die Eintragung nur – unter Vorlage eines amtlichen Ausweises oder Reisepasses – in einem offiziellen „Eintragungsort“ (Schule, Rathaus oder ähnlichem) erfolgen. Es wird den Bürgern also unbegreiflich schwer gemacht – unbegreiflich vor allem angesichts der relativen Wirkungslosigkeit des mit solchem bürokratischen Aufwand belasteten Verfahrens. Wenn man bedenkt, dass Eintragungen für Volksbegehren, die im Erfolgsfall zwingend zum Volksentscheid führen, in anderen Ländern auf der Straße und in freier Unterschriftensammlung vorgenommen werden können, muss diese Regelung erst recht befremden.

Ist das Volksbegehren erfolgreich, erhalten dessen Betreiber eine geringe Erstattung der für ihren Aufwand entstandenen Kosten in Höhe von maximal 11.000 Euro. Am Ende dann entscheidet das Parlament über das Anliegen des Volkes. Manchmal wird hierzu ein parlamentarischer Ausschuss eingesetzt oder es folgt eine öffentliche parlamentarische Anhörung zu dem Gegenstand.

Trotz der offenkundigen Mängel nutzt die Bevölkerung das Instrument relativ häufig. So fanden bis heute in Österreich 31 Volksbegehren statt (Stand: Ende 2005). Das erstaunt keineswegs, stellt doch das Volksbegehren die einzige Möglichkeit für Initiativen und Bürger dar, die ansonsten durchgängige Zuschauerdemokratie zu durchbrechen und Politik, Politiker und Öffentlichkeit mit eigenen Ideen, Wünschen, Forderungen oder Kritik zu konfrontieren. Eine genauere Untersuchung der bisher erfolgten 31 Volksbegehren zeigt auch, dass dies keineswegs ohne Wirkungen geblieben sind.

## Direkte und indirekte Wirkungen des Volksbegehrens in Österreich

Was also haben die Volksbegehren in Österreich bewirkt? Nur ein einziges Volksbegehren scheiterte an der Begehrens-Hürde, konnte also die Zahl der erforderlichen Unterschriften nicht erreichen („Pro Motorrad“). Alle anderen, insgesamt also 30, schafften diese Hürde und waren insoweit erfolgreich. Dabei haben sie die Zahl der erforderlichen Unterschriften oft um ein Vielfaches übertroffen. Dies wohl auch deshalb, weil die Initiatoren angesichts der mangelnden formalen Rechtsfolgen des Verfahrens regelmäßig versuchen, durch das Bemühen um eine möglichst hohe Beteiligung ihrem Anliegen größtmögliches Gewicht und Wirkung zu verleihen.

So fand z. B. das erste Volksbegehren überhaupt, das eine Änderung des Rundfunkgesetzes zum Gegenstand hatte (und, u. a., einen „parteilosen“ öffentlichen Rundfunk in Österreich), die Unterstützung von 832.000 Stimmberechtigten (1964). Noch höher war die Unterstützung

1969 für das Volksbegehren zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche (890.000), 1975 für den Schutz des Lebens (896.000), 1982 gegen das geplante Konferenzzentrum Wien (1.362.000) oder 1997 für ein Volksbegehren zur Gentechnik. Ebenfalls exorbitant hohe Zustimmung erzielte 1997 das Frauen-Volksbegehren mit 645.000, 1996 das Tierschutz-Volksbegehren mit 459.000, 2002 das Volksbegehren gegen das (*jenseits der Grenze stehende*) Atomkraftwerk Temelin oder, im selben Jahr, das Sozialstaats-Volksbegehren mit 717.000 sowie das Volksbegehren gegen den Kauf von Abfangjägern mit 625.000 Eingetragenen (alle Zahlen, zur leichteren Lesbarkeit, von mir gerundet. Vernachlässigt habe ich die Verfahren, die bereits an der ersten Stufe (Antrag) scheiterten. Über sie gibt es keine exakten Zahlen, da sie vielfach gar nicht offiziell bekannt werden. Quelle: Statistik des Innenministeriums der Republik Österreich: [www.bmi.gv.at/wahlen](http://www.bmi.gv.at/wahlen))

Soviel zum zahlenmäßigen Erfolg. Was aber haben die Begehren bewirkt? Das Rundfunk-Volksbegehren 1964, das Volksbegehren zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche 1969 und das Volksbegehren zur Abschaffung der 13. Schulstufe 1969 hatten unmittelbaren parlamentarischen Erfolg. Das Konrad-Lorenz-Volksbegehren von 1985 gegen das Kraftwerk Hainburg führte auch im Zusammenhang mit größeren Demonstrationen zu einem Einlenken der damals regierenden SPÖ, die umstrittene Maßnahme, ein großer Wasserkraftwerksbau an der Donau, wurde nicht durchgeführt und die Petition somit umgesetzt. Und das Volksbegehren „Atomfreies Österreich“ wurde 1997 bereits vom Parlament in einem sehr frühen Stadium übernommen, bevor es überhaupt zur Eintragung kam. So wurden immerhin fünf der 31 Volkspetitionen vom Parlament vollständig umgesetzt (entspricht 16%). Zwei weitere hatten einen großen bzw. einen geringeren Teilerfolg im Parlament (Familien-Volksbegehren 1999, Gentechnik 1997).

Doch die restlichen 24 Verfahren waren deshalb nicht umsonst. Vielmehr stellen sich bei Volksbegehren neben direkten auch indirekte Wirkungen ein, deren Effekt für die Gesellschaft positiv und keineswegs zu vernachlässigen ist. Diese liegen oft weit mehr im Prozess selbst, als im (formalen) Ergebnis.

Zunächst ist hier die Beteiligungswirkung zu nennen. Die Bürgerinnen und Bürger können sich – zusätzlich zu Wahlen – in den politischen Prozess einbringen. Damit können

viele Bürgerinnen und Bürger sich projektbezogen politisch beteiligen. Die Ohnmacht, selbst gar nichts politisch bewirken zu können, wird durch die österreichischen Volksbegehren ein Stück weit reduziert und in – begrenzte – politische Gestaltungsmacht verwandelt.

Zweitens ist die erhöhte parlamentarische Aufmerksamkeit und das parlamentarische Aufgreifen zu nennen: Auch wenn es nicht zu direkten Erfolgen kam, wurden die Themen der Volksbegehren durch das Parlament/Ausschüsse aufgegriffen, weiter bearbeitet und diskutiert. Dies bewirkte u. a. eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit und eine höhere Sensibilisierung der Parlamente für die jeweiligen Themen.

Als drittes wäre der in der Wissenschaft heute so genannte Agenda-setting-Effekt zu nennen: Viele der bisher durchgeführten Volkspetitionen haben ein Thema auf die politische Tagesordnung des Landes wie der Politik gesetzt, das vorher von der Öffentlichkeit oder von den verantwortlichen Politikern ignoriert bzw. vernachlässigt wurde. Im Rahmen eines Volksbegehrens kommt es zu unzähligen Informations- und Diskussionsveranstaltungen, steigert sich die Sensibilität weiter Kreise der Bevölkerung für ein Thema und beginnt hierzu in der Öffentlichkeit ein oftmals längst fälliger Meinungsbildungsprozess. Die Aufzählung der wichtigsten Volksbegehrens-Themen oben macht deutlich, welche zentralen Anliegen durch Volksbegehren auf die Tagesordnung gesetzt wurden – Themen, die oftmals die Gesellschaft lange und intensiv beschäftigt(en), von den Verantwortlichen in Regierung und Parlament aber jahrelang verdrängt und unterdrückt wurden.

Mit den Agenda-Setting-Effekten ging, viertens, fast immer auch eine erhöhte (und oft anhaltende) Medienaufmerksamkeit für das Thema einher.

Schließlich haben Volksbegehren immer auch – auf die Initiatoren bezogen – eine wichtige Mobilisierungsfunktion. Menschen kriechen hinter der Ofenbank hervor, werden aktiv, mischen sich ein, Vereine und Organisationen suchen Verbündete (schon um den Aufwand der zeitlich begrenzten Unterschriftensammlung bestehen zu können), Koalitionen und Aktionsplattformen bilden sich, bilden und schulen sich gegenseitig.

Protest-/Artikulationsfunktion: Durch Volksbegehren konnte in Österreich Protest artikuliert und kanalisiert werden, unzufriedene Bürger (z. T. auch Oppositionsparteien) konnten so nicht nur ihre Unzufriedenheit ausdrücken, sondern vor allem auch politische Alternativen aufzeigen.

Doch wenn viele Volksbegehren nicht ernst genommen, ignoriert oder ohne größere Debatte vom Parlament verworfen werden, dann senkt dies mittel- und langfristig die positiven Wirkungen. Denn das Interesse an weiteren Volksbegehren nimmt notwendigerweise ab, wenn der Eindruck sich verfestigt, dass Volksbegehren immer wieder nicht die erwünschte Wirkung haben. Diese Gefahr droht in Österreich. Denn bei Betrachtung des zeitlichen Verlaufes fällt sofort ins Auge, dass die ersten 3 Volksbegehren noch allesamt vom Nationalrat umgesetzt wurden, während sich dasselbe Parlament später, nach einem gewissen Abnutzungs- und Gewöhnungseffekt, zunehmend uninteressiert zeigte gegenüber den Anliegen der Bürger. Die daraus resultierende wachsende Frustration könnte zum Rückgang der Bereitschaft, sich zu engagieren und zu beteiligen führen – oder zur Forderung nach „echten“, verbindlichen direktdemokratischen Verfahren. Denn hätte man echte, verbindliche direktdemokratische Rechte – insbesondere

ein Volksbegehren mit nachfolgendem Volksentscheid – dann würden die aufgezeigten direkten und indirekten Wirkungen noch ungleich stärker und positiver zu Buche schlagen.

### **Die Instrumente direkter Demokratie in Österreich: Die Beteiligungsmöglichkeiten in den Bundesländern**

Keinesfalls fehlen darf bei dieser Betrachtung ein kurzer Blick auf die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und auch der direkten Demokratie auf der Landes- und Kommunalebene. Allerdings sind diese im Vergleich zu den Nachbarstaaten Schweiz und Deutschland in Österreich sehr beschränkt. Dementsprechend begrenzt sind auch die hier gemachten Erfahrungen – weshalb der Leser sicher einverstanden sein wird, wenn dieses Thema hier vergleichsweise kurz abgehandelt wird. Im nächsten Kapitel, in dem es um Deutschland geht, wird es dann gerade umgekehrt sein: Da wird diesem Thema ungleich viel mehr Raum zukommen. Dafür wird dort das über Instrumente und Erfahrungen der Bürgerbeteiligung auf Bundesebene zu Sagende deutlich knapper ausfallen.

Alle österreichischen Bundesländer verfügen über *konsultative Volksbefragungen ohne rechtlich verbindliche Wirkung des Volksentscheids*, die entweder von den Landesparlamenten oder Landesregierungen beschlossen oder mittels einer Unterschriftensammlung (2-11 % Unterschriftenquorum) beantragt werden können.

Die Landesverfassungen von Oberösterreich und der Steiermark sehen hier die Möglichkeit der Koppelung von Volksbegehren und (konsultativer) Volksabstimmung vor, wenn das Begehren von 11 % bzw. 10 % der Stimmberechtigten unterstützt wurde. Da jedoch das Ergebnis der Abstimmung nachfolgend dem Landtag vorgelegt werden muss, der abschließend entscheidet, handelt es sich hier eben doch nicht um eine Volksabstimmung, sondern um eine Variante der Volksbefragung. Das Volk tritt abermals nicht als Souverän auf.

Acht der neun Bundesländer (mit Ausnahme Salzburgs) kennen zudem unverbindliche *Volkspetitionen* mit einem Unterschriftenquorum von 2 – 5 % der Wahlberechtigten. Im Burgenland, in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Vorarlberg gibt es auch eine spezielle Volkspetition für den Bereich der Verwaltung (zumeist „Initiativrecht“ genannt), meist mit noch höheren Quoren als bei den Volkspetitionen.

*Fakultative (nicht-obligatorische) Volksentscheide* kennen alle Bundesländer. Lediglich Vorarlberg kannte als einziges Bundesland ab 1984 ein Verfahren mit rechtlicher Bindungswirkung für den Landtag nach Schweizer Vorbild, wenngleich mit einem sehr hohen bis prohibitiven Unterschriftenquorum von 20 %. Diese Regelung wurde aber im Jahr 2001 gerichtlich für verfassungswidrig erklärt.

In der Mehrzahl der Bundesländer gibt es mit unterschiedlich hohen Quoren die Möglichkeit des Korrekturbegehrens („*Volksveto*“ genannt) gegen Beschlüsse des Landtages. Jedoch folgt nicht zwingend ein verbindlicher Volksentscheid, so dass es sich auch hier eigentlich um ein bloßes Petitionsverfahren handelt, bei dem das Volk nur als Bittsteller auftritt.

Lediglich zwei Bundesländer kennen *obligatorische Volksentscheide in bestimmten Bereichen*: In Vorarlberg gelangen Gesetze automatisch zur Volksabstimmung, welche die Abschaffung der Instrumente der direkten Demokratie vorsehen. In Salzburg wird im Fall einer Totalrevision der Landesverfassung ein Volksentscheid abgehalten – eine Parallele zur Bundesebene.

Generell sind die meisten Verfahren auf der Ebene der Bundesländer in Österreich durch den gesetzlichen Ausschluss bestimmter Themen (vor allem finanzielle Angelegenheiten) gekennzeichnet. Dies engt den Anwendungsspielraum natürlich stark ein.

### **Das letzte Wort haben die Politiker**

Ähnlich ist es auf der kommunalen Ebene: In allen 2.360 Gemeinden können lediglich *konsultative Volksbefragungen* durchgeführt werden: Diese können entweder durch die gewählte Gemeindevertretung beschlossen oder von den Bürgerinnen und Bürgern durch eine Unterschriftensammlung beantragt werden. Das Ergebnis einer Volksbefragung ist nur in den wenigsten Fällen (z. B. Gemeindefusionen) verbindlich.

*Korrekturbegehren*: Sowohl in der Steiermark als auch im Burgenland können Bürger versuchen, das Inkrafttreten eines Gemeinderatsbeschlusses durch eine kommunale Volksabstimmung zu verhindern. In beiden Bundesländern ist die Unterstützung eines entsprechenden Verlangens durch 25 % der Stimmberechtigten erforderlich, für die Volksabstimmung gilt zusätzlich ein Beteiligungsquorum von 40 %.

Die Hürden – insbesondere das Unterschriftenquorum – sind als prohibitiv zu betrachten und im internationalen Vergleich astronomisch hoch. Eine Praxis wird hier von vornherein sehr erschwert. Direktdemokratische Verfahren haben in Österreich, ganz besonders auf Landes- und Kommunalebene, Ausnahmeharakter. Nur vereinzelt gibt es Anwendungsfälle. So können sich auch die positiven Wirkungen direktdemokratischer Verfahren nicht oder nur höchst punktuell entfalten.

Echte direktdemokratische Rechte wie sie in der Schweiz auf allen Ebenen und in Deutschland auf Kommunal- und Landesebene verankert sind, findet man in Österreich nicht.

### **Perspektiven**

Der Ruf nach substanzieller Bürgerbeteiligung und der Einführung funktionierender Instrumente direkter Demokratie wird in Österreich immer lauter – nicht nur in der Zivilgesellschaft und in entsprechenden Initiativen, sondern mittlerweile auch schon im Parlament und den politischen Parteien. Im Jahre 2000 kündigte zum ersten Mal eine Koalition – die damals neu und gegen starken gesellschaftlichen Widerstand gebildete ÖVP-FPÖ-Koalition – in ihrem Regierungsprogramm eine Änderung der Bundesverfassung an, durch die „echte“ direktdemokratische Verfahren eingeführt werden sollten. Vorgesehen war dabei unter anderem, dass ein Volksbegehren mit der Unterstützung von 15 % der Wahlberechtigten verbindlich zu einem Volksentscheid führen sollte. Für die vorgeschlagene Änderung der Bundesverfassung aber wäre eine Zweidrittelmehrheit benötigt worden. Diese aber kam bislang nicht zustande. Auch sonst ist angesichts des Verhaltens und der Einigungsunwilligkeit der beteiligten Politiker und Parteien nicht ganz klar, wie weit die von diesen geäußerten Änderungsvorschläge ernsthaft oder taktisch motiviert waren. Auch der EU-Verfassungsvertrag wurde in Österreich – anders als in vielen anderen Mitgliedsstaaten – trotz massiver Forderungen aus der Bevölkerung und der eigenen Basis von der dortigen Regierung nicht einer Volksabstimmung unterworfen, sondern lediglich vom Parlament ratifiziert. Gleichwohl spricht sich der österreichische Bundeskanzler Schüssel auf europäischer Ebene seit Anfang 2006 zunehmend hartnäckiger für ein Referendum über jenen Verfassungsentwurf aus.

Dies ist ein winziger Anlass zur Hoffnung. Doch es gibt noch weitere Hoffnungsschimmer: Nicht nur in den Parteien häufen sich die Befürworter einer Verfassungsänderung. Umfragen in der Gesamtbevölkerung zeigen eine Unterstützung von ca. 60% – 65% zugunsten „echter“ direktdemokratischer Verfahren. Und vor kurzem begann die „Initiative für mehr direkte Demokratie“, Unterschriften für eine Volkspetition zum selben Thema zu sammeln. Vielleicht wird es in Österreich ja doch bald einen substanziellen Durchbruch zu wirklicher direkter Demokratie geben.

Links zu Österreich:  
[www.bmi.gv.at/wahlen](http://www.bmi.gv.at/wahlen)  
sehr gute Homepage des Innenministeriums

[www.direktedemokratie.at](http://www.direktedemokratie.at)  
Homepage der „Initiative für mehr direkte Demokratie“

## Die direkte Demokratie in Deutschland: Bundesebene

### Ein deutsches Problem:

#### Direkte Demokratie und die deutsche Geschichte

Sehr vieles im heutigen Deutschland lässt sich nicht verstehen ohne die deutsche Geschichte. Dies gilt, auch wenn das nur sehr wenigen bekannt und noch weniger bewusst ist, auch für die direkte Demokratie.

Als ich selbst in den 1970er und 1980er Jahren mit einigen Freunden eine erste Initiative für Direkte Demokratie gründete, bekam ich das nachhaltig zu spüren: „Verfassungswidrig!“ war die durchgängige Antwort praktisch aller, selbst der mir sonst wohl gesonnenen Politiker und Juristen. „Junger Mann,“ sagte von oben herab ein bekannter Journalist zu mir, „Ihr Idealismus in allen Ehren. Aber Sie sollten sich erst einmal mit unserer Geschichte befassen. Dann würden Sie so etwas Gefährliches nicht fordern!“ Das einschneidendste Erlebnis hatte ich, als ich auf einem Bundesparteitag der Grünen die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheiden in das Parteiprogramm forderte. „Ich höre immer: ‚Volk!‘“, brüllte mein Gegenredner. „Habt Ihr gehört? Volksbegehren und Volksentscheid! Das haben wir doch schon einmal gehört! Diese Töne kennen wir! Wir wollen keine Nazis bei den Grünen!“

Diese kurzen Beispiele zeigen, was in Deutschland passiert war. Der Nationalsozialismus hat ganze Arbeit geleistet. Er hat unendlich viel verwüstet und zerstört. Nicht nur Menschen, Städte, Länder. Auch Ideen, Ideale, Gefühle und Begriffe. Manches davon wirkt bis heute nach. So hat er es auch geschafft, für weite Kreise und lange Zeiten den für die Demokratie zentralen Begriff des Volkes zu diskreditieren. Dies ist der erste Teil des bösen Erbes.

Der zweite Teil des bösen Erbes erwies sich als sogar noch hartnäckiger: Das war (und ist noch immer) die schier unausrottbare Mär der „bitteren Erfahrungen von Weimar“. Wer immer in Deutschland direkte Demokratie auf Bundesebene forderte, bekam sie zu hören. Die direkte Demokratie habe, so diese Mär, bekanntlich die Weimarer Republik zerstört und Hitler zum Aufstieg an die Macht verholfen.

Der hartnäckigste aber war der dritte Teil dieses Erbes. Mit ihm musste ich mich auseinandersetzen, als ich meinen ersten Gesetzentwurf für direkte Demokratie in Deutsch-

land verfasste. „Verfassungswidrig!“ hieß es von allen Seiten. Und tatsächlich zeigte die Lektüre praktisch aller staats- und verfassungsrechtlichen Lehrbücher und Kommentare damals ein einheitliches Bild: „Die Väter des Grundgesetzes“, so hieß es da, hätten sich „wegen der bitteren Erfahrungen von Weimar“ eindeutig „gegen die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid“ ausgesprochen. Damit gäbe es für deren Einführung keinen Spielraum.

Doch wie war es wirklich? Welche Geschichte hat die Direkte Demokratie in Deutschland? Fangen wir von vorne an:

### Der erste Anlauf: 1848 und die Direkte Demokratie

Es hätte eigentlich auch alles ganz anders kommen können. Beinahe wäre Deutschland eines der ersten Länder geworden, das – zeitgleich mit dem Parlamentarismus – Instrumente direkter Demokratie einführt. Das war vor mehr als 150 Jahren. Als nämlich 1848 die Deutschen der Unfreiheit und Willkür, der Obrigkeiten und Fremdbestimmung genug hatten und ihr erstes freies Parlament wählten, da stand auch die Idee der direkten Demokratie bereits ein erstes Mal im Raum. Leider jedoch wurde daraus nichts – wie aus dem ganzen damaligen Projekt einer demokratischen Verfassung und eines frei gewählten Parlamentes anstelle des auf Herrschaft und Unterordnung basierenden Feudalismus. Vielmehr siegte erst einmal die Reaktion. Und die mutigen Kämpfer für direkte Demokratie mussten, wie so viele damals, das Land verlassen. Die Idee nahmen sie mit – und unterstützten z. B. die Entwicklung direktdemokratischer Ideen und Instrumente in der Schweiz.

In Deutschland war die Idee allerdings nicht tot. Sie lebte z. B. in der jungen Sozialdemokratie weiter und lässt sich dort durch die verschiedenen Stadien der Programmentwicklung (1869 Eisenach, 1875 Gotha, 1891 Erfurt) – oftmals in einem Atemzug mit der Forderung nach freien, gleichen und geheimen Wahlen – nachweisen. Als aber – wahrlich spät genug – das Wahlrecht und der Parlamentarismus endlich durchgesetzt waren und nunmehr Volksvertreter in Amt und Würden gewählt werden konnten, war den so Gewählten die direkte Demokratie plötzlich nicht mehr wichtig. So ließ z. B. die Mehrheitssozialdemokratie diese Forderung schlicht fallen. Aufgegriffen wurde sie wieder von der USPD, einer radikalen Abspaltung der zunehmend staatstragenden Sozialdemokraten.

### Der zweite Anlauf:

#### Volksentscheide in der Weimarer Verfassung

Wirklich ans Licht des Tages trat die direkte Demokratie in Deutschland schließlich am 11. August 1919. Artikel 73 der Weimarer Verfassung sah, zum ersten (und, bis heute, auch letzten) Mal in der deutschen Geschichte, die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden vor. Einen Volksentscheid „von oben“, ein Plebiszit, konnte jederzeit der Reichspräsident festsetzen. Was er allerdings nie tat. Weiter aber hieß es in der Verfassung: „Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt.“ (Art. 73, (2) WRV, *Quelle*: Reichsgesetzblatt 1919, S. 1383ff). Auf den ersten Blick war also die dortige Regelung gar nicht so schlecht.

Doch nur auf den ersten Blick. Denn die Fußangel folgte nur zwei Artikel später. Und sie war zunächst kaum zu erkennen. Nach Artikel 75 nämlich konnte ein Beschluss des Reichstags nur dann durch „Volksentscheid außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Ab-

stimmung beteiligt“ (Art. 75 (1) WRV, a.a.O.). Was so lapidar fast wie eine Selbstverständlichkeit klingen konnte, brach der direkten Demokratie gleich von Anfang an das Kreuz. Denn mit diesem so genannten „Beteiligungsquorum“ hatten die Gegner der direkten Demokratie und der jeweiligen Initiative eine wirkungsvolle Waffe in der Hand, mit der sie jede Abstimmung durch bloßes Zuhausebleiben scheitern lassen konnten. Die Wahlbeteiligung war damals allgemein nicht sehr hoch, auch bei den Reichstagswahlen. So reichte eine kleine Zahl zum Boykott Entschlossener, um alle Abstimmungen ungültig und damit wirkungslos zu machen. Bei Verfassungsänderungen galt übrigens eine noch höhere Hürde – hier wurde die Zustimmung von 50 % der Stimmberechtigten benötigt, damit das Anliegen Erfolg hatte (ein so genanntes „Zustimmungsquorum“). Beide Quoren wurden, wie man sich vorstellen kann, nie erreicht.

Von den insgesamt 33 historisch rekonstruierbaren erwo-genen Volksbegehren wurde in 13 Fällen ein förmlicher Antrag eingereicht, wozu damals 5.000 Unterschriften erforderlich waren. Es kam zu drei durchgeführten Volksbegehren und schließlich zu zwei Volksentscheiden: 1926 zum Thema Fürstenenteignung und 1929 „gegen den Young-Plan“ zu den von den Deutschen zu leistenden Reparationen nach dem 1. Weltkrieg. Trotz einer massiven relativen Abstimmungsmehrheit scheiterten beide, wie schon angedeutet, am Abstimmungsquorum, da sich im einen Fall nur 39,6 %, im anderen sogar nur 14,9 % beteiligten. In beiden Fällen waren erhebliche Diskussionsverweigerungen und Boykottaufrufe vorausgegangen, die sich als effektivste (und eben auch erfolgreiche) Verhinderungsstrategie erwiesen. Wer die Vorgänge und Entwicklungen in dieser Zeit genauer nachlesen will, findet bei *Otmar Jung* und *Reinhard Schiffers* brillante und verdienstvolle Publikationen hierzu.

So blieb die Geschichte der direkten Demokratie in der Weimarer Republik in Wahrheit eine Geschichte ihres Nicht-Zustandekommens infolge einer nachhaltigen prohibitiven Regelung.

In der Zeit des Nationalsozialismus (1933-1945) waren Recht, Demokratie, Verfassung und Parlament außer Kraft gesetzt. Als der Diktator Hitler 1933 zum Austritt aus dem Völkerbund, 1934 zur Frage des Staatsoberhauptes und 1938 zum „Anschluss“ Österreichs an das „Reich“ Plebiszite anordnete, hatten diese manipulierten und unter den politischen Rahmenbedingungen einer Diktatur stattfindenden Vorgänge in keiner Hinsicht mehr auch nur irgend etwas mit der direkten Demokratie zu tun, die von den Bürgern ausgeht und in der diese – als Souverän des Gemeinwesens – das erste und letzte Wort haben (und von der dieses Buch handelt). Die Entscheidungen waren längst determiniert, die Abstimmungen gerade nicht entscheidungsoffen. Es ging nicht darum, den Willen der Bürger zu ermitteln, um diesem zu folgen bzw. ihn zu vollziehen, sondern darum, diese mittels eines Akklamationsvorganges auf eine vom „Führer“ längst getroffene Entscheidung einzuschwören. (Auch hierzu sind die Forschungsarbeiten von *Otmar Jung* maßgeblich.)

### **Die Weimarer Erfahrungen und die „Weimarer Erfahrungen“**

Dennoch – und obwohl auch der einzige Versuch der Nazis, die direkte Demokratie für ihre Zwecke zu nutzen, kläglich gescheitert war und danach verständlicherweise keine Wiederholung mehr fand – wurde nach 1945 als entscheidendes Argument gegen die direkte Demokratie die Legende von den „bitteren Erfahrungen von Weimar“ und dem damit ver-

bundenen „Aufstieg Hitlers an die Macht“ verbreitet. „Bitter“ allerdings waren diese Erfahrungen bestenfalls insofern, als es gar keine Erfahrungen gab. Die direkte Demokratie hat nicht funktioniert. Denn man hatte sie so geregelt, dass sie gar nicht funktionieren konnte. Ihr Fehlen bzw. Versagen hat das Vertrauen in die Möglichkeiten und die Funktion der Demokratie zusätzlich geschwächt und damit die Extreme, die zahllosen Gegner der Demokratie gestärkt.

Das war aber gerade nicht eine Folge der direkten Demokratie. Nicht sie hat Weimar geschwächt, sondern deren Fehlen. Es war somit exakt umgekehrt, wie von vielen nach 1945 behauptet. Bis heute aber hält sich das Gerücht von den „bitteren Erfahrungen von Weimar“ hartnäckig. Es ist längst ein allgemeiner Topos, eine Art Glaubenssatz geworden, auch wenn niemand so genau Auskunft geben kann, welche Erfahrungen er eigentlich meint. „Cave canem!“ rief Theodor Heuß im Parlamentarischen Rat: „Hütet Euch vor dem Hund!“ – und meinte das Volk damit. Heuß war es auch, der die Formulierung von den „bitteren Erfahrungen ...“ prägte. Derselbe Heuß schrieb später, als er schon Bundespräsident war, „die Väter des Grundgesetzes“ hätten „aus wohlwollenden Gründen, nämlich wegen der bitteren Erfahrungen von Weimar, auf die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden verzichtet.“ Das schrieben fortan (fast) alle ab. Heuß galt als seriöse Quelle.

Die Wahrheit war es trotzdem nicht. Die Wahrheit war, dass es Frauen und Männer gab im Parlamentarischen Rat, das Grundgesetz also nicht nur „Väter“, sondern auch Mütter hatte. Die Wahrheit war, dass es die behaupteten bitteren Erfahrungen mit der direkten Demokratie gar nicht gab – es sei denn, man meinte gerade ihr Fehlen (s.o.). Die Wahrheit war, dass der Autor dieses in sämtlichen Kommentaren und Standardwerken angeführten Zitates auch selbst Mitglied des Parlamentarischen Rates und somit Teil der dort geführten Kontroverse war. Und der pikanteste Teil der Wahrheit war, dass eben dieser Theodor Heuß, ein geradezu fanatischer Gegner der direkten Demokratie, dort mehrmals erfolglos den Antrag gestellt hatte, das Wort „Abstimmungen“ wieder aus dem Entwurf des Grundgesetzes zu streichen. Die Mehrheit war anderer Meinung als der spätere Bundespräsident. Die Mehrheit wollte „Wahlen und Abstimmungen.“ Und so blieb es dann auch.

### **Der dritte Anlauf: Die Formulierung des Grundgesetzes**

„Alle Staatsgewalt“, heißt es im Grundgesetz, „geht vom Volke aus.“ Das ist klar und deutlich. Doch das Grundgesetz klärt auch noch, wie das Volk diese Staatsgewalt ausüben soll: „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen (...) ausgeübt“ (Artikel 20 (2) GG, *Quelle*: Bundesgesetzblatt 1949, S. 1-19.).

Die Eltern der derzeitigen deutschen Verfassung waren sich also, anders als vom unterlegenen Theodor Heuß zuerst gewollt und später behauptet, einig, dass es in der neu zu errichtenden Demokratie beides geben müsse: „Wahlen und Abstimmungen“. Doch sie waren sich nicht einig, wann, wie und worüber überhaupt Abstimmungen möglich und zulässig seien. Alle von den Volksentscheidsbefürwortern unternommenen Versuche, dies bereits bindend im Grundgesetz zu regeln, wurden – mit der einzigen, aber substanzuell eher unbedeutenden Ausnahme einer „Neugliederung des Bundesgebietes“ (Artikel 29 GG) – ebenso zurückgewiesen und wie die Versuche der Volksentscheidsgegner, das Wort „Abstimmungen“ aus Artikel 20 zu streichen und damit die offene Tür wieder zuzuschlagen.

So aber blieb die Türe offen. Wer immer behauptet, Volksentscheide seien in Deutschland verfassungswidrig oder „vom Grundgesetz ausgeschlossen“, wie ich es als Kämpfer für direkte Demokratie wohl hunderte Male zu hören bekam, täuscht die Öffentlichkeit. Das Grundgesetz ist weit offen für direkte Demokratie. Was bis heute fehlt, ist eine konkrete Regelung. Eine, die in aller verfassungsrechtlich gebotenen Klarheit sagt, wann, worüber und auf welche Weise die Bürger unmittelbar entscheiden können.

## **Der vierte Anlauf: 1949 bis heute**

### **Unermüdliche Initiativen:**

#### **Situation außerhalb des Parlamentes**

Anläufe dazu hat es seither mehrere gegeben. Von den meisten kann ich aus eigener Anschauung berichten. Dies gilt allerdings noch nicht für 1958. Damals ging es um die Atombewaffnung der neu gegründeten Bundeswehr. Nachdem erstmals 1953 die KPD eine Volksbefragung über die Wiederbewaffnung gefordert hatte, fordert dies nun die gesamte „Kampf-dem-Atomtod-Bewegung“, zu der auch die SPD und große Teile der Gewerkschaften gehörten. Von Befragungen aber war im Grundgesetz tatsächlich nie die Rede – eine Abstimmung aber wollte dieses Bündnis nicht fordern.

1971 dann gründet Joseph Beuys die „Organisation für Direkte Demokratie durch Volksabstimmung“ mit einem Büro in Düsseldorf als eine Art permanentes Kunstwerk. 1972 installiert Beuys ein Büro auf der internationalen Kunstaustellung documenta 5 in Kassel und spricht 100 Tage mit den Besuchern über den Erweiterten Kunstbegriff und die direkte Demokratie.

Der nächste Impuls nahm seinen Anfang im Internationalen Kulturzentrum Achberg in der Nähe des Bodensees. Nach intensiver Arbeit an den theoretischen und praktischen Fragen der direkten Demokratie gründen Wilfried Heidt, Bertold Hasen-Müller, Gerald Häfner und andere die „Aktion Volksentscheid“. Sie arbeitet zum ersten Mal sehr gründlich an den implizierten verfassungsgeschichtlichen, -rechtlichen und -politischen Fragen der direkten Demokratie in Deutschland, errichtet ein tragendes ideengeschichtliches Fundament und entwickelt erste Kernpunkte eines möglichen Gesetzentwurfes.

1986 gründen Gerald Häfner, Thomas Mayer, Daniel Schily, Brigitte Krenkers und andere in Bonn die Initiative „Volksentscheid gegen Atomanlagen“. Sie nimmt die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl und die kontroverse Auseinandersetzung über die Nutzung der Atomenergie zum Ausgangspunkt, die Einführung bundesweiter Volksentscheide über diese und andere wichtige Fragen zu fordern. Sie wird von zahlreichen Initiativen, Verbänden und Einzelpersonen (darunter besonders vielen Künstlern) unterstützt und sammelt über 1 Million Unterschriften für die Einführung bundesweiter Volksentscheide.

Als auch diese große Zahl von Unterschriften keinerlei Erfolg zeitigt und die Ablehnung noch immer quer durch (fast) alle Parteien geht, wird den zuletzt genannten Initiatoren klar, dass sie einen sehr langen Atem brauchen werden. Sie entwickeln deshalb eine neue, langfristig und stufenweise angelegte Strategie für das Ziel bundesweiter Volksentscheide und gründen hierfür 1987 die „Initiative DEMokratie Entwickeln“ (IDEE), die bald schon ihren Namen ändern wird in „Mehr Demokratie“. Diese Initiative arbeitet seither kontinuierlich,

überparteilich und professionell am Ziel der Entwicklung direkter Demokratie in Deutschland (siehe Kasten). Dabei legt sie das Thema sehr breit an (sie kämpft für Bürger- und Volksentscheide ebenso wie für Informationsfreiheit oder eine Demokratisierung des Wahlrechtes) und fasst alle Ebenen in gleicher Weise ins Auge – von der Kommune über die Landes- und Bundesebene bis hin zur Europäischen Union.

Zunächst als eine Initiative im Rahmen der IDEE, dann aber sehr bald schon als eigenständiges Unternehmen entstand aus dem gleichen Impuls heraus 1987 der erste „Omnibus für Direkte Demokratie in Deutschland“. Auch wenn der erste Omnibus heute schon im Museum steht – Idee und Rechtsform sind geblieben. Auch heute tourt ein Omnibus für Direkte Demokratie – betrieben von der Omnibus GmbH (Thomas Mayer, Brigitte Krenkers, Michael von der Lohe, Johannes Stüttgen) – durch Deutschland, und trägt die Diskussion über direkte Demokratie auf die Marktplätze, in die Straßen und Schulen der Republik.

### **Vorstöße und Gegenwehr:**

#### **Diskussion und Situation im Parlament**

Interpretiert man das Grundgesetz und die Debatten im Parlamentarischen Rat so, dass dieses/r der Möglichkeit nach Volksentscheide durchaus zulassen, deren konkrete Einführung und Ausgestaltung aber erst dem gewählten Parlament als späterem Gesetzgeber überlassen wollte, hat der Bundestag sich ziemlich wenig mit Ruhm bekleckert. Erkennbar war (und ist bis heute): Die gewählten Politiker haben in der Regel wenig Neigung, ihre privilegierte Stellung als einzige und ausschließliche Gesetzgeber durch Volksbegehren und Volksentscheide aufzugeben, zu relativieren und mit schlichten Bürgern zu teilen. Dementsprechend hat das höchste deutsche Parlament das Thema beinahe 4 Jahrzehnte lang schlicht ignoriert. Es wurde während dieser ganzen Zeit nicht ein einziges Mal angesprochen. Selbst in der Debatte über die Atombewaffnung 1958 wurde das Thema ausgespart. Geradezu genüsslich rieb der Redner der damaligen Antragsgegner, Rainer C. Barzel (CDU), den Befürwortern einer Volksbefragung unter die Nase, diese sei „kein Organ unserer Verfassung“. Sie stellten dementsprechend „den falschen Antrag“! Aber den Mut zum richtigen hätten sie ja nicht!

Als ich 1987 selbst in den Bundestag gewählt wurde, nahm ich mir vor, das jahrzehntelange Totschweigen zu beenden. Es war weniger einfach als vermutet. Schon der Widerstand in der eigenen Fraktion war ungleich größer, als ich mir hatte vorstellen können. Vor allem aber in den anderen Fraktionen versuchte man die Auseinandersetzung mit dieser Frage unter allen Umständen zu vermeiden. So dauerte es Jahre, bis ich es überhaupt auf die Tagesordnung boxen und eine Debatte dazu durchsetzen konnte. In der Abstimmung dann unterstützte meine eigene Fraktion den Antrag – alle anderen votierten dagegen. Das war wahrlich noch kein Durchbruch, wusste doch auch ich, dass hierfür eine 2/3-Mehrheit des gesamten Parlamentes nötig wäre – aber der Damm war gebrochen, es war die erste Debatte darüber im deutschen Parlament!

Und es sollte nicht die letzte bleiben. Schon in der nächsten Legislaturperiode folgte auch der nächste Anlauf. Und so weiter. Ein wesentlicher Durchbruch schien jedoch 1998 erreicht, als Bündnis 90 / Die Grünen und die SPD zum ersten Mal eine gemeinsame Regierung bildeten. Zwar war ich selbst zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr Mitglied des Bundestages, hatte aber als demokratie- und rechtspolitischer Sprecher noch die Positionen meiner Fraktion für

diesen Teil der Koalitionsverhandlungen mitformuliert. Und da stand die direkte Demokratie natürlich ganz oben! Trotz starken Widerstandes einiger sehr einflussreicher Verhandlungsteilnehmer gelang es, die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene als wesentliches Vorhaben der rot-grünen Koalition im Koalitionsvertrag verbindlich festzuschreiben.

Leider blieb diese Ankündigung ohne Folgen. Zweieinhalb Jahre lang passierte gar nichts. Mein Nachfolger, der von mir und mit meiner Unterstützung dieses Thema zusammen mit anderen übernommen hatte, konnte nichts erreichen. Zwar hatte er sich bemüht, doch wurde ihm sehr früh schon von oben signalisiert, es bliebe bei der Ankündigung. Umgesetzt werde nichts. Das sei der Wille „von ganz oben“. Und darauf habe man sich intern längst verständigt.

### **Ein Sieg für Direkte Demokratie – und dennoch eine Niederlage!**

Dabei blieb es, bis ich selbst im Jahre 2001 noch einmal in den Bundestag nachrückte. Zwar wurde mir derselbe Sachstand – in der Form einer abschließenden, auch für mich verbindlichen Entscheidung und verbunden mit der Anweisung, nur ja nichts Gegenteiliges zu unternehmen – eröffnet, zwar wurden von mir einberufene Beratungsgespräche über einen entsprechenden Gesetzentwurf vom Fraktionsvorsitzenden des Koalitionspartners gesprengt und alle Teilnehmer darauf hingewiesen, dass, wer sich an dieser Arbeit beteilige, gegen eine klare Entscheidung der Koalitionsspitze verstoße – doch kann ich Parlamentarismus und Demokratie gar nicht anders verstehen, als dass hier nicht auf Anweisung, sondern nach Überzeugung und Gewissen zu handeln ist. Von welchem Menschen in einer beliebigen Diktatur der Gegenwart oder der Geschichte wollen wir denn erwarten, dass er auch gegen Widerstand und unter Inkaufnahme existenzieller Gefahren für seine Überzeugungen eintritt, wenn schon die frei gewählten Parlamentsabgeordneten des in einem der freiesten und sichersten Länder der Erde bei der ersten Einschüchterung die Hacken zusammenschlagen und parieren? Zudem konnte ich das Schicksal, nach meinem eigentlich bereits erfolgten Rückzug aus der Abgeordnetentätigkeit unerwartet doch noch einmal für begrenzte Zeit Mitglied des Parlamentes zu sein, gar nicht anders verstehen, als dass ich dort alles in meiner Kraft stehende tun müsse, um die Demokratie innerhalb und vor allem außerhalb des Parlamentes zu stärken und Deutschland auf dem Weg zur direkten Demokratie voran zu bringen.

So kam es denn, nach langen und heftigen Auseinandersetzungen, doch noch dazu, dass der von mir entworfene und in Absprache mit Herrmann Bachmaier (als Vertreter des Koalitionspartners) sowie Kerstin Müller und Peter Struck (für die jeweiligen Fraktionsvorstände) erstellte „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz (Bundestags-Drucksache 14/8503)“ in die Ausschüsse und das Plenum des Bundestages eingebracht und dort behandelt werden konnte. Nach der ersten Lesung am 21.3.2002 und intensiven nachfolgenden Beratungen fand am 7.6.2002 die abschließende Lesung statt. Nach ausführlicher Debatte in der besten Debattenzeit („Kernzeit“) des Parlamentes folgte eine namentliche Abstimmung, an der 549 Abgeordnete teilnahmen. Die wohl vielen hundert in den Wochen und Tagen zuvor geführten Gespräche mit einzelnen Kolleg(inn)en über das Thema hatten sich ausgezahlt. Die Zustimmung fiel deutlich höher aus, als vorher erwartet worden war. 348

Abgeordnete sprachen sich für, nur 199 gegen den Gesetzentwurf aus, 2 Abgeordnete enthielten sich. Ein immenser – vor allem wenn man die Widrigkeiten im Vorfeld bedenkt – Erfolg. Und dennoch reichte es nicht für die zur Ergänzung des Grundgesetzes erforderliche 2/3-Mehrheit der Abgeordneten.

### **Mehrheit vorhanden – doch die Union blockiert**

So ist der Stand auf Bundesebene bis heute. Es gibt eine Mehrheit im Parlament – aber es fehlt die zur Einführung erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln. Und es fehlen die Protagonisten, die gegen alle Widerstände auch im Parlament (denn die sind nach wie vor vorhanden) überzeugend und mutig für die Sache kämpfen.

Auch wenn es in den Fraktionen im Einzelfall durchaus manchmal verschiedene Auffassungen gibt (die aber im deutschen Parlamentarismus nur selten nach außen bekannt werden und noch weit seltener zum Tragen kommen): nach Fraktionen betrachtet sieht es mittlerweile, nach mehreren weiteren Vorstößen und, vor allem, unzähligen Gesprächen, so aus, dass einer mittlerweile beeindruckenden Phalanx von Befürwortern bundesweiter Volksentscheide nur noch eine einzige, isolierte Fraktion gegenübersteht, die diese hartnäckig zurückweist. Nur ist diese eine leider die stärkste – und, bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen, ganz alleine ausreichend, um das Zustandekommen der benötigten Mehrheit zu verhindern.

So sieht gegenwärtig das Stimmenverhältnis bezüglich bundesweiter Volksentscheide aus (in der Reihenfolge ihrer Zustimmung): Bündnis 90 / Die Grünen, SPD, Linkspartei und FDP sprechen sich – wenn auch mit unterschiedlichen Nuancen – für Volksabstimmungen auf Bundesebene aus. Das wären, rechnet man sie alle zusammen, 388 Stimmen (Grüne 51 (8,1%), SPD 222 (34,2%), Linke 54 (8,7%), FDP 61 (9,8%)). Ihnen gegenüber steht, mit 226 Stimmen (35,2%) die CDU/CSU-Fraktion. Sie übernimmt in diesem Falle die Rolle der Fundamentalopposition. Und ihre Stimmenzahl liegt knapp, aber ausreichend, über dem zur Verhinderung benötigten einen Drittel.

In der gerade laufenden Legislaturperiode (2005 – 2009) regiert diesmal eine große Koalition. FDP, Linkspartei und Grüne haben bereits Entwürfe für eine Regelung des bundesweiten Volksentscheides eingebracht. Die Koalition konnte sich bislang auf keine Position einigen. Mehr Demokratie und verschiedene Abgeordnete führen zur Zeit Gespräche über die Frage, ob und ggf. unter welchen Bedingungen die Union ihre Blockadehaltung aufgeben könnte. Der Stand der Verhandlungen ist zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Buches nicht allzu ermutigend.

### **Fazit und Ausblick für die Bundesebene**

Das Grundgesetz lässt Volksabstimmungen zu, verlangt aber deren Verankerung in der Verfassung, was eine 2/3 – Mehrheit voraussetzt. Bis heute ist es nicht gelungen, eine solche Regelung in das Grundgesetz aufzunehmen. Es gibt zwar eine rechnerische, aber noch immer keine ausreichende Mehrheit im Parlament. So gilt nach wie vor: Deutschland ist, was die direkte Demokratie auf Bundesebene betrifft, Schlusslicht in Europa. Zugleich gibt es in Deutschland mehr Initiativen, Diskussionen und Vorstöße zu diesem Thema als in jedem anderen Land. Einer breiten Mehrheit in der Bevölkerung und extrem rührigen Initiativen steht eine



kleiner werdende Zahl konservativer Politiker gegenüber, die eine Mitsprache der Bevölkerung in politischen Fragen unter allen Umständen verhindern will. Dennoch scheint es nur noch eine Frage der Zeit, bis auch in Deutschland die Zuschauerdemokratie einer Beteiligungsdemokratie weicht, bis auch hier die Bürger vom Objekt zum Subjekt des Gemeinwesens werden.

## Direkte Demokratie in den Bundesländern

Deutschland ist ein föderaler Staat. Die Länder haben nicht nur bei der Bundesgesetzgebung ein Wort mitzureden, sondern auch eine erkleckliche Anzahl substanzieller Rechte, die sie in eigener Kompetenz wahrnehmen. Und sie haben – ausnahmslos – eigene Verfassungen. Das Grundgesetz schützt die eigenen Rechte wie die Mitwirkung der Länder – und es garantiert darüber hinaus das Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung. Auch wenn die großen politischen Weichenstellungen auf Bundes- und, in- zwischen, immer mehr auch auf europäischer Ebene vorgenommen werden, haben Gemeinden und Länder erhebliche eigene Regelungsbefugnisse.

Es ist deshalb von eminenter Bedeutung, wie diese Rechte wahrgenommen werden. Ob die Bürger mitreden können, oder nur zuschauen, wenn es um die Angelegenheiten ihres Lebensumkreises geht. Inwieweit, zu welchen Themen, unter welchen Umständen und in welchen Verfahren direkte Demokratie auf Landes- und auf Gemeindeebene möglich ist, darüber entscheiden die jeweiligen Landesverfassungen.

### Eine Welle von Reformen

Und da hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten sehr viel getan. Nach Jahrzehnten relativen Stillstandes erlebte die direkte Demokratie in den letzten zwei Jahrzehnten geradezu einen Boom auf Landes- und Gemeindeebene. Dies hat mehrere Gründe:

- Die Enttäuschung über die etablierte Politik wird in Deutschland immer größer. Erstreckte sie sich anfänglich nur auf bestimmte Richtungen, bezieht sie heute alle Parteien mit ein. Immer deutlicher erkennen die Menschen einen Systemfehler – dass nämlich nicht das Interesse der Bevölkerung bzw. der Gemeinde oder des Landes, sondern das jeweilige Eigeninteresse der verschiedenen politischen Gruppierungen und der politischen Klasse insgesamt im Mittelpunkt steht. Deshalb fangen die Menschen an, sich unmittelbar für ihre Belange einzusetzen. Was in den 70er und 80er Jahren u. a. dazu führte, dass zeitweilig weitaus mehr Menschen in Bürgerinitiativen engagiert waren als in politischen Parteien, führt heute zu einem stärker und stärker werdenden Ruf nach unmittelbarer Demokratie.
- Auf Landesebene wirkt(e) der Ruf nach direkter Demokratie nicht ganz so exotisch (oder scheinbar systemgefährdend) wie auf Bundesebene. Schließlich gab es hier Vorläufer und -bilder. 7 Länder hatten schon seit ihrer (Wieder-)Gründung nach dem 2. Weltkrieg entsprechende Regelungen in ihrer Verfassung stehen – auch wenn die Regelungen zumeist so prohibitiv waren, dass es mit Ausnahme von Bayern so gut wie keine praktischen Erfahrungen gab. Dennoch: hier konnte man weder behaupten, Volksentscheide seien schlichtweg „verfassungswidrig“, noch den Menschen mit den „bitteren Erfahrungen von Weimar“ Angst einflößen.

- Auf Landesebene verläuft die Debatte vergleichsweise uni-ideologischer und ist der politische Widerstand weniger massiv. Ein beliebtes Argument gegen die in der Schweiz so erfolgreiche direkte Demokratie, sie sei „nur in überschaubaren Einheiten praktikabel, in der großräumigen Demokratie dagegen unmöglich“, fällt hier weg.
- Auf Landesebene sind Volksentscheide politisch und rechtlich leichter durchzusetzen. Eine nichtkommerzielle und nicht vom Staat alimentierte Initiative überzeugter Idealisten erreicht mit ihren begrenzten Mitteln weit eher die Bevölkerung eines Bundeslandes als die der ganzen Republik. Zudem konnten und können teilweise die auf Landesebene bereits vorhandenen Instrumente genutzt werden, um ihre eigene Verbesserung durchzusetzen.
- Einen wesentlichen Schub erhielt die Bewegung für Direkte Demokratie durch die (bis heute unterschätzte) friedliche und demokratische Revolution in der DDR und die nachfolgende Neukonstitution in etlichen Ländern sowie die Verfassungsdebatte im Zusammenhang der deutschen Einheit. Denn den Protagonisten dieser Revolution ging es damals im Kern um Selbstbestimmung und Demokratie. „Wir sind das Volk!“ – der zentrale Slogan des Herbstes 89 – hieß vor allem: Wir lassen uns nicht mehr bevormunden! Wir wollen in Zukunft selbst unseren Weg bestimmen! Als anschließend unter breiter Beteiligung der Bevölkerung die Verfassungen der neuen Bundesländer diskutiert wurden, stand überall die Forderung nach direkter Demokratie ganz oben! Dementsprechend luden auch die dortigen Verfassungsausschüsse bzw. neu gewählten Landtage neben anderen solche Verfassungsexperten als Berater aus dem Westen ein, die sich substantiell mit Fragen bestmöglicher Bürgerbeteiligung und Demokratie befasst hatten. So war der Autor in 5 von 6 der neu konstituierten Bundesländer als Sachverständiger zu diesen Fragen hinzugezogen worden – und begegnete dort mehrmals z. B. dem oben bereits als hervorragenden Kenner nicht nur der Demokratiegeschichte hervorgehobenen Otmar Jung.
- Eine entscheidende Rolle spielte die Arbeit von Selbsthilfeorganisationen der Bürger, insbesondere von IDEE bzw. Mehr Demokratie e.V. Diese hatten nach mehreren vergeblichen Anläufen auf Bundesebene in den 80er Jahren eine neue Strategie beschlossen: Man wollte die direkte Demokratie von unten nach oben aufbauen und dabei – wo immer möglich – die bereits vorhandenen Instrumente zu deren Verbesserung, Ergänzung oder Ausbau nutzen. Als erstes gelang dies – befördert durch eine von einem politischen Skandal verstärkte Reformdebatte – in Schleswig-Holstein, wo, einem Gesetzentwurf des Autors folgend, 1990 sowohl Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als auch Volksbegehren und Volksentscheide erstmalig in die Landesverfassung aufgenommen werden konnten. 1995 folgte Bayern, wo es Mehr Demokratie gelang, das vorhandene Instrument des Volksbegehrens zu nutzen, um gegen den massiven Widerstand von Städtetag, Gemeindetag, Landtag und Landesregierung die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Landesverfassung durchzusetzen. Seither hat die direkte Demokratie einen wahren Siegeszug in den Ländern angetreten – und es gibt keinen Fortschritt in den Bundesländern, an dem nicht Mehr Demokratie – oft gemeinsam mit dem Omnibus für direkte Demokratie – wesentlich beteiligt wäre.

## Die Instrumente direkter Demokratie in den Bundesländern

Nach dieser Welle von – überwiegend durch das Volk selbst angestoßenen und sogar durchgeführten – Reformen sind inzwischen in allen Bundesländern und in allen Gemeinden Deutschlands direktdemokratische Verfahren in Landesverfassungen, Landesgesetzen und Gemeindeordnungen etabliert. Der letzte weiße Fleck auf der diesbezüglichen Landkarte ist mit der Einführung von Bürgerentscheiden in den Bezirken der Landeshauptstadt Berlin 2005 verschwunden. Allerdings sind (vor allem dort, wo sich die Initiatoren mangels entsprechender rechtlicher Möglichkeiten (noch) nicht an das Volk, sondern nur an dessen Vertreter wenden konnten) die oftmals nur im Wege des Kompromisses durchgesetzten Regelungen von sehr unterschiedlicher Qualität. Gewichtet man sie nach Effizienz, Rationalität und Praktikabilität des Verfahrens sind von relativ anwendungsfreundlich bis absolut nutzungsfeindlich fast alle Zwischenstufen vorhanden. Der Verein Mehr Demokratie e.V. erstellt und präsentiert jährlich ein „Volksentscheid – Ranking“, in dem die verschiedenen Regelungen, ihre Stärken und Schwächen und ihre Wirkungen in Bezug auf Nutzung, Häufigkeit und Erfolg der Verfahren ebenso wie in Bezug auf Engagement und Beteiligung der Bevölkerung in einer Tabelle bewertet und gewichtet werden. In gleicher Weise erstellt der Verein ein „Bürgerentscheid – Ranking“ für die lokale Ebene. Beide sind nicht nur gute Indikatoren (und Quellen für Wissenschaft und Medien), sondern immer wieder auch Ansporn zur Verbesserung ([www.mehr-demokratie.de/ranking2006.html](http://www.mehr-demokratie.de/ranking2006.html)).

Hier eine knappe Übersicht über die vorhandenen Verfahren und Regelungen:

*Obligatorische Verfassungsreferenden* kennen nur Bayern und Hessen: Hier muss – nach dem Vorbild der Schweiz und der US-Bundesstaaten – jede Verfassungsänderung vom Volk selbst bestätigt werden. Das heißt, konsequent: Verfassungsgesetzgeber, Souverän in Angelegenheiten der eigenen Verfassung, ist ausschließlich das Volk. (In Bremen galt, als Besonderheit, bis 1994 eine Regelung, wonach das Parlament nur dann über Verfassungsänderungen entscheiden kann, wenn es sich einstimmig dafür ausspricht, während in allen anderen Fällen obligatorisch das Volk zu entscheiden hat.)

Unverbindliche *Volkspetitionen*, die ein Antragsrecht an das Parlament darstellen, aber zu keinem Volksentscheid führen, kennen sechs Bundesländer. In diesem in Österreich auch auf Bundesebene praktizierten (und dort hinsichtlich seiner Vor- und Nachteile ausführlicher diskutierten) Verfahren ist das Parlament letztentscheidungsbefugt, die Bürgerinnen und Bürger treten nur als Bittsteller auf.

*Volksbegehren und Volksentscheide* kennen – generell – mittlerweile alle deutschen Bundesländer. Auf diesem Wege kann die Bevölkerung ein Verfahren zu einem ihr wichtigen Gegenstand initiieren und, wenn nötig, auch abschließend entscheiden.

Mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland sind dabei in allen Ländern auch Verfassungsfragen als Thema zulässig.

### Das dreistufige Verfahren zur Volksgesetzgebung

Das *Verfahren* ist in allen Bundesländern *dreistufig* ausgestaltet. Die auf den einzelnen Stufen geltenden Quoren und Fristen sind dabei jedoch recht unterschiedlich:

Die erste Stufe ist die *Volksinitiative*. Sie führt in einigen, aber nicht allen Fällen zu einer ersten Behandlung des Anliegens im Landtag. Meistens, aber nicht immer, hat die Volksinitiative zugleich den Charakter eines Antrages auf Volksbegehren (Details siehe Tabelle 1). Für die Volksinitiative werden fast überall Unterschriften von 0,4 bis 1% der Stimmberechtigten benötigt; das Land Nordrhein-Westfalen weicht mit 0,02% stark nach unten, Hessen mit 3% hingegen stark nach oben ab.

Nach *Feststellung der Zulässigkeit* durch das Innenministerium folgt die nächste Stufe im Verfahren: das Volksbegehren. Hält das Ministerium die Zulässigkeit für nicht gegeben, ist das Verfahren beendet. Allerdings steht gegen diese Entscheidung in allen Fällen der Rechtsweg offen. Die Entscheidung fällt dann in der Regel das jeweilige *Landesverfassungsgericht*.

Das *Volksbegehren* stellt letztlich den Antrag auf Aufhebung, Erlass oder Änderung eines Gesetzes dar und führt – außer, dem Begehren wird vorher schon entsprochen – letztlich zum *Volksentscheid*. Für ein erfolgreiches Volksbegehren werden – je nach Bundesland – die rechtsgültigen Unterschriften von zwischen 4% und 20% der stimmberechtigten Bürger benötigt (Näheres siehe Tabelle 1). In diesem Falle wird das Begehren im *Parlament* debattiert. Übernimmt dieses das Anliegen der Initiatoren nicht, kommt es zum rechtsverbindlichen *Volksentscheid*. Das Parlament kann übrigens seinerseits eine *Konkurrenzvorlage* mit zur Abstimmung stellen.

Bei der *Volksabstimmung* gilt – jedenfalls theoretisch – der Grundsatz: *Mehrheit entscheidet*. In vielen Bundesländern aber reicht – anders als in der Schweiz und in den meisten Staaten der USA – die relative Mehrheit der Abstimmenden noch nicht für einen Erfolg: Hier ist – ähnlich wie schon in Weimar – ein der Höhe nach unterschiedliches *Abstimmungsquorum* – meist eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten – erforderlich. Die nachfolgende Tabelle listet die Quoren und Fristen auf (Stand: Oktober 2006):

### Übersicht über die Regelungen im Einzelnen

Tabelle 1 zeigt, wie sehr die Regelungen von Bundesland zu Bundesland variieren. Beim Volksbegehren kennen nur vier Länder ein bürgerfreundliches *Unterschriftenquorum* von unter 10%. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern eine *freie Unterschriftensammlung* nicht erlaubt ist. Hier müssen sich die Bürger auf die Ämter bemühen und dort in Listen eintragen, was, wie man sich vorstellen kann, eine erhebliche Erschwernis bedeutet. Und auch die *Fristen* beim Volksbegehren variieren von sehr kurzen zwei Wochen bis hin zu mehreren Monaten.

Auch beim *Volksentscheid* gibt es große Unterschiede: Kein zusätzliches Quorum – zumindest für einfache Gesetze – kennen Bayern, Hessen und Sachsen – was in der Schweiz – und fast allen US-Bundesstaaten ebenfalls wie selbstverständlich gilt. Andere Bundesländer schreiben jedoch meist ein 25%-iges *Zustimmungsquorum* vor. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind hier vor kurzem neue Wege gegangen und haben bei ihren Reformen mit einem gestuften Abstimmungsquorum von 15%-Zustimmungs- bzw. 25%-*Beteiligungsquorum* eine neue, im Vergleich zumindest schon etwas weniger restriktive Regelung gefunden. Die Initiativen und Mehr Demokratie lehnen alle solchen nachgeschobenen Quoren als unnötige Behinderung des Volksentscheides und vor allem als oftmals das Ergebnis verzerrende Einladung zu taktischen Manövern ab. Sie pochen auf das klare demokratische Grundprinzip: *Mehrheit entscheidet*.

**Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern (Stand: Oktober 2006)**

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Einleitungsquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) <sup>1</sup>	Zustimmungs- quorum Einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	16,6 %	14 Tage (A)	33%	50%
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25%
Berlin (Reform 2006)	7 % / 20 % <sup>2</sup>	4 Monate (A) + F beabsichtigt	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Bremen	10 % / 20 % <sup>2</sup>	3 Monate (F)	25%	50%
Hamburg	5 %	21 Tage (A)	20%	50% + 2/3-Mehrheit
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	Nicht möglich
Mecklenburg- Vorpommern	ca. 10 %	keine Frist (F) <sup>3</sup>	33%	50% + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	12 Monate (F)	25%	50%
Nordrhein- Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15%	50% Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25%-Beteiligungsquorum	50%
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50%	Nicht möglich
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50%
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25% <sup>4</sup>	50% + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Hol- stein	5%	6 Monate (A) <sup>5</sup>	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % freie Sammlung 8 % Amt	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25%	40%

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

- 1) Die Unterschriften müssen frei gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2) 20%: Benötigte Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 3) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 4) Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- 5) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

Verfassungsänderungen durch Volksbegehren und Volksentscheid sind bis auf Bayern in allen Ländern nahezu unmöglich: Fast überall gilt ein Zustimmungsquorum von 50% (Bayern: 25%, Thüringen: 40%), oft muss darüber hinaus auch noch eine relative Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden erreicht werden.

Als große Einschränkung erweist sich – wenn auch nicht überall identisch formuliert – der *ingeschränkte Themenkatalog*: Volksbegehren, die in größerem Umfang den Haushalt betreffen sowie Steuern, Abgaben und Besoldung, sind – mit kleinerer Variationen – unzulässig (sogenanntes „Finanztabu“). Auch dort, wo nur der Haushalt als Ganzes vom Volksentscheid ausgenommen ist, haushaltsrelevante Entscheidungen qua Verfassungs- und Gesetzeswortlaut aber durchaus zulässig wären, untersagt die Exekutive häufig formal korrekt eingebrachte Volksbegehren mit dem Argument, die Entscheidung sei haushaltswirksam und tangiere damit indirekt auch den Haushalt als Ganzes. Diese Vorgänge sind regelmäßig Anlass juristischer Auseinandersetzungen mit, je nach Land und Gericht, durchaus unterschiedlichen Ergebnissen. Sinnvoller wäre eine Regelung wie in den US-Bundesstaaten oder der Schweiz, wo die Mitbestimmung der Bevölkerung in Finanzfragen nicht nur

möglich ist, sondern gerade dort sogar als besonders wichtig angesehen wird.

### Direkte Demokratie in Kreisen und Gemeinden

Bis 1989 gab es überhaupt nur in einem einzigen Bundesland auf kommunaler Ebene direkte Demokratie. Dieses Land war Baden-Württemberg. Doch dann – mit ausgelöst durch einen politischen Skandal im nördlichsten Bundesland Schleswig-Holstein („Barschel-Affäre“), durch die demokratische Wende in der DDR sowie durch die Arbeit einer bundesweiten Bürgerinitiative („Mehr Demokratie e.V.) wurden nach und nach überall Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Was hier wie eine einfache Tatsache klingt, war das in der politischen Wirklichkeit bei weitem nicht. Dem hier nüchtern geschilderten Ergebnis gingen erhebliche, oft langjährige Kämpfe voraus. Viele tausende Bürger haben sich in diesen Kämpfen engagiert, haben unendlich viel Idealismus, Zeit und Engagement aufgewendet.

Dass in Bayern und in Hamburg die bürgerfreundlichsten Regelungen der Republik gelten, ist vor diesem Hintergrund kein Zufall. Denn hier ging die Initiative nicht den Weg des Kompromisses mit eigentlich widerstrebenden Politikern,

sondern schaffte es, ihren eigenen, unverfälschten Vorschlägen auf dem Wege des Volksbegehrens und Volksentscheides Gesetzeskraft zu verleihen. Das heißt: In Bayern (1995) und Hamburg (1998) entschied die Bevölkerung selbst – und zugleich klar gegen die jeweilige Regierungsmeinung – durch landesweite Volksentscheide über die von ihr gewünschten Verfahren. Bayern und Hamburg wurden so zu Vorbildern und zum neuen Maßstab der Bürgerfreundlichkeit. Das bisherige Schlusslicht Berlin hat diese Regelungen nach jahrelangen intensiven Gesprächen des Bündnisses für Direkte Demokratie mit allen Fraktionen des Abgeordnetenhauses erfreulicherweise im Juli 2005 auf parlamentarischem Wege übernommen – und nur ein Jahr später, im September 2006 auch die Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheid im Land erheblich verbessert. Die neue Regelung fand am 17. September 2006 im hierzu durchgeführten Volksentscheid die Zustimmung von 84 % der abgegebenen Stimmen.

### Die Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene

Der Verfahrensablauf ist auf kommunaler Ebene ähnlich wie auf Landesebene. Es gibt allerdings – wegen der geringeren Größe und Zahl – nicht drei, sondern nur *zwei Stufen*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Die für das *Bürgerbegehren* notwendige Anzahl an Unterschriften differiert von Land zu Land. Häufig liegt sie um die 10 %. Die bürgerfreundlichsten *Quoren* kennen Berlin und Hamburg mit 2-3 % sowie Bayern und Nordrhein-Westfalen mit 3-10 %, wobei hier das Quorum mit zunehmender Einwohnerzahl sinkt. Diese Regelung eines nach Gemeindegößen *gestaffelten Unterschriftenquorums* geht ebenfalls auf einen Gesetzentwurf des Vereines Mehr Demokratie zurück, wurde erstmals in Bayern durchgesetzt und ist auf bestem Wege, sich nach und nach zum Standard zu entwickeln. Schließlich macht es einen immensen Unterschied, ob eine Gemeinde z. B. 1000 oder 1 000 000 Einwohner hat. Im

einen Falle kann eine Initiative mit mehreren Beteiligten sowie viel Einsatz und Glück die für das Quorum erforderliche Zahl persönlich und fußläufig an einigen Abenden erreichen, im anderen Fall ist dies auch bei größter Anstrengung nicht zu leisten und verlangt daher einen völlig anderen, wesentlich größeren Aufwand sowie den Einsatz anderer, wesentlich indirekterer Medien und Mittel. Deshalb ist es sinnvoll, das Einleitungsquorum in überschaubaren Gemeinden etwas höher, in Großstädten dagegen niedriger anzusetzen.

In der Regel gibt es daher auch keine einheitlichen *Fristen* (deren zwingende Vorgabe ohnehin weder geboten noch überhaupt sinnvoll erscheint). Die einzige Ausnahme sind Begehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats (bzw. der gewählten Vertretung) richten. Hier sind Fristen erforderlich, denn ein solcher bereits gefasster Beschluss des Rates kann billigerweise nur für eine begrenzte Zeit „eingefroren“ bzw. ausgesetzt werden. Dieses zumeist so genannte „*Korrekturbegehren*“ ist in der Schweiz als „*fakultatives Referendum*“ bekannt.

Anders als auf Landesebene kann das Parlament aber *keinen Konkurrenzvorschlag* mit zur Abstimmung stellen. Allerdings hat der Rat in knapp der Hälfte der Bundesländer eine andere Möglichkeit, die u. U. zum selben Ziel führen kann: In Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein kann der Gemeinderat (meist mit 2/3-Mehrheit) von sich aus eine Vorlage zum Bürgerentscheid bringen. Für diese plebiszitäre (von „oben“ ausgelöste) Form der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene hat sich in Deutschland der Begriff „*Ratsbegehren*“ eingebürgert.

Leider finden sich auch bei den Bürgerentscheidungs-Regelungen in den meisten Ländern hohe *Zustimmungsquoren* von 25 oder gar 30 Prozent, was in der Praxis immer wieder zu Diskussionsverweigerungen bis hin zu Abstimmungs-

**Tabelle 2: Vergleich der Regelungen auf kommunaler Ebene (Stand: 31.12.2006)**

Bundesland Jahr der Einführung	Note <sup>a</sup>	Bürgerbegehren		Bürgerentscheid
		Einleitungsquorum	Frist bei Korrekturbegehren	Zustimmungsquorum
Baden-Württemberg   1956	3	5 – 10 %	6 Wochen	25 %
Bayern   1995	1	3 – 10 %	Keine	10 – 20 %
Berlin – Bezirke   2005	2	3 %	Keine	15 %-Beteiligung
Brandenburg   1993	4	10 %	6 Wochen	25 %
Stadt Bremen   1994	3	10 %	3 Monate	25 %
Bremerhaven   1996	5	10 %	6 Wochen	30 %
Hamburg – Bezirke   1998	1	2 – 3 %	6 Monate	Kein Quorum
Hessen   1993	2	10 %	6 Wochen	25 %
Meckl.-Vorpommern   1994	5	2,5 – 10 % <sup>b</sup>	6 Wochen	25 %
Niedersachsen   1996	4	10 %	3 – 6 Monate	25 %
Nordrhein-Westfalen   1994	4	3 – 10 %	6 Wochen – 3 Monate	20 %
Rheinland-Pfalz   1994	5	6 – 15 %	2 Monate	30 %
Saarland   1997	4	5 – 15 %	6 Monate (Initiative) 2 Monate (Korrektur)	30 %
Sachsen   1993	2	15 % <sup>c</sup>	2 Monate	25 %
Sachsen-Anhalt   1993	5	6 – 15 %	6 Wochen	30 %
Schleswig-Holstein   1990	3	10 %	6 Wochen	20 %
Thüringen   1993	5	13-17 %	8 Wochen	20 – 25 %

Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet.  
a... Gemäß dem Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie e.V. (aktualisiert): [www.mehr-demokratie.de/ranking.html](http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html)  
1 – sehr gut | 2 – gut | 3 – genügend | 4 – mangelhaft | 5 – ungenügend  
b... Das Einleitungsquorum sinkt jedoch erst ab 50.000 Einwohnern unter 10 %.  
c... Das Quorum kann per Hauptsatzung auf bis zu 5 % gesenkt werden.

boykottiert bzw. geführt hat. Hamburg, Berlin, Bayern und Nordrhein-Westfalen haben auch in diesem Punkt die (relativ) bürgerfreundlichsten Vorgaben.

Eine weitere Einschränkung stellen auch hier die – allerdings gegenüber den Volksbegehren noch sehr viel weitergehenden – *Themenausschlüsse* dar. In den meisten Ländern sind wichtige Politikbereiche wie etwa die Bauleitplanung vom Bürgerbegehren ausgeschlossen. Nur in Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und Sachsen sind nahezu alle wichtigen Themenbereiche zulässig. In Hamburg haben Bürgerentscheide in den Bezirken jedoch mit dem Nachteil zu kämpfen, dass das Parlament des Stadtstaates die Entscheidung eines Stadtbezirks revidieren und damit die kommunale Volksabstimmung aushebeln kann – was auch schon geschehen ist (vgl. [www.mehr-demokratie.de/hamburg.html](http://www.mehr-demokratie.de/hamburg.html)).

### Übersicht über die Regelungen im Einzelnen

Tabelle 2 zeigt die Bandbreite der Regelungen auf, die in den Bundesländern existieren.

### Die Erfahrungen in der Praxis

Sieht man von den beiden bereits erwähnten Volksabstimmungen in der *Weimarer Republik* (1926 zur Fürstenenteignung und 1929 zur Reparationsfrage) sowie von den drei manipulierten Plebisziten in der Zeit des *Nationalsozialismus* ab, verfügt die Bundesrepublik Deutschland als einer der wenigen Staaten Europas über *keinerlei Erfahrung mit nationalen Volksentscheiden*.

Während auf der Bundesebene seit 1949 keine Praxiserfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden gemacht wurden, ergibt sich auf der *Landesebene* ein gänzlich anderes

Bild: Hier zeigt sich, nach Jahrzehnten relativer Stagnation, eine immer regere Nutzung der zum Teil ja erst in den letzten beiden Jahrzehnten geschaffenen Möglichkeiten.

### Erfahrungen mit den Instrumenten auf Landesebene

So fanden bis Anfang des Jahres 2005 insgesamt 204 von unten, aus der Mitte der Bevölkerung initiierte Verfahren statt: Hinzu kamen 14 Volksentscheide zur *Verabschiedung der jeweiligen Landesverfassung*, zehn zur *Änderung der Ländergrenzen*.

*Obligatorische Verfassungsreferenden* zur Änderung einzelner oder mehrerer Artikel der jeweiligen Landesverfassung gab es insgesamt 18: Neun in Bayern, acht in Hessen und eines in Bremen. Fast immer wurde dabei im Sinne der vorgeschlagenen Verfassungsänderung abgestimmt und der Landtagsbeschluss vom Souverän bestätigt. Ein Problem dieser Art von Verfassungsreferenden ist, dass hierbei oft mehrere vorgesehene Änderungen in so genannte Pakete geschnürt werden und die Bürger also nur pauschal ja oder nein sagen können.

In all diesen Fällen ging bzw. geht die Initiative ebenso wie die Vorlage, also der zur Abstimmung stehende Text „von oben“ aus. Anders ist das bei *Volksbegehren und Volksentscheiden*. Hier hat sowohl die Initiative als auch die Abstimmungsvorlage ihren Ursprung in der Bevölkerung selbst. „Von unten“ initiierte *Volksbegehren und Volksentscheide* auf Landesebene gab es in dem der Darstellung zugrunde liegenden Zeitraum 172.

Ebenfalls ihren Ausgangspunkt in der Bevölkerung haben *Volkspetitionen*. Hier allerdings gebührt das letzte Wort, anders bei den Volksentscheiden, nicht den Bürgern, sondern ihren gewählten Vertretern. Unverbindliche Volkspetitionen kamen bis Januar 2005 32-mal zustande.

**Tabelle 3: Volkspetitionen, Volksinitiativen (VI), Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE), die von der Bevölkerung beantragt wurden (Stand: Januar 2006).**

Bundesland	Einführung	Gesamtzahl Anträge auf VB bzw. VI	davon VB	davon VE	Antrag auf VB bzw. VI alle ... Jahre	Zusätzlich Volkspetitionen
Hamburg	1996	19	7	4	0,5	2
Brandenburg	1992	20	7	0	0,7	×
Mecklenburg-Vorpommern	1994	16	-	-	0,8	0
Schleswig-Holstein	1990	11	3	2	1,5	×
Sachsen	1992	9	4	1	1,6	×
Bayern	1946	38	16	5	1,6	×
Niedersachsen	1993	7	2	-	1,9	11
Thüringen	1994	4	3	-	3	0
Berlin	1949-1974, 1995	9	1	-	4,1	2
Saarland	1979	5	-	-	5,4	×
NRW	1950	9	2	-	6,2	6
Bremen	1947	9	3	-	6,6	6
Sachsen-Anhalt	1992	2	2	1	7	5
Baden-Württemberg	1953	5	-	-	10,6	×
Hessen	1946	5	1	-	12	×
Rheinland-Pfalz	1947	4	1	-	14,8	×
Summe		172	52	13		32

Auch die erste Berliner Verfassung von 1949 sah Volksbegehren und Volksentscheide vor. Allerdings wurde niemals ein Ausführungsgesetz erlassen. Stattdessen wurden 1974 die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und die Volksgesetzgebung auch formal wieder abgeschafft. Erst mit der neuen Landesverfassung von 1995 hielt die direkte Demokratie in Berlin wieder Einzug.

Quelle: Volksbegehrens-Datenbank; Gemeinschaftsprojekt von Mehr Demokratie e.V. und der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg ([www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)).

× ... grau = nicht vorhanden

## Häufigkeit und regionale Verteilung

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Häufigkeit und die regionale Verteilung der Volksbegehren und der Volkspetitionen.

Besonders aussagekräftig wird diese Tabelle in Verbindung mit der weiter oben wiedergegebenen Tabelle 1. Denn dann zeigt sich: Die Nutzung der Möglichkeiten direkter Demokratie steht in einem nicht zu leugnenden direkten Abhängigkeitsverhältnis von der Qualität der entsprechenden gesetzlichen Regelungen. Und diese sind, trotz des großen (relativen) Fortschritts in den letzten Jahren, überwiegend noch immer deplorable – jedenfalls dann, wenn wir als Kriterium gelten lassen, dass Verfahren der direkten Demokratie die verantwortliche und verbindliche Beteiligung der Bürger fördern und nicht vielmehr erschweren oder gar verunmöglichen soll.

Vor diesem Hintergrund wirft die Tatsache, dass bisher nur in fünf von 16 Bundesländern überhaupt je ein „von unten“ initiiertes Volksentscheid stattfand, ein grelles Licht auf die fehlende Bürgerfreundlichkeit und Praxistauglichkeit der meisten Regelungen. Die Behauptung, das Ausbleiben erfolgreicher Volksbegehren in der Mehrzahl der Bundesländer sei nicht etwa Folge unzureichender Regelungen, sondern wenn überhaupt, dann nur ein Ausweis mangelnden Bedarfes, wird nicht nur von soziologischen und politischen Vergleichen zwischen den Ländern sehr schnell widerlegt, sondern erweist bereits beim schlichten und unbefangenen Vergleich der relativen Häufigkeit erfolgreicher Volksbegehren mit den in den jeweiligen Landesregelungen vorgesehenen Hürden seinen ideologischen Charakter: Die meisten Volksbegehren und Volksentscheide fanden eindeutig in den Ländern mit den bürgerfreundlichsten Regelungen statt; je nutzungsfeindlicher demgegenüber die Regelung, desto seltener kam bzw. kommt es zu Bürgerentscheiden. Bayern, das Land mit der längsten Erfahrung in direkter Demokratie und der über lange Zeit bürgerfreundlichsten Regelung, und Hamburg, das Bayern aufgrund eines von der Initiative Mehr Demokratie eingebrachten und von den Bürgern selbst beschlossenen Gesetzentwurfes an Bürgerfreundlichkeit der Regelung mittlerweile übertroffen hat, sind folgerichtig auch die Spitzenreiter bei der Anzahl „von unten“ initiiertes Volksentscheide. Kein einziges Volksbegehren hingegen fand in Baden-Württemberg, dem Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern statt, was nicht verwundert, denn diese Bundesländer haben hinsichtlich der Quoren und des Verfahrens besonders ungünstige, zum Teil geradezu prohibitiv zu nennende Bestimmungen (siehe oben, Tabelle 1).

## Erfolg und Scheitern

Erfolg und Scheitern gehören zur Demokratie – und zum Risiko jeder Initiative bzw. jeder Vorlage. Allerdings gibt es verschiedene Gründe des Scheiterns. Die beste Form des Scheiterns ist sicherlich die klare und bewusste Ablehnung durch die Mehrheit in einer informierten und fairen Entscheidung. Da sind Zustimmung und Ablehnung transparent. Jeder weiß, wie das Ergebnis war, dass und warum eine Vorlage abgelehnt wurde – und jeder wird das Ergebnis als Ausdruck des demokratischen Mehrheitswillens akzeptieren. Anders ist es mit dem Scheitern unterwegs. Da es dabei nie zu einer klaren Entscheidung kam, ist das Ergebnis schwerer zu akzeptieren. Inwieweit dennoch hinsichtlich des Ergebnisses Einsicht und Akzeptanz erzielt werden kann, hängt in hohem Maße von der Qualität des Verfahrens ab – und davon, als wie fair seine Vorschriften empfunden werden. Scheitern in einem Land alle, offenkundig auch sinnvollen und berechtigten Initiativen, wird dies bald als Ausdruck inakzeptabel hoher Mauern,

einer Abschottung der Politik gegenüber dem Bürgerwillen empfunden werden. Hier wird, darüber hinaus, Bürgerengagement enttäuscht und Frustration gesät. Ist allerdings ein Erfolg aufgrund der Bedingungen erkennbar und nachweislich im Bereich des Möglichen (d.h. z. B. bei entsprechend zentralen Themen oder gut ausgearbeiteten Vorlagen auch schon eingetreten) und scheitert eine Initiative dennoch, so wird dieses Scheitern wesentlich nicht als Mangel der Demokratie, sondern im Gegenteil als Ausweis ihres Funktionierens angesehen, werden die Gründe für das Scheitern weit eher in der Initiative, dem Thema oder der Vorlage selbst gesucht werden. Solches Scheitern muss die Demokratie nicht schwächen, sondern kann sie sogar stärken, kann Ansporn sein, sich in Zukunft mehr zu engagieren und es besser zu machen.

Schauen wir uns Erfolg oder Scheitern etwas genauer an. Im Jahre 2004 wurde das 50. Volksbegehren durchgeführt. Von diesen 50 Begehren scheiterten 62%. Und nur jedes vierte Volksbegehren schaffte es zum Volksentscheid. Als Ursachen müssen in den meisten Fällen zu hoch festgesetzte Quoren in Verbindung mit zu kurzen Eintragungsfristen und in vielen Fällen sogar dem Verbot, selbst die Unterschriften der Unterstützer zu sammeln, angesehen werden.

Der Großteil der Verfahren in den deutschen Bundesländern scheitert (115 von 167 abgeschlossenen Fällen = zwei Drittel aller Fälle). Ein weiterer neben den bereits genannten Gründen (zu kurze Fristen, zu hohes Quorum, Verbot der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren – siehe oben) ist die hohe Anzahl von Unzulässigkeitsklärungen. Hauptgrund hierfür ist, neben (seltenen) formalen Mängeln, wiederum der bei der Darstellung der Gesetzeslage schon erwähnte Themenausschluss, insbesondere das Finanztabu.

Tabelle 4 versucht einen genaueren Überblick über die verschiedenen formalen Arten des Scheiterns bzw. Erfolges.

**Tabelle 4 – Ergebnisse der abgeschlossenen direktdemokratischen Verfahren (ohne Volkspetitionen) Stand Januar 2006**

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren gesamt
	167 Fälle
Erfolg ohne Volksentscheid	28 (16,8 %)
Teilerfolg ohne Volksentscheid	11 (6,6 %)
Gescheitert ohne Volksentscheid	115 (68,9 %)
Erfolg im Volksentscheid	7 (4,2 %)
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	2 (1,2 %)
Gescheitert im Volksentscheid	1 (0,6 %)
Unecht gescheitert im Volksentscheid*	3 (1,8 %)
Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)	41,5 von 167 = 24,9 %

\* Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit in der Volksabstimmung am Abstimmungsquorum gescheitert.

War also nur jedes vierte Verfahren direkt erfolgreich (in dem Sinne, dass die begehrte Volksabstimmung auch zustande kam), so gibt es doch auch indirekte Erfolge (z. B. Öffentlichkeits-, Informations- und andere Effekte), die hier jedoch nicht quantifiziert werden können.

### **Formaler Erfolg und Akzeptanz des Ergebnisses**

Was aber wurde aus den eben als erfolgreich bezeichneten Volksbegehren? Welche Ergebnisse hatten die Volksabstimmungen, die aufgrund von Volksbegehren stattgefunden haben? Und welche Gültigkeit hatten bzw. haben diese Ergebnisse? Inwieweit werden sie tatsächlich respektiert? Dies zeigt Tabelle 5 (Seite 112).

Die Lektüre der Verfassungen, Gesetze und Kommentare lässt keinen Zweifel. Es handelt sich bei Volksbegehren und Volksentscheiden um ein Verfahren der (Volks-) Gesetzgebung. Vom Volk im Wege der Volksabstimmung beschlossene Gesetze haben die gleiche Gültigkeit wie solche, die vom Landtag beschlossen wurden. Das kann auch nicht anders sein, legt man das demokratische Postulat zugrunde, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Demnach übt das Volk im Verfahren der Volksgesetzgebung seine Souveränität also selbst und unmittelbar aus. Der Blick in die Praxis zeigt allerdings, dass wiederholt, gerade in jüngerer Zeit Ergebnisse von Volksabstimmungen von Landesparlamenten nicht vollständig respektiert wurden. Auch wenn die Gründe hierfür verschieden sind und zur Diskussion jedes einzelnen Falles in dieser Betrachtung der Raum nicht gegeben ist, muss dieser Umstand doch sehr bedenklich stimmen – und erhöht zusätzlich die Frustration, Politikverdrossenheit und den Mangel an Engagement breiter Bevölkerungskreise. Nicht alle diese Probleme lassen sich auf dem Wege der Gesetzgebung lösen – es ist in vielen Fällen leider auch eine Frage der politischen und demokratischen Kultur, die, mancherorts erst auf dem Wege ist, sich angemessen zu entwickeln. Wo es lange Zeit keinerlei substanzielle Bürgerbeteiligung gab müssen sich die bisher in einer Art „splendid isolation“ vor sich hinregierenden Institutionen erst daran gewöhnen, dass neuerdings auch die Bürger etwas mitzureden haben – und zwar nicht, wie bisher, nur als Zuschauer, Bittsteller oder Resonanzboden der Politiker, sondern als – man erschrickt vor dem Gewicht des Wortes – Souverän.

### **Initiatoren und Themen von Volksbegehren**

Bevor wir in den meisten Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheide durchsetzen konnte, gab es heftige Auseinandersetzungen. Der Widerstand war fast überall extrem groß – und erstreckte sich zu Beginn auf Politiker aller Couleur und Parteien. Die Betrachtung dieser Auseinandersetzungen und der dabei verwendeten Methoden und Argumente muss einer anderen Darstellung vorbehalten bleiben. Ein Argument, sicher nicht das Bedeutendste, das uns damals immer vorgehalten wurde, sei hier aber noch einmal erwähnt:

Die Hoffnung, größere Teile der Bevölkerung durch direkte Demokratie zum Engagement zu bewegen, so wurde im Tone größter Gewissheit erklärt, sie eine naive Illusion. Es seien immer dieselben, die sich engagierten – und die seien längst in den Parteien und, vielleicht noch, den großen Verbänden aktiv. Insofern sei die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden nichts anderes als eine weitere Spielwiese für immer dieselben Akteure. Andere als die Parteien seien ohnehin organisatorisch und inhaltlich gar nicht in der Lage und kämen nicht in Betracht, Volksentscheide erfolgreich zu organisieren.

Die Äußerung zeigt, wie gefangen das Bewusstsein manchmal in festen Vorstellungen sein kann, die von dem gespeist und immer neu erhärtet werden, was man kennt. Und sie weist darüber hinaus darauf hin, wie wenig eine Betrachtungsweise, die nur das Faktische gelten lässt, die nur mit dem rechnet, was sich bislang zählen, messen und wiegen lässt, in der Lage ist, prozesshaft zu denken, neue Entwicklungen vorwegzunehmen und einzuleiten, Zukünftiges in das Gegenwärtige zu tragen. Allein auf diesem Wege aber kommt Neues in die Welt, ist Entwicklung möglich.

So ist es auch bei der direkten Demokratie. Die Beobachtung zeigt, dass Volksbegehren überwiegend gerade nicht von Parteien genutzt werden, sondern in der Regel von Bürgern, Bürgerinitiativen und Aktionsbündnissen, die es vorher so nicht gab, sondern die sich zumeist erst zu diesem Anlass gebildet haben – und vielfach danach auch wieder auflösen. Gelegentlich treten Verbände und Parteien dabei als Bündnispartner / Unterstützer auf. Sie sind aber so gut wie nie die Initiatoren.

So ergab, zum Beispiel, die genauere Analyse der insgesamt zehn im Verlauf des Jahres 2004 neu eingeleiteten Verfahren hinsichtlich deren Initiatoren:

- Bürgerinitiativen/Aktionsbündnisse: 6
- Verbände/Gewerkschaften: 3
- Parteien: 1

Interessant ist auch, dass viele der Initiatoren bei Befragungen angeben, vorher noch nicht politisch tätig gewesen zu sein.

Die Realität der direkten Demokratie widerspricht also vehement allen gegen sie gehegten Vorurteilen. Und nicht nur das: Sie erschließt für das Gemeinwesen ein Potential ausgesprochen initiativer und engagierter Menschen, die von den Parteien und etablierten Institutionen nicht in der gleichen Weise angesprochen und aktiviert werden konnten.

Und mit diesen Menschen erschließt sie auch deren Gedanken, Ideen und Beiträge für das Gemeinwesen. Beiträge, die vorher nicht entsprechend zum Zuge kamen (denn sonst wäre das Volksbegehren ja gar nicht nötig gewesen). So bringen die Verfahren der direkten Demokratie nicht nur neue Menschen, sondern auch Themen an bzw. auf den Verhandlungstisch des Gemeinwesens.

Deshalb ist es auch interessant, die Themen und Themenfelder zu untersuchen, zu denen Volksbegehren stattfanden. Eine grobe Auswertung nach Themengebieten bis zum Ende des Jahres 2005 zeigt, dass „Bildung und Kultur“ mit 30 % der größte Themenbereich war, gefolgt von „Demokratie und Innenpolitik“ mit 22 %. Auf den Plätzen 3-5 folgen dann die Gebiete „Umweltschutz“, „Soziales“ und „Wirtschaft“ mit jeweils 10 % (Tabelle 6 Seite 113).

### **Erfahrungen mit den Instrumenten auf kommunaler Ebene**

Direkte Demokratie ist für die meisten deutschen Kommunen noch ein ziemliches Novum. Berücksichtigt man den relativ kurzen Zeitraum, so hat sich in den deutschen Städten und Gemeinden in den Jahren seit 1989 eine erstaunlich rege direktdemokratische Praxis entwickelt. Jahr für Jahr finden, alles zusammengenommen, ca. 200 Bürgerbegehren in Deutschland statt. Wie die *Frankfurter Rundschau* schrieb, weht in der Kommunalpolitik seit der Einführung der direkten Demokratie „ein frischer Wind“: Neue Akteure betreten die Bühne, Politik muss nun viel mehr und ausführlicher erklärt und es muss mehr überzeugt werden.

**Tabelle 5: Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren in Deutschland (Oktober 2005)**

Land Datum VE	Gegenstand	Initiatoren	Erfolg (formal)	Erfolg (faktisch), Respektierung des Volksentscheids und Nachgeschichte
Bayern 7.7.68	Christliche Gemeinschaftsschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, Alternative: Konfessionsschule	SPD, FDP	Teilerfolg im VE	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde
Bayern 7.7.68	Christliche Volksschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, grundsätzlich Bekenntnisklassen möglich	CSU	Gescheitert im VE	Gescheitert
Bayern 17.2.91	„Das bessere Müllkonzept“: Änderung Abfallwirtschaftsgesetz	BI „Das bessere Müllkonzept“ BUND, Die Grünen	Teilerfolg im VE	Teilerfolg, da Gegenentwurf der Landesregierung im Volksentscheid angenommen
Bayern 1.10.95	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Mehr Demokratie e.V.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert von Landtag. Jedoch nach Klagen von Privatpersonen Gerichtsurteil des Verfassungsgerichtshofs 1999 mit nachfolgenden Änderungen durch den Landtag.
Schleswig-Holstein   30.11.97	Für Wiedereinführung Buß- und Bettag	Ev. Kirche	Unecht gescheitert im VE	Gescheitert trotz Mehrheit der Abstimmenden
Schleswig-Holstein   27.9.98	Gegen die Rechtschreibreform	WIR gegen die Rechtschreibreform	Erfolgreich im VE	Landtag macht den VE im September 1999 rückgängig. Einstimmiger Beschluss. (Begründung: Sachlage hätte sich geändert)
Hamburg 27.9.98	Mehr Demokratie in Hamburg: Einführung bezirklicher Bürgerentscheid	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert
Hamburg 27.9.98	Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	Unecht gescheitert im VE	Gescheitert trotz Mehrheit der Abstimmenden – sehr knapp am 50%-Zustimmungsquorum gescheitert. Danach parlamentarische Reformen, die einige Forderungen des Volksbegehrens umsetzen, d. h. de facto: Teilerfolg des Volksbegehrens.
Bayern 8.2.98	Für Abschaffung des Bayerischen Senats – „schlanker Staat ohne Senat“	ödp	Erfolgreich im VE	Senat wurde aufgelöst, Volksentscheid respektiert.
Sachsen 21.10.01	Gegen Sparkassenverbund / pro kommunale Sparkassen	BI Pro kommunale Sparkassen	Erfolgreich im VE	Aushebelung. Ziel des VEs war die Verhinderung der geplanten Fusion von 23 regionalen Sparkassen mit der Landesbank und der Sächsischen Aufbaubank zur „Sachsenbank“. Der Sächsische Landtag akzeptierte zwar scheinbar die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger, indem er den bestehenden Finanzverbund auflöste, missachtete sie aber tatsächlich, da nur ein Jahr später per Gesetz ein neuer Verbund gegründet wurde.
Hamburg 29.2.04	„Gesundheit ist keine Ware“: Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Verdi, DGB, attac	Erfolgreich im VE	Aushebelung: Privatisierung/Verkauf
Hamburg 13.6.04	„Faires Wahlrecht“: Für Reformen Wahlrecht	Mehr Bürgerrechte e.V., Mehr Demokratie e.V.	Erfolgreich im VE	Aktuelle Entwicklung: Versuch der Aushebelung
23.1.05	„Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“ Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	AWO, BUND, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheidet im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum

VE = Volksentscheid; Unecht gescheitert im VE = Mehrheit im Sinne des Volksbegehrens, aber Zustimmungsquorum nicht erreicht



**Tabelle 6: Themenbereiche der 204 Volksbegehren und Volkspetitionen (Stand: 31.12.2005)**

Bildung und Kultur	32 %
Demokratie und Innenpolitik	24 %
Soziales	13 %
Umwelt- und Verbraucherschutz, Gesundheit	11 %
Wirtschaft	10 %
Sonstiges	9 %

Auch auf kommunaler Ebene zeigt sich, wie die Verfahren die Praxis beeinflussen: In Bundesländern mit bürgerfreundlichen Verfahren (wie z. B. Bayern, Hamburg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen) werden die Instrumente gerne und häufig in Anspruch genommen. In anderen Bundesländern wie Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz finden demgegenüber sehr wenige Verfahren statt. Die in diesen Bundesländern geltenden Themenausschlusskataloge und hohen Hürden verhindern eine Häufigere und vor allem erfolgreiche Nutzung.

Überdurchschnittlich hoch ist die Zahl der Bürgerbegehren und –entscheide vor allem in Bayern. Alleine in diesem Bundesland fanden bisher etwa so viele Bürgerbegehren statt wie in allen anderen 15 Bundesländern zusammengekommen. Das ist erklärbar. Denn in Bayern ist ein Anfang der 90er Jahre vom Autor zusammen mit einigen weiteren Personen der Initiative Mehr Demokratie verfasster Gesetzentwurf zum Ausgangspunkt einer breiten Diskussion sowie eines Volksbegehrens gemacht und schließlich im Jahre 1995 von den Bürgerinnen und Bürgern Bayerns im Volksentscheid beschlossen worden. So hat in Bayern eine Regelung Gesetzeskraft erlangt, die ganz im Geiste der unmittelbaren Demokratie sowie aus Sicht der Bürger und nicht der Obrigkeit formuliert wurde. Insofern verwundert es nicht, dass Bayern seither als das Land mit der mit deutlichem Abstand praktikabelsten und bürgerfreundlichsten Regelung gilt. Allerdings nicht mehr lange. Denn die anderen Länder holen – übrigens zur großen Freude des Autors – auf, so dass Bayern sein vorübergehendes Alleinstellungsmerkmal nach und nach verliert – oder anders gesagt: die bayerische Regelung zum Standard wird, hinter dem auch andere Länder nicht mehr zurückbleiben wollen.

Dass Baden-Württemberg so weit oben in der Tabelle steht, liegt in diesem Fall leider nicht an einer besonders guten Regelung in diesem Land, sondern schlicht daran, dass im Südweststaat schon länger als in allen anderen Bundesländern Bürgerbegehren möglich sind. Die Regelung dagegen hat erhebliche Schwächen, weshalb aktuell über dessen Reform verhandelt wird.

2005 wurde der letzte „weiße Fleck“ auf der direktdemokratischen Landkarte getilgt, als in den Bezirken der Bundeshauptstadt Berlin Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (fast vollständig) nach bayerischem Vorbild eingeführt wurden und damit nunmehr auch auf parlamentarischem Wege eine der bürgerfreundlichsten Regelungen verabschiedet wurde.

Tabelle 7 zeigt die Verteilung der Bürgerbegehren und –entscheide nach Bundesländern.

**Tabelle 7: Anzahl Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland, überschlägige Schätzung (Stand: 31.12.2005)**

Bundesland	Regelung seit	Zahl der Bezirke / der Gemeinden	Bürger- und Ratsbegehren	davon Bürgerentscheide
Bayern	1995	2056	1416	869
Nordrhein-Westfalen	1994	396	391	109
Baden-Württemberg	1956	1111	341	152
Schleswig-Holstein	1990	1132	237 *	125 *
Sachsen	1993	779	215 *	132 *
Hessen	1993	426	236	80
Brandenburg	1993	1489	160 *	43 *
Rheinland-Pfalz	1994	2305	112 *	42 *
Niedersachsen	1996	1032	103	36
Mecklenburg-Vorpommern	1994	1069	76	24
Sachsen-Anhalt	1993	1295	72 *	51 *
Thüringen	1993	1053	47 *	19 *
Hamburg (Bezirke)	1998	7	52	5
Berlin (Bezirke)	2005	12	6	-
Saarland	1997	52	4	1
Bremen	1994/1996	2	5	1
Gesamt			3.473	1.689

Quellen: Datenbank Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Universität Marburg, Mehr Demokratie e.V., ergänzt durch eigene Recherchen und Schätzungen von Frank Rehmet.

\* Schätzungen/Hochrechnungen wegen unzulänglicher Datengrundlage, zum Teil Daten vorhanden.

### Perspektiven und Reformbestrebungen auf Bundesebene

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den sehr wenigen Ländern in Europa, die bis heute noch keinen Volksentscheid auf nationaler Ebene durchgeführt haben.

Immer wieder, verstärkt seit Anfang der achtziger Jahre, gab und gibt es Vorstöße für und Debatten über eine Reform. Doch bislang scheiterten alle Versuche, Volksbegehren und Volksentscheide auf nationaler Ebene einzuführen, an der hierfür erforderlichen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit – beziehungsweise, politisch gesprochen, am Widerstand der konservativen Parteien CDU und CSU.

Vier wichtige Entwicklungen sprechen dafür, dass das Thema „Volksentscheid ins Grundgesetz“ in den kommenden Jahren in Deutschland weiter auf der politischen Tagesordnung bleibt und sich die Chancen für eine Reform des Grundgesetzes verbessern:

1. Erstens sprechen die wachsende Anzahl von Bürger- und Volksentscheiden auf kommunaler und Landesebene in Deutschland dafür. Hier werden wichtige Erfahrungen gemacht, können Ängste abgebaut und Vorurteile gegenüber der direkten Demokratie überprüft werden. Es kommt zu einem wachsenden Erfahrungsschatz.
2. Zweitens spricht die internationale Entwicklung dafür: In den vergangenen Jahren fanden in zahlreichen Staaten Volksabstimmungen statt. Ihre Zahl nimmt ständig zu. Besonders häufig waren in letzter Zeit Volksabstimmungen zu europarechtlichen bzw. europapolitischen Fragen – nur nicht in Deutschland. Wenn aber Tschechen, Polen, Dänen, Niederländer, Belgier, Franzosen (und die Schweizer sowieso) abstimmen dürfen, die Deutschen aber nicht, beginnen diese zu fragen: „Warum dürfen z. B. Franzosen oder Niederländer über die Europäische Verfassung abstimmen, wir aber nicht? Sind wir dümmer? Haben wir weniger Rechte, weniger zu sagen?“, Die Verweigerung von Volksabstimmungen zumindest in grundlegenden Fragen wie etwa der Europäischen Verfassung ist angesichts der Beispiele um uns herum immer schwieriger zu begründen – und durchzuhalten.
3. Drittens nehmen – langsam zwar, aber eben doch – auch im Lager der CDU/CSU die Befürworter direktdemokratischer Verfahren allmählich zu. Vom Saulus zum Paulus in dieser Frage wurde zum Beispiel der bayerische Innenminister Beckstein (früher einer der vehementesten Gegner) oder der saarländische Ministerpräsident Müller. Hinzu kommt, dass die meisten jahrelang gebetsmühlenartig zur Ablehnung vorgetragenen Argumente sich entweder als unstimmig erwiesen haben bzw. durch die Praxis in den deutschen Bundesländern und anderen Staaten der Erde widerlegt wurden und ständig weiter widerlegt werden. Auch der langjährige Widerstand der CDU/CSU wird – so die Meinung des Verfassers – eines Tages ins Wanken kommen.
4. Viertens ist die direkte Demokratie sehr modern und hilft bei einigen Defiziten der repräsentativen Demokratie: So fördern Volksbegehren und Volksentscheide etwa die Legitimation und Akzeptanz von politischen Entscheidungen und wirken sich positiv auf die politische Information, Kommunikation und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aus. Die politische Debatte wird sachlicher und gewinnt an Niveau. Politik muss verstärkt argumentieren und überzeugen, anstatt Entscheidungen „durchzupeitschen“. Mehr politischer Wettbewerb zu Sachfragen und neue Akteure oder Akteursbündnisse entstehen. Diese Potentiale und Chancen der direkten Demokratie gilt es zu entdecken und zu nutzen.

Die Debatte lässt nicht nach. Im Gegenteil, sie nimmt noch immer an Tempo und Intensität zu. Gegenwärtig liegen Gesetzentwürfe von allen Oppositionsfraktionen zur Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheiden in das Grundgesetz auf dem Tisch des Deutschen Parlamentes. Die regierende Große Koalition berät noch über ihre Haltung. Doch auch wenn die Hoffnungen auf einen Erfolg in der gegenwärtigen politischen Konstellation realistischweise alles andere als groß sind, ist der Autor nach beinahe 27 Jahren Kampf für die direkte Demokratie zuversichtlich, deren durchgängige Einführung in Deutschland noch zu erleben. Ungeheuer viel

konnte – trotz der damaligen Ablehnung fast aller Parteien und etablierten Institutionen – schon erreicht werden, vor allem in Ländern und Gemeinden. Angesichts der dort zunehmend gemachten positiven Erfahrungen werden die Bürger sich dieses entscheidende Instrument nicht mehr lange vor enthalten lassen (schon heute spricht sich in Umfragen regelmäßig eine überwältigende Mehrheit für Volksabstimmungen auf Bundesebene aus – z. B. im Juni 2005 laut TNS Emnid 85 Prozent). Der Autor wird mit seinen Freunden bei Mehr Demokratie, beim Omnibus für direkte Demokratie und bei anderen Initiativen und Organisationen (sowie erfreulicherweise in mittlerweile allen politischen Parteien), alles Erdenkliche dafür tun, dieses Ziel möglichst bald zu erreichen.

### **Perspektiven und Reformbestrebungen auf Landes- und Kommunalebene**

Wo sie funktionieren, werden die neu geschaffenen Möglichkeiten der direkten Einflussnahme auf die Politik von der Bevölkerung rege genutzt: Rund 210 Verfahren auf Landesebene und ca. 3.500 Bürgerbegehren und 1.700 Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene gab es in Deutschland bis Ende 2005. Das ist eine stattliche Zahl. Dennoch scheitern zahlreiche Initiativen an ebenso unnötigen wie (oftmals) unüberwindlichen Hürden – und verteilen sich die erfolgreichen Initiativen absolut ungleich über die Bundesländer. Trotz allem scheinbaren oder tatsächlichen Fortschrittes gibt es immer noch Länder, in denen noch nie eines der neu geschaffenen Instrumente genutzt wurde – weil deren Ausgestaltung die Nutzung nicht fördert, sondern ausschließt.

Die Entwicklung direkter Demokratie im demokratischen Deutschland nach 1945 lässt sich in vier Phasen einteilen:

- *1946 bis 1951: Konstitutionsphase:* Die Länder konstituieren sich. Einige, vor allem die südlichen, von Anfang an mit, andere gänzlich ohne Instrumente(n) direkter Demokratie.
- *1951 bis 1989: Stagnationsphase:* Mit wenigen Ausnahmen bleiben die Regelungen unverändert. Die Nutzung ist zurückhaltend. Sie beschränkt sich bei von unten initiierten Volksbegehren mit wenigen Ausnahmen auf Bayern, bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Baden-Württemberg. Die anderen Länder haben keine oder zu schlechte Regelungen.
- *1989 bis 1998: Reformphase 1:* Bedingt durch einen starken Druck von unten, ausgehend von den Trägern der friedlichen Revolution in der DDR und starken Initiativen werden in nahezu allen Bundesländern direktdemokratische Verfahren eingeführt oder mitunter auch bestehende reformiert.
- *1998 bis ? : Reformphase 2:* In dieser Phase – die derzeit noch anhält – geht es vor allem um die Verbesserung der bestehenden, oft im Kompromiss erkaufen und vielfach noch keineswegs anwendungsfreundlichen Regelungen. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Trend zu Reformen der bestehenden Regelungen zu beobachten – meist punktuelle Änderungen an Quoren oder Fristen (in den letzten Jahren Thüringen (Landesebene), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz mit größeren Reformen in Richtung mehr Bürgerfreundlichkeit). Diese Entwicklung ist noch keineswegs abgeschlossen. Viele Länder – wie z. B. Baden-Württemberg oder Thüringen (kommunale Ebene) – stecken mitten in heftigen Reformdiskussionen.

Doch es gibt nicht nur positive Entwicklungen. Es gibt – in letzter Zeit vermehrt – leider auch Rückschläge. So wurden in letzter Zeit schon öfter Ergebnisse von Volksentscheiden

von Parlamenten missachtet (z. B. Hamburg, Schleswig-Holstein), was zu erheblicher Enttäuschung und Verärgerung sowie zu einem wachsenden Zweifel am Wert des Instrumentes selbst führte. Darüber hinaus kam es, vor allem in den 90er Jahren zu einigen Gerichtsurteilen, die den weiteren Ausbau der direkten Demokratie verhinderten – ja in einigen Fällen (z. B. Bayern) sogar einen Rückbau verlangten.

Welche Tendenz sich durchsetzen wird, ist noch offen. Vieles spricht dafür, dass es Schritt für Schritt zu weiteren Verbesserungen kommt. Zu offensichtlich haben sich die Horrorszenarien ihrer Gegner allesamt als falsch erwiesen – und offenkundig sind gleichzeitig die Vorteile der direkten Demokratie für Information, Diskussion, Engagement, Integration, Identifikation, Legitimation und Akzeptanz im Gemeinwesen.

Diese Entwicklung wird sich aber nicht von selbst ergeben. Im Gegenteil. Von selbst, das haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, wird sich eher die Tendenz zur Abschottung der Politik, zur Vertiefung der Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, zur Auslagerung von Entscheidungen in Apparate, Think-tanks und andere demokratisch nicht legitimierte Kreise, zu Kungel-Runden, Kuhhändeln und Parteien-Kompromissen und zur Verwechslung der einseitigen Fernsehansprache (oder –Talk-Sendung) mit Bürgerbeteiligung fortsetzen.

Mehr Demokratie wird es daher nur geben, wenn mehr Bürger als bisher sie wollen, sie fordern und intelligent, aktiv und unermüdlich für sie eintreten.

## Hinweis

Für Hilfe bei der Erstellung dieses Textes und der Tabellen danke ich Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter von Mehr Demokratie e.V. Mehr Demokratie e.V. kooperiert in diesem Bereich mit der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg (u.a. Bürgerbegehrens- und Volksbegehrens-Datenbank).

### Treibende Kraft hinter den meisten Verbesserungen: Die Rolle von Mehr Demokratie e.V.

Maßgeblichen Anteil an den direktdemokratischen Reformen in Deutschland hatte und hat der Verein Mehr Demokratie e.V., der sich zu einem Motor für den bürgerfreundlichen Ausbau der Direkten Demokratie entwickelt hat.

Mehr Demokratie e.V. wurde 1996 gegründet. Heute hat der Verein ca. 4.500 Mitglieder, 12 Landesverbände, eine hohe Zahl an Aktiven und Arbeitskreisen sowie Büros in Berlin, Bremen, Hamburg, Köln, München und Stuttgart.

Mehr Demokratie informiert, dokumentiert und forscht auf dem Gebiet der direkten Demokratie, berät Politiker und Parlamente, und setzte bzw. setzt zahlreiche gesetzliche Regelungen bzw. Verbesserungen sowohl mittels beratender Tätigkeiten in parlamentarischen Verfahren als auch mittels selbst initiiertes direktdemokratischer Aktionen und Verfahren durch. Darüberhinaus ist Mehr Demokratie – teilweise unter dem Namen *democracy international* sowie im Rahmen der *European Citizen Campaign* – auch auf europäischer und internationaler Ebene aktiv.

Einige ausgewählte Beispiele der Erfolgsgeschichte von Mehr Demokratie e.V.:

1995: Mehr Demokratie in Bayern: Mehr Demokratie ist Initiator, Motor und Koordinator eines breiten Aktionsbündnisses, dem es mit einem Vorlauf von 4 Jahren gelingt, einen landesweiten Volksentscheid zur Einführung von bürgerfreundlichen kommunalen Bürgerentscheidungsregelungen durchzusetzen, in dem der eigene Gesetzentwurf eine Mehrheit erhält. Seitdem hat sich in Bayern die kommunalpolitische Kultur zum Positiven hin verändert und die Bürgerinnen und Bürger haben mehr Mitspracherechte. [www.mehr-demokratie.de/md-in-bayern95.html](http://www.mehr-demokratie.de/md-in-bayern95.html)

1998 Mehr Demokratie in Hamburg: Ebenfalls mit einem Volksentscheid auf Antrag von Mehr Demokratie führen

die Hamburgerinnen und Hamburger bürgerfreundliche Bürgerentscheidungsregelungen auf Bezirksebene ein. 75% der Abstimmenden stimmen für den Vorschlag von Mehr Demokratie. Der gleichzeitige Versuch zur Verbesserung der Volksentscheidungs-Regelungen auf Stadtstaatenebene scheidet trotz hoher Mehrheit und Beteiligung knapp am Zustimmungsquorum. Teile der Forderungen werden aber daraufhin parlamentarisch umgesetzt.

[www.mehr-demokratie.de/md-in-hamburg98.html](http://www.mehr-demokratie.de/md-in-hamburg98.html)

2000 Thüringen: In einem dramatischen Kraftakt schafft Mehr Demokratie in Thüringen als erste Initiative, das extrem hohe Quorum von 14% zu überwinden. Das erfolgreiche Volksbegehren zur Verbesserung der Volksentscheidungs-Regelungen wird für unzulässig erklärt. In der Folge werden einige Reformen auf parlamentarischem Wege durchgesetzt. [www.mehr-demokratie.de/thue.html](http://www.mehr-demokratie.de/thue.html)

2000-2004 Nordrhein-Westfalen: In den letzten Jahren hat die direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen auf allen Ebenen eine wesentliche Verbesserung erfahren. Die substantiellen Reformen der Landesverfassung und anderer Gesetze sind der Erfolg der stetigen und professionellen Aktivitäten der Aktiven von Mehr Demokratie an Rhein und Ruhr: [www.mehr-demokratie.de/nrw.html](http://www.mehr-demokratie.de/nrw.html)

Bundes- und Europaebene: Die inzwischen längste und größte Kampagne betreibt Mehr Demokratie zur Einführung von Volksentscheiden ins Grundgesetz sowie in und über die Europäische Verfassung. Diese Kampagne, in deren Verlauf spektakuläre und phantasievolle Aktionen stattfinden und ein europäisches Netzwerk entsteht, ist noch nicht abgeschlossen: [www.mehr-demokratie.de/europa.html](http://www.mehr-demokratie.de/europa.html)

Links zu Deutschland:

Verein Mehr Demokratie e.V.: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)  
Forschungsstelle Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung an der Universität Marburg:

[www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)

Informationsstelle Bürgerbegehren:

[www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de)

Omnibus für direkte Demokratie:

[www.omnibus.org](http://www.omnibus.org)

Normalerweise verwendet Gerald Häfner aus prinzipiellen Gründen die alte Rechtschreibung. Für eine Einheitlichkeit dieser Publikation haben wir seinen Beitrag den neuen Rechtschreibregeln angepasst.

# Literaturverzeichnis

- R. Abers (2000), „Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil“, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- J.M. Allswang (2000), „The initiative and referendum in California, 1898-1998“, Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), „European Community lobbying“, *European Journal of Political Research* 20, S. 173-187
- Aristoteles (1954), „Ethica Nicomachea“, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), „Das System: der Machenschaften der Macht“, München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), „Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie“, Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), „PPIC statewide survey. Special survey on Californians and the initiative process“, San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), „Strong democracy. Participatory politics for a new age“, Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), „Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world“, New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), „Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie“, *Nexus* 18, S. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), „Born too late to win?“, *Nature* 370, S. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), „La démocratie locale à l'américaine“, Paris: PUF
- B. Beedham (1996), „Full democracy. It means government by the people, and we are the people“, *The Economist*, 21. Dezember, S. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), „Are voters better informed when they have a larger say in politics?“, *Public Choice* 119, S. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), „Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD“, Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), „Public opinion and the balanced budget“, *American Economic Review* 74, S. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), „Direct-democratic rules: the role of discussion“, *Kyklos* 47, S. 341-354
- C. Booker / R. North, „The great deception. Can the European Union survive?“, London/New York: Continuum
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998), „Citizens as legislators. Direct democracy in the United States“, Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), „Lottery winners and accident victims: is happiness relative?“, *Journal of Personality and Social Psychology* 36, S. 917-927
- D.S. Broder (2000), „Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money“, New York, Harcourt
- I. Budge (1996), „The new challenge of direct democracy“, Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg“, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- D. Butler / A. Ranney (1994), „Referendums around the world. The growing use of direct democracy“, Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, „Die Landsgemeinde“, S. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), „Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil“, *Le Monde Diplomatique*, Nr. 8, S. 3
- CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (1991), „Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens“, *Sociaal Culturele Berichten*, Nr. 6
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), „La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées“, Brussel: De Boeck Université
- T. Cronin (1989), „Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall“, Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), „Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness“, Cambridge: Cambridge University Press
- H. Dachs et al. (ed.) (2006): „Politik in Österreich. Das Handbuch“, Wien: Verlag Manz
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), „Not me or thee but we: the importance of group identity in eliciting cooperation in a commons dilemma situation“, *Acta Psychologica* 68, S. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), „Cooperation for the benefit of us – not me, or my conscience“, S. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)
- J. Dearlove / P. Saunders (2000), „Introduction to British politics“, Cambridge: Polity Press
- M. Deutsch (1973), „The resolution of conflict: constructive and destructive processes“, New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), „Distributive justice: a social-psychological perspective“, New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), „Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren“, Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), „Besluitvorming in politieke België“, Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), „Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding“, Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), „Direct democracy and minority rights: an extension“, *American Journal of Political Science* 42, S. 1020-1024
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), „Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns“, S. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), „Geboortemaand en schoolsucces“, Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), „Birth date and sporting success“, *Nature* 368, S. 592
- S. Edwards (1994), „Born too late to win“, *Nature* 370, S. 186
- M. Efler (1999), „Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking“, *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 44, S. 8-10

- M. Efler (2001), „Der Kampf um ‘Mehr Demokratie in Hamburg‘“, S. 77-87 in: H.P. Bull (2001)
- M. Elchardus (1999), „Democratie zonder politiek?“, Samenleving en politiek, Jg. 6, Nr. 2, S. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), „Vrije politieke stellingen“, met een inleiding van Wim Klever, Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), „Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities“, S. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), „Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons“, Journal of Public Economics 87, S. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), „Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation“, Kyklos 50, S. 507-538
- S. Feldman (1984), „Economic self-interest and the vote: evidence and meaning“, Political Behaviour 6, S. 229-252
- R.H. Frank (1997), „The frame of reference as a public good“, Economic Journal 107, S. 1832-1847
- N. Frei (1987), „Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945“, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), „Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience“, AEA Papers and Proceedings 84, S. 338-342
- B.S. Frey (1997a), „Not just for the money. An economic theory of personal motivation“, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), „A constitution for knaves crowds out civic virtue“, Economic Journal 107, S. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), „The Swiss experience with referenda and federalism“, Idioma 6, S. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), „Switzerland – a paradigm for Europe?“, European Review 3, S. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), „The new democratic federalism for Europe“, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), „FOCJ: competitive governments for Europe“, International Review of Law and Economics 16, S. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), „Does the popular vote destroy civil rights?“, American Journal of Political Science 42, S. 1343-1348
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), „Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen“, Analyse & Kritik 15, S. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), „Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results“, Public Choice 107, S. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), „Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being“, Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), „The referendum experience in Europe“, Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), „Putting civil rights to a popular vote“, American Journal of Political Science 41, S. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), „Money in the initiative process: evidence of it's effects and prospects for reform“, in: M.D. Waters (2001)
- E.R. Gerber (1999), „The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation“, Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), „Stealing the initiative. How state government responds to direct democracy“, Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), „Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress“, Archives of General Psychiatry 37, S. 452-459
- A. Gross (1996), „Die Modernität der direkten Demokratie“, Zeitschrift für direkte Demokratie 30, S. 12-14
- A. Gross (1999), „Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermunterung zur Zukunft der direkten Demokratie“, S. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), „Macht is het privilegie niet te hoeven leren“, Tijdschrift voor Directe Democratie 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), „Effects of economic incentives on productivity: a psychological view“, S. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), „Are there winners and losers? Race, ethnicity and California's initiative process“, San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), „Minorities and direct legislation: evidence from California's ballot proposition elections“, Journal of Politics 64, S. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), „Economic growth and social capital in Italy“, Eastern Economic Review 21, S. 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), „Achievement motivation and scientific attainment“, Journal of Personality and Social Psychology 4, S. 222-226
- F. Herzberg (1987), „One more time: how do you motivate employees?“, Harvard Business Review, September-Oktober, S. 109-120
- H.K. Heussner (1999), „Volksgesetzgebung und Todesstrafe“, Recht und Politik 35, S. 92-100
- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), „Mehr direkte Demokratie wagen“, München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), „Mein Kampf“, München: Zentralverlag der NSDAP
- M. Hutter (2001), „Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden“, Appenzell: Museum Appenzell
- IRI (2005), „What impact does the money have in the initiative process?“, Washington: Initiative & Referendum Institute
- W. Ismayr (ed.) (1999), „Die politischen Systeme Westeuropas“, Opladen: Leske + Budrich
- J. Israel (2001), „Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity, 1650-1750“, Oxford, Oxford University Press
- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), „Effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures on achievement: a meta-analysis“, Psychological Bulletin 89, S. 47-62
- O. Jung (1989), „Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle 'Aufwertung', 'Fürstenenteignung', 'Panzerkreuzerverbot' und 'Youngplan'“, Frankfurt: Campus Verlag
- O. Jung (1994), „Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie“, Opladen: Westdeutscher Verlag

- O. Jung (2001), „Mehr direkte Demokratie wagen, S. 13-72 in: O. Jung / F.-L. Knemeyer (2001)
- O. Jung / F.-L. Knemeyer (eds.) (2001), „Im Blickpunkt: Direkte Demokratie“, München: Olzog
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), „Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential patchways“, *British Medical Journal* 312, S. 999-1003
- S. Kasmir (1996), „The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque town“, Albany: State University of New York Press
- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), „Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond“, Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), „Income distribution and mortality: cross sectional ecological study of the Robin Hood index in the United States“, *British Medical Journal* 312, S. 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), „Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness“, *Journal of Law, Economics and Organization* 12, S. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), „Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig“, München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), „De markt ontkracht onze waarden“, *Economische en Statistische Berichten*, 27. September, S. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), „Geven is geen ruilen. De gift in de economie“, p. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), „The referendum: direct democracy in Switzerland“, Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), „Switzerland“, S. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), „The mentality of apes“, London: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), „The brighter side of human nature. Altruism and empathy in everyday life“, New York: Basic Books
- A. Kohn (1993), „Why incentive plans cannot work“, *Harvard Business Review*, September-Oktober, S. 54-63
- A. Kohn (1992), „No contest. The case against competition. Why we lose in our race to win“, New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), „The gift. An interdisciplinary perspective“, Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), „Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven“, Amsterdam: Amsterdam University Press
- H.P. Kriesi (1993), „Directe democratie in de Zwitserse politiek“, in: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), «Naive cynicism in everyday theories of responsibility assessment: on biased assumptions of bias», *Journal of Personality and Social Psychology* 76, S. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), „L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIIIe et XIVe siècles“, Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- R.J. Lowry (ed.) (1973), «Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow», Monterey: Borooks/Cole Publishing Company
- A. Lupia (1994), „Short-cuts versus encyclopedias: information and voting behaviour in California's insurance reform elections“, *American Political Science Review* 88, S. 63-76
- W. Luthardt (1994), „Direkte Demokratie – Ein Vergleich in Westeuropa“, Baden-Baden: Nomos
- G. Mak (1996), „Hoe God verdween uit Jorwerd“, Amsterdam: Atlas; deutsche Übersetzung von Isabelle de Keghel: „Wie Gott verschwand aus Jorwerd“, München: Siedler (1999)
- J.J. Mansbridge (1990), „Beyond self-interest“, Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), „A theory of human motivation“, *Psychological Review* 50, S. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), „The authoritarian character structure“, in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), „Self-actualizing people: a study of psychological health“, S. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), „For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy“ University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), „Direct democracy and fiscal gridlock: have voter initiatives paralyzed the California budget?“ *State Politics and Policy Quarterly* 5, S. 248-264
- T. Mayer (1989), „Volksentscheid – ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege“, *Flensburger Hefte* 25, S. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), „Cooperation and competition among primitive peoples“, Boston: Beacon
- B. Meier (1996), „Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze“, *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), „The disparity between the actual and assumed power of self-interest“, *Journal of Personality and Social Psychology* 74, S. 53-62
- S. Möckli (1994), „Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtensten und Australien“, Bern: Verlag Paul Haupt
- E.N. Muller/ M.A. Seligson (1994), „Civic culture and democracy: the question of causal relationships“, *American Political Science Review* 88, S. 635-652
- D.G. Myers (1996), „Exploring psychology“, New York: Worth Publishers
- R. Nalbantian (ed.) (1987), „Incentives, cooperation and risk sharing“, Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), „A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability“, *Economic Journal* 107, S. 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), „Die fröhliche Wissenschaft“, *Kritische Studienausgabe* deel 3, Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijeboer (2005a), „The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment“, *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijeboer (2005b), „The Dutch referendum“, *European Constitutional Law Review* 1, S. 393-405
- A. Nijeboer (2003), „Weinig mis met democratie in Californië“, *Financieele Dagblad*, 23 August

- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), „Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz“, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 131, S. 147-177
- E. O’Keefe (1999) „Who rules America: the people vs. the political class“, Spring Green: Citizen Government Foundation
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), „Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert“, Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), „The altruistic personality: rescuers of Jews in Nazi Europe“, New York: Free Press
- A.J. Oswald (1997), „Happiness and economic performance“, Economic Journal 107, S. 1815-1831
- Th. Paine (1894), „The writings of Thomas Paine, collected and edited by Moncure Daniel Conway“, New York: G.P. Putnam’s Sons
- A. Pelinka (1994), „EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich“, Wien: Signum
- A. Pelinka (1999), „Das politische System Österreichs“, S. 489-517 in W. Ismayr (1999)
- R. Penrose (1994), „Shadows of the mind. A search for the missing science of consciousness“, Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), „A brief analysis of voter behaviour regarding tax initiatives, from 1979 to 1999“, Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), „The open universe. An argument for indeterminism“, London: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), „Fiscal institutions and fiscal performance“, Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), „Power to the people: an independent inquiry into Britain’s democracy“, Layerthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), „Een stem verder: het referendum in de lokale politiek“, Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), „Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum“, in P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), „Making democracy work“, Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), „The strange disappearance of civic America“, The American Prospect 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), „Bowling alone: America’s declining social capital“, Journal of Democracy 6, S. 65-78
- J. Rauch (1996), „Kindly inquisitors. The new attacks on free thought“, Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), „Zehn-Jahres-Bericht bayrischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“, München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), „The origins of virtue“, London: Viking
- H. van Rompuy (1997), „Doordoen, ook zonder applaus“ (interview), De Standaard, 24. Juni
- M. Ross en F. Sicoly (1979), „Egocentric biases in availability and attribution“, Journal of Personality and Social Psychology 37, S. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), „Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies“, European Economic Review 33, S. 903-933
- O. Ruin (1996), „Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues“, S. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), „Democracies are less warlike than other regimes“, European Journal of International Relations 1, S. 457-479
- Th. Schiller / V. Mittendorf (ed.) (2002), „Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven“, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Th. Schiller (2002), „Direkte Demokratie, eine Einführung“, Frankfurt am Main: Campus Verlag 2002
- P. Schrag (1998) „Paradise lost. California’s experience, America’s future“ New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), „Wie das Schöne im Menschen bewahren – und dennoch durch Anreize motivieren?“, Die Betriebswirtschaft 57, S. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), „Cooperative and competitive behaviour of Kibbutz and Urban children in Israel“, Child Development 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), „Between- and within-group cooperation and competition among Kibbutz and Non-kibbutz children“, Developmental Psychology 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), „The rediscovery of the mind“, Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), „Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht“, München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), „The initiative cookbook. Recipes and stories from California’s ballot wars“, San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), „How big corporations became Proposition 13’s biggest winners“, Democracy in Action (Newsletter of the Democracy Center), Herbst, S. 8-9
- R. Stommer (1985), „Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die ‘Thing-Bewegung’ im Dritten Reich“, Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), „Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten“, Mens en Maatschappij vol. 70, Nr. 3, S. 220-242
- D. A. Smith (1998), „Tax crusaders and the politics of direct democracy“, New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), „Special interests and direct democracy: an historical glance“, S. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (1999), „Sociaal-Culturele Verkenningen“, Den Haag: SCP
- R.M. Stein (1990), „Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism“, Journal of Politics 52, S. 29-53
- R. Steiner (1919, 2002), „Die Kernpunkte der sozialen Frage“, Dornach: Rudolf Steiner Verlag
- Stuttgarter Memorandum (1994), „Petition der ‘Demokratie-Initiative 94’ an den Landtag von Baden-Württemberg“, Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), „Voting on the budget deficit“, American Economic Review 80, S. 37-49
- W. Thienpont (1993), „Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan“, Caleidoscoop, Jg. 5 Nr. 1, S. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840, 1947), „Democracy in America“, Oxford: Oxford University Press

- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), „De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur“, Assen: Van Gorcum
- C. Turnbull (1972, 1994), „The mountain people“, London: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), „Winning is everything and other American myths“, New York: MacMillan
- J. Verhulst (1992), „Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation“, *Medical Hypotheses* 38, S. 346-348
- Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), „Income distribution and infant mortality“, *Quarterly Journal of Economics* 107, S. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), „Unemployment and mental health: some British studies“, *Journal of Social Issues* 44, S. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), „The battle over citizen lawmaking“, Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), „Initiative and referendum in the United States: a primer“, Washington: Citizen Lawmaker Press
- M.D. Waters (2003), „Initiative and referendum almanac“, Durham: Carolina Academic Press
- W. Weihrauch (1989), „Der freie Mensch – die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt“, *Flensburger Hefte* 25, S. 10-109
- R.K. von Weizsäcker (1992), „Staatsverschuldung und Demokratie“, *Kyklos* 45, S. 51-67
- G. van Westerloo (2002), „De illusie van democratie“, *NRC Handelsblad, Magazine M*, 4. Mai
- R.G. Wilkinson (1992), „Income distribution and life expectancy“, *British Medical Journal* 304, S. 165-168
- R.G. Wilkinson (1996), „Commentary: a reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence“, *British Medical Journal* 311, S. 1285-1287
- P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), „Season of birth and cognitive development“, *Nature* 228, S. 1033-1036
- L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), „Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany“, *Konjunkturpolitik* 41, S. 293-307
- H.E.S. Woldring (1996), „De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie“, Utrecht: Het Spectrum
- R. Wuthnow (1991), „Acts of compassion“, Princeton: Princeton University Press
- J.F. Zimmerman (1999), „The New England town meeting: democracy in action“, Westport: Praeger



## Über die Autoren

**Jos Verhulst** (1949) promovierte an der Universität Leuven auf dem Gebiet der Quantenchemie und studierte daneben unter anderem Philosophie und Wirtschaft. Er ist Mitbegründer von *Democratie.nu*, der belgischen Initiative für direkte Demokratie. Zu seinen Veröffentlichungen zählen „Der Glanz von Kopenhagen: Geistige Perspektiven der modernen Physik“ (1994), eine aristotelische Interpretation der Quantenmechanik, sowie „Developmental Dynamics in Humans and Other Primates“ (2003), eine nicht-darwinistische Sicht auf die Evolution des Menschen. Außerdem veröffentlichte er unter anderem Aufsätze in *Psychological Reports*, *Acta Biotheoretica*, *British Medical Journal* sowie *Annals of Human Biology*. Weitere Artikel in zahlreichen Zeitungen und Zeitschriften galten verschiedenen gesellschaftlichen Themen. Im Jahr 1998 verfasste Verhulst die erste Ausgabe dieses Buches.

**Arjen Nijeboer** (1974) studierte Journalismus und Kommunikation an der Hochschule Windesheim (Niederlande) sowie internationale Beziehungen an der Universität von Amsterdam. Es ist Mitbegründer des Initiative & Referendum Institute Europe sowie der Referendum Platform. In den Niederlanden leitete er verschiedene Kampagnen für die Einführung von direkter Demokratie, darunter die Kampagne für ein Referendum über die europäische Verfassung. Er beriet Politiker, staatliche Stellen und Organisationen zu den Themen Referendum und Kampagnen. Zu Fragen der Demokratie veröffentlichte er Artikel in überregionalen niederländischen Zeitungen sowie in internationalen Fach- und wissenschaftlichen Zeitschriften. Er ist Koautor dieser erweiterten und aktualisierten Ausgabe.

**Gerald Häfner** (1956) studierte Germanistik, Waldorfpädagogik, Sozialwissenschaften und Philosophie in München, Witten und Bochum. Er war Mitbegründer der Partei 'die Grünen' und, in 1988, Mitbegründer von Mehr Demokratie e.V. (damals noch „Initiative Demokratie entwickeln“ (IDEE)). Von 1994 bis 1998 sowie von April 2001 bis Oktober 2002 war er Mitglied des Deutschen Bundestages. Neben verschiedenen Zeitschriften- und Buchveröffentlichungen ist er auch Autor zahlreicher Gesetzesentwürfe die sich u.a. auf Fragen der Demokratie und Menschenrechte beziehen. Desweiteren ist er Mitautor mehrerer Verfassungsentwürfe und ist als Sachverständiger zu Demokratie- und Verfassungsfragen u.a. für die Landtage in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein, sowie für mehrere Parlamente im Ausland tätig. In 2005 wurde Gerald Häfner in der Kategorie „Verbesserung des politischen Systems“ mit dem National Leadership Award des Economic Forum Deutschland ausgezeichnet.

# Über die Herausgeber dieses Buches

## **Democracy International**

Democracy International ist ein Netzwerk aus Bewegungen für direkte Demokratie, das Anfang 2005 in Brüssel gegründet wurde. Ziel dieses Netzwerks ist die Förderung von direkter Demokratie sowohl in den Ländern Europas als auch auf EU-Ebene. Es vereint Kritiker und Befürworter der Europäischen Union, die trotz ihrer Meinungsverschiedenheiten einig sind in dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie in Europa. Democracy International hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass in möglichst vielen Ländern nationale Referenden zur europäischen Verfassung abgehalten werden – etwa zehn EU-Mitgliedsstaaten haben ein solches Referendum angekündigt. Die Kampagne zur Durchsetzung direktdemokratischer Rechte in der europäischen Verfassung war – mit der Aufnahme der europäischen Bürgerinitiative – teilweise erfolgreich. Nach der Ablehnung der europäischen Verfassung setzt sich Democracy International unter anderem für eine getrennte Einführung der europäischen Bürgerinitiative sowie für einen neuen, direkt von den Bürgern gewählten Konvent ein, der neue Wege für die europäische Zusammenarbeit suchen soll.

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

## **Democratie.nu**

Diese flämische Bewegung für direkte Demokratie wurde 1995 als WIT (Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Zeitgeistes) gegründet. Die Änderung des Namens im Jahr 2005 ist Ausdruck der wachsenden Einsicht, dass ein politisches System ohne die Möglichkeit von verbindlichen Referenden zu allen politischen Themen nicht als echte Demokratie bezeichnet werden darf. Die Bewegung hat in Belgien die öffentliche Debatte im Allgemeinen gefördert und wesentlich dazu beigetragen, dass direkte Demokratie in die Parteiprogramme zahlreicher politischer Parteien aufgenommen wurde. Von 1995 bis Ende 2003 gab sie die Zeitschrift für direkte Demokratie „De Witte Werf“ heraus.

[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

## **Referendum Platform**

Die Bewegung Referendum Platform wurde im Jahr 2000 gegründet; sie setzt sich aktiv für die Einführung von direkter Demokratie in den Niederlanden ein. Sie führte erfolgreiche Kampagnen für ein Referendum über die europäische Verfassung sowie für die Einführung von Volksinitiative und Referendum in Amsterdam. Derzeit setzt sie sich für die Einführung der europäischen Bürgerinitiative ein. Außerdem berät sie zahlreiche Bürgerkomitees, die kommunale Referenden organisieren wollen, und veröffentlicht in niederländischen Medien regelmäßig Beiträge zum Thema Referendum.

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

## **Mehr Demokratie**

Maßgeblichen Anteil an den direktdemokratischen Reformen in Deutschland hatte und hat der Verein Mehr Demokratie e.V., der sich zu einem Motor für den bürgerfreundlichen Ausbau der Direkten Demokratie entwickelt hat. Mehr Demokratie e.V. wurde 1996 gegründet. Mehr Demokratie informiert, dokumentiert und forscht auf dem Gebiet der direkten Demokratie, berät Politiker und Parlamente, und setzte bzw. setzt zahlreiche gesetzliche Regelungen bzw. Verbesserungen sowohl mittels beratender Tätigkeiten in parlamentarischen Verfahren als auch mittels selbst initiierten direktdemokratischer Aktionen und Verfahren durch.

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)