



# Alle Macht dem Volk: Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik

**„Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur  
Aktionismus?**

Hambacher Disput  
25. September 2010

## **Impressum:**

---

### **Herausgeberin:**

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz  
Am Kronberger Hof 6  
55116 Mainz



### **Verantwortlich:**

Dr. Dieter Schiffmann

### **Redaktion:**

Marianne Rohde

### **Fotos:**

Klaus Mümpfer, Norbert Wagner

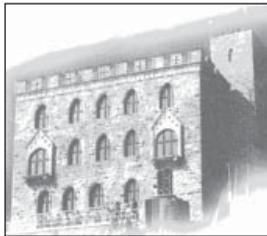
### **Grafik, Layout:**

Birgit Elm

Mainz 2011

ISBN 978-3-89289-018-8

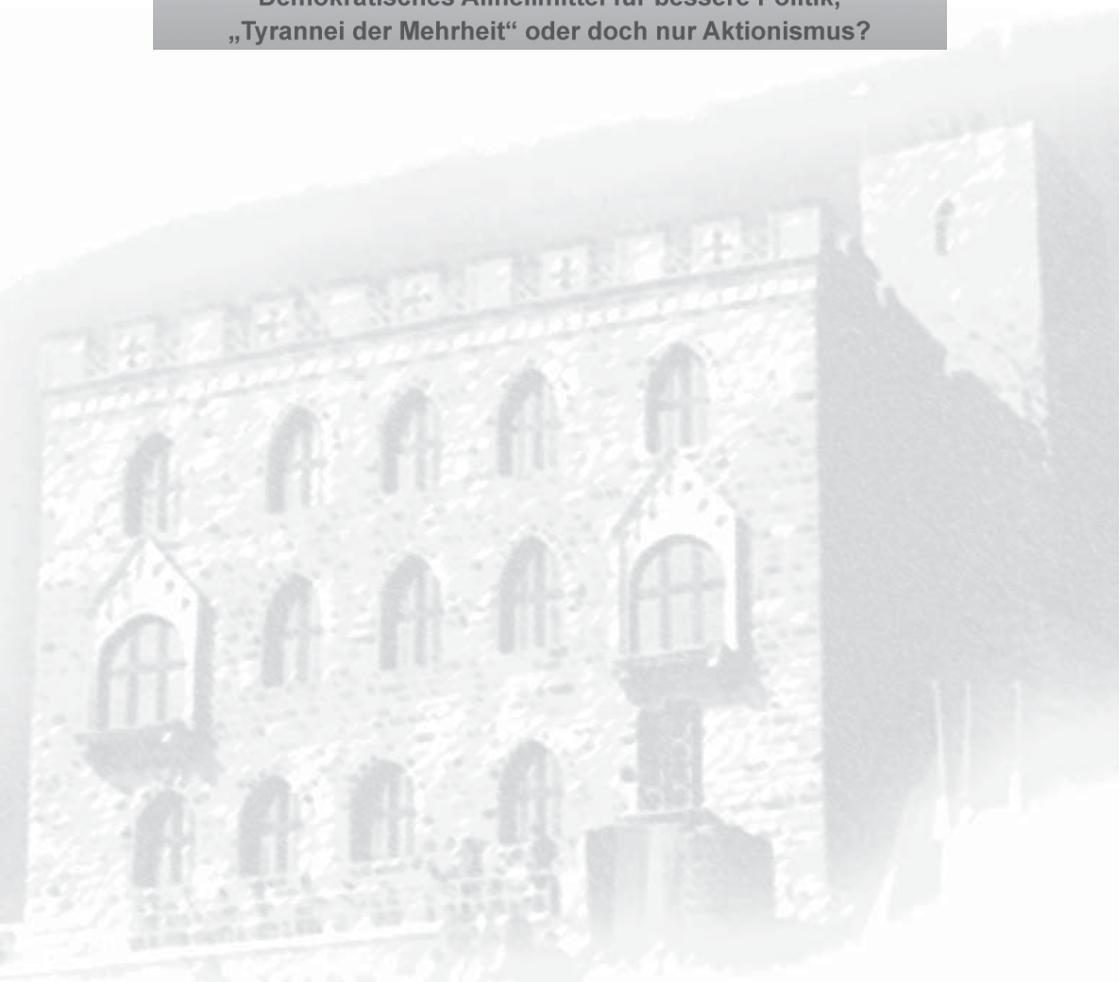
Alle Macht dem Volk:  
**Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik,  
„Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur Aktionismus?**



Hambacher Disput  
25. September 2010

# Hambacher Disput 2010

**Alle Macht dem Volk:  
Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik,  
„Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur Aktionismus?**



---

## Inhalt

---

<b>Vorwort</b> .....	6
<b>Begrüßung <i>Dr. Dieter Schiffmann</i></b> .....	7
<b>Grußwort <i>Minister Karl-Peter Bruch</i></b> .....	14
<b>Pro und Contra <i>Prof. em. Dr. Hans Herbert von Arnim</i></b> <i>„Wir haben nicht zu viel, sondern zu wenig Demokratie“</i> .....	17
<b>Pro und Contra <i>Prof. Dr. Manfred G. Schmidt</i></b> <i>„Alle Macht dem Volk? Befunde der Forschung zur Direktdemokratie</i> .....	28
<b>Direkte Demokratie: Länderebene <i>Dr. Christina Eder</i></b> <i>„Direkte Demokratie in Deutschland: Zu den Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene</i> .....	38
<b>Direkte Demokratie: Länderebene</b> <i>Landtagspräsident a.D. Christoph Grimm</i> <i>Kommentar aus der politischen Praxis</i> .....	51
<b>Direkte Demokratie: Kommunale Ebene <i>Dr. Volker Mittendorf</i></b> <i>„Demokratie vor Ort: Macht – Bürgerbegehren – Öffentlichkeit“</i> .....	54
<b>Direkte Demokratie: Kommunale Ebene</b> <i>Prof. Dr. Gunnar Schwarting</i> <i>Kommentar aus der kommunalpolitischen Praxis</i> .....	74
<b>Impressionen</b> .....	78



Rheinland-Pfalz

Politische Bildung  
**LPB**  
Landeszentrale für  
Rheinland - Pfalz

EINLADUNG

**Alle Macht dem Volk:  
Demokratisches Allheilmittel  
für bessere Politik, „Tyrannei  
der Mehrheit“ oder doch nur  
Aktionismus?**

**Samstag, 25. September 2010**  
10:00 – 14:00 Uhr  
Hambacher Schloss,  
Neustadt a.d. Weinstraße,  
Ortsteil Hambach

Schirmherr:  
Kurt Beck  
Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Eine Veranstaltung der Landeszentrale für politische Bildung  
in Kooperation mit der Stiftung Hambacher Schloss

**HAMBACHER DISPUT 2010**

Alle Macht dem Volk:  
**Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik, „Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur Aktionismus?**

Landeszentrale für Politische Bildung  
**LPB**  
Rheinland - Pfalz

10:00 **Beginn**

**Begrüßung**

Dr. Dieter Schiffmann  
Direktor der Landeszentrale für politische Bildung  
Rheinland-Pfalz

**Grußwort**

Karl-Peter Bruch  
Stv. Ministerpräsident / Minister des Innern und für Sport

**Pro und Contra**

„Wir haben nicht zu viel, sondern zu wenig Demokratie“  
Prof. em. Dr. Hans Herbert von Arnim  
(Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung,  
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
Speyer)

„Alle Macht dem Volk? Befunde der Forschung zur  
Direktdemokratie“

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt  
(Institut für Politische Wissenschaft,  
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg)

**Kaffeepause**

**Direkte Demokratie: Länderebene**

„Direkte Demokratie in Deutschland: Zu den Erfahrungen  
mit Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene“

Dr. Christina Eder  
(GESIS-Leibnitz-Institut für Sozialwissenschaften,  
Datenarchiv f. Sozialwissenschaften Mannheim)  
Kommentar aus der politischen Praxis:  
Landtagspräsident a. D. Christoph Grimm (Trier)

**Direkte Demokratie: Kommunale Ebene**

„Demokratie vor Ort: Macht – Bürgerbegehren –  
Öffentlichkeit“

Dr. Volker Mittendorf  
(Institut f. Politikwissenschaft Bergische Universität  
Wuppertal / Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und  
direkte Demokratie, Gießen)  
Kommentar aus der kommunalpolitischen Praxis:  
Prof. Dr. Gunnar Schwarting  
Geschäftsführer Städtetag Rheinland-Pfalz, Mainz

**Diskussionsrunde mit den Vortragenden  
und dem Publikum:**

„Bürgerinnen und Bürger an die Macht: Demokratisches  
Allheilmittel für bessere Politik, ‚Tyrannei der Mehrheit‘  
oder doch nur „weiße Salbe“?

Moderation: Dr. Dieter Schiffmann

**Schlusswort**

Anschließend: Gemeinsamer Imbiss

ca. 14:00 Ende des Hambacher Disputs

HAMBACHER DISPUT 2010

## Vorwort

---

Direktdemokratische Elemente und Partizipationsformen zu betrachten und ihre Einflüsse und Ausflüsse genauer zu beleuchten war das Ziel des 29. Hambacher Disputes mit dem Titel „Alle Macht dem Volk: Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik, „Tyrannei der Mehrheit“ oder doch nur Aktionismus?“.

Wie wollen und können Bürgerinnen und Bürger besser in Entscheidungsprozesse einbezogen werden, welche Erfahrungen liegen zu Volksbegehren und Volksentscheiden in anderen Ländern vor, kann stärkere Bürgerbeteiligung Politik- und Parteienverdrossenheit entgegenwirken? Diese und andere Fragen wurden von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern analysiert, referiert, kontrovers diskutiert und anschließend von Praktikern kommentiert.

Dabei blieb der Disput nicht in der Analyse stecken. Vielmehr wurden Lösungsansätze entwickelt und Forderungen erhoben – sowohl von den Akteuren auf dem Podium wie auch den interessierten Gästen im Publikum.

Die vorliegende Dokumentation der Beiträge mag Ihnen Erkenntnisse und Anregungen für die weitere Diskussion zum Thema geben. Wir freuen uns über Ihr Interesse daran.

**Dr. Dieter Schiffmann**  
Direktor

**Marianne Rohde**  
Stellv. Direktorin

## Begrüßung

### Dr. Dieter Schiffmann

Direktor der Landeszentrale für  
politische Bildung Rheinland-Pfalz

### Begrüßungsrede 29. Hambacher Disput

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, dass Sie auch in diesem Jahr wieder in so großer Zahl unseren Hambacher Disput mit ihrer Anwesenheit beehren. Es ist ja immer auch eine Art Volksentscheid darüber, ob wir mit der Wahl des Themas und der Referenten richtig liegen, das heißt, ein Thema aufgegriffen haben, das im Zentrum des politischen Diskurses steht.

Ich begrüße ganz herzlich den Minister des Innern und für Sport und stellvertretenden Ministerpräsidenten, Karl Peter Bruch, der heute hier in Vertretung des Schirmherrn, Herrn Ministerpräsident Kurt Beck, ein Grußwort sprechen wird.

Aus dem rheinland-pfälzischen Landtag begrüße ich ganz herzlich Frau Abgeordnete Hildrun Siegrist und Herrn Wolfgang Schwarz, beide für die SPD-Fraktion. Für die zahlreichen anwesenden kommunalen Mandatsträger heiße ich Herrn Oberbürgermeister Michael Kissel aus Worms willkommen. Die Justiz ist zahlreich vertreten mit Gästen, die viele unserer Veranstaltungen hier auf dem Hambacher Schloss als Informations- und Diskussionsplattform nutzen. Stellvertretend für sie möchte ich Herrn Generalstaatsanwalt Pendt aus Zweibrücken, die Präsidentin des Pfälzischen Verwaltungsgerichts, Frau Dr. Sünner, und den Präsidenten des Landgerichts Landau, Herrn Dr. Falk, begrüßen.



Aus dem gesamten Bereich der Hochschulen und Schulen heiße ich stellvertretend den Präsidenten der Fachhochschule Ludwigshafen, Herrn Professor Dr. Peter Mudra willkommen.

Angesichts der bevorstehenden 20. Wiederkehr der deutschen Vereinigung möchte ich an zwei große Parolen der deutschen Nachkriegsgeschichte erinnern:

Vor ziemlich genau 41 Jahren kam es als Ergebnis der Bundestagswahl 1969 zur Bildung der sozialliberalen Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt, dessen Regierungserklärung dann unter der programmatischen Losung „Mehr Demokratie wagen“ stand. Und vor 21 Jahren brachte der Ruf „Wir sind das Volk“ der Massen in Leipzig, Dresden und Plauen und anderswo in der DDR die SED-Diktatur zum Einsturz. Dabei war dieses „Volk“, waren diese Hunderttausende von aktiven, demonstrierenden Bürgerinnen und Bürgern, gegenüber den 3 Millionen Mitgliedern der SED und der Blockparteien nur eine Minderheit.

Das vor drei Jahren erschienene Standardwerk zur Geschichte der Bundesrepublik von Edgar Wolfrum trug den bezeichnenden Titel „Die geglü ckte Demokratie“. Vorgestern erschien dann aber zum Beispiel die neueste Ausgabe der ZEIT mit einem großen Test als Aufmacher. „Wie politisch bin ich noch?“ „In Zeiten von Bürgerprotest und Verdrossenheit“ sollten die Leserinnen und Leser dies durch die Beantwortung von 40 Fragen erfahren.

„Zeiten von Bürgerprotest und Verdrossenheit“: Protest der Bürger wegen und Verdrossenheit worüber oder über wen? Die Belege dafür sind zahlreich:

- Biedere Schwaben, die jede Woche zu Tausenden, ja Zehntausenden gegen das Großprojekt „Stuttgart 21“ demonstrieren
- Die breite Bewegung, die in Bayern per Volksbegehren und Volksentscheid das strikte Rauchverbot durchgesetzt hat gegen eine CSU, die aus eingebildeter Angst vor „den Bürgern“ gerade das erste Nichtrauchergesetz abgeschwächt hatte
- Die Bürgerinitiative, die in Hamburg gegen einen Allparteienkon-

sens von Regierung und Opposition die geplante Schulreform zu Fall gebracht hat

- Die Vielzahl von erfolgreichen lokalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegen kommunale Großprojekte wie z.B. in Heidelberg im Juli gegen die Erweiterung der Stadthalle

„Dem Volk ist inzwischen fast jeder Anlass recht, um den Herrschenden zu zeigen, wie groß die Unzufriedenheit geworden ist“, schrieb vor 14 Tagen Susanne Gaschke in der ZEIT. Und sie fuhr fort: „‘Mich fragt ja keiner‘ – das war lange Zeit ein Satz schlecht gelaunter Taxifahrer, nörgeliger Rentner und verdrossener Tresenhocker, mit dem sie ihr allgemeines Missfallen am Leben ausdrückten“. Am Beispiel der breiten Resonanz auf das Buch von Thilo Sarrazin konstatiert sie einen grundlegenden Wandel in den vergangenen zwei Jahrzehnten: „Offenbar verspüren immer Menschen, die sich selbst durchaus als verantwortungsvolle Bürger wahrnehmen, eine Entfremdung von Politik und Medien. Sie haben das Gefühl, dass ihre Erfahrungen und Probleme von den politischen Repräsentanten entweder gar nicht gesehen oder willentlich ignoriert werden oder – schlimmer noch – dass man sie ihnen wegpädagogisieren will.... Der Einzelne fühlt sich immer weniger von einem politisch und emotional gleich gerichteten Umfeld getragen“.

Das zielt eher ab auf die Verdrossenheit an den eingespielten Formen der Partei- und Gremienpolitik, weniger auf eine generelle Entfremdung von der Demokratie.

Einen ähnlichen Befund mit dem Blick von außen lieferte in der gleichen Woche in der FAZ Roger Köppel, der Chefredakteur der Schweizer „Weltwoche“. Er schrieb: „Deutschland ist eine junge Demokratie. Die Politiker misstrauen dem Volk, von dem sie gewählt werden. Die Meinungsvielfalt wird von oben gesteuert und mit Drohkulissen eingeschränkt. (...) längst ist der Hinweis auf traumatisierende Erfahrungen zum willkommenen Alibi geworden, demokratische Politik unter Ausschluss des Demos (Volk) zu betreiben.“

Sind das nur journalistische Mutmaßungen über den Zustand des Verhältnisses zwischen den Institutionen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie und den von ihnen Regierten, den Bürgerinnen und Bürgern, und hat doch eher Edgar Wolfrum mit seinem rundum positiven Fazit bundesdeutscher Demokratiegeschichte Recht?

Wohl nicht, wie eine Ende Juli veröffentlichte Umfrage der Bertelsmann-Stiftung belegt. Danach hielten mehr als drei Viertel der Befragten „die Politik“ für kaum in der Lage, die drängendsten Probleme der kommenden Jahre zu bewältigen. Der Politik im eigenen Land wird angesichts von Europäisierung im Mehrebenensystem, Globalisierung, innerstaatlicher Politikverflechtung, globalen Umweltphänomenen wie dem Klimawandel und angesichts der hochkomplexen Aspekte von Großtechnologien wenig zugetraut. Und das, obwohl oder vielleicht, weil mittlerweile überall in der Politik bestimmte Entscheidungen und Problemlösungen wegen angeblicher Sachzwänge für „alternativlos“ erklärt werden: Die Milliarden Euro teure Bankenrettung in der Finanzkrise, die „Rente mit 67“, der Bundeswehreininsatz in Afghanistan, die de facto Abschaffung der Wehrpflicht oder die jeweils neueste Gesundheitsreform. Da verwundert es nicht, wenn ein junger Bundestagsabgeordneter, Marco Bülow, in einem Buch über „Macht und Ohnmacht der Volksvertreter“ seine Erfahrungen als Abgeordneter unter dem kennzeichnenden Titel „Wir Abnicker“ veröffentlicht.

Heribert Prantl kam Anfang Juli in der „Süddeutschen Zeitung“ trotzdem zu einer eher positiven Einschätzung dieser schwierigen Stimmungsgemengelage bei den Bürgern: „Es ist zwar wahr, dass es in Deutschland ungeheuer viel Unzufriedenheit gibt – mit der Politik, mit der Wirtschaft und mit den Kirchen, mit Arbeit und Lohn, mit Bildung und Lebensperspektiven. Aber es stimmt nicht, dass diese Unzufriedenheit nur apolitisch ist...; es stimmt nicht, dass die Gesellschaft sich mit ihrer Verärgерung und ihrer Erbitterung abgefunden hat, es stimmt auch nicht, dass die Zivilgesellschaft verkümmert und die Demokratie einschläft.“ In seinen Augen waren zum Beispiel die „Wochen des begeisterten bürgerlichen Engagements für den Kandidaten Gauck ... ein Gegenbeweis.“

Auf andere Weise wird das durch die Ergebnisse der schon zitierten Umfrage der Bertelsmann-Stiftung bestätigt: Jeder zweite Bundesbürger will danach mehr Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, bei den unter 50-jährigen sogar 60 Prozent. Drei Viertel der Bevölkerung würden sich häufiger beteiligen, wenn es mehr Bürgerbegehren und mehr Volksentscheide gäbe. Den Volksentscheid halten gegenwärtig 70 Prozent der Erwachsenen für die wirksamste Form der Bürgerbeteiligung trotz aller Kritik zum Beispiel an der erfolgreichen Schweizer Volksabstimmung für das Bauverbot von Minaretten. Vielleicht weil alle wissen, dass letztlich das Bundesverfassungsgericht über die Grundsätze der Verfassung wacht?

Die etablierte Politik ist im Umgang mit dem Thema der direkten Demokratie gespalten. Nicht nur bei den Älteren wirkt immer noch der so genannte „Weimar-Komplex“, die Angst vor einer permanenten Emotionalisierung, einer „Herrschaft der Straße“.

Bei anderen, meist denjenigen, die im Parlament in der Opposition sind, wird nach Volksentscheiden gerufen, wenn es einem gerade in das politische Kalkül passt. Die CSU ruft nach Volksentscheid, wenn es um die Erweiterung der EU und vor allem um einen möglichen Beitritt der Türkei geht. Und die SPD, die allerdings schon über Jahre vergeblich versucht hat, eine verfassungsändernde Mehrheit für die allgemeine Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheiden in das Grundgesetz zusammenzubekommen, ruft jetzt in Gestalt ihres Vorsitzenden Sigmar Gabriel auf Bundesebene nach einem Volksentscheid über die Atompolitik der schwarz-gelben Regierung und in Baden-Württemberg nach einem Volksentscheid über „Stuttgart 21“.

Ob das allerdings alleine etwas verändern würde, wenn nicht gleichzeitig auch die Parteien, die Parlamente, die Regierungen und die Bürokrationen sich auch selbst veränderten, muss zumindest in Zweifel gezogen werden. „Die Parteien müssten sich gleichsam schütteln und das alltagstaugliche, menschliche Sprechen wieder einüben. Sie müssten nach den Erfahrungen der Normalbürger regelrecht gieren...“

hat die schon zitierte Susanne Gaschke die Voraussetzungen beschrieben und Rüdiger Sold schlussfolgerte eher kritisch, dann müssten „die Abgeordneten ihre Arbeit einfach noch besser machen“.

Ein solcher Ansatz für einen veränderten Umgang mit den Bürgern ist aus meiner Sicht durchaus die in Rheinland-Pfalz im Vorfeld der anstehenden Kommunal- und Verwaltungsreform durchgeführte breite Bürgerbeteiligung.

Wir wollen uns heute vor diesem eben skizzierten Hintergrund intensiv mit den Erfahrungen mit und den Einschätzungen über sachunmittelbare Bürgerentscheidung und der Einbindung der Bürger in die politischen Entscheidungsprozesse von der Kommune bis zum Bund befassen.

Zu dem Pro und Contra direkter Demokratie im Gesamtzusammenhang unserer nunmehr 61 Jahre alten repräsentativen parlamentarischen Demokratie werden – nach dem Grußwort von Innenminister Bruch – Professor Dr. Hans-Herbert von Arnim und Professor Dr. Manfred G. Schmidt den Aufschlag machen. Vielleicht hören wir dabei auch etwas zu der Frage, ob es dabei wirklich nur um eine sich wechselseitig ausschließende Alternative handelt oder ob Synthesen möglich sind. Ich begrüße beide ganz herzlich.

Anschließend wollen wir uns anschauen, ob, wie und wann die Instrumente direkter Demokratie auf der Ebene der deutschen Länder funktionieren, also einer Ebene, die schon deutlich näher bei den Bürgerinnen und Bürgern ist. Frau Dr. Christina Eder wird die vorliegenden Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Forschung vorstellen und der frühere Präsident des rheinland-pfälzischen Landtags, Christoph Grimm, wird das aus seinen 27 Jahren Erfahrungen als Landesparlamentarier heraus pointiert kommentieren und bewerten. Seien Sie herzlich willkommen.

Im dritten Teil werden wir den Blick auf die kommunale Ebene richten, also dorthin, wo die Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger, die

Nähe zu den Ergebnissen von Politik am größten ist. Dr. Volker Mitendorf, engagierter Partizipationsforscher und –berater, wird darstellen, ob und wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – und andere Formen der kommunalen Bürgerbeteiligung – nachhaltig von Kommunalpolitikerinnen und -politikern für eine bessere Kommunalpolitik genutzt werden können. Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des rheinland-pfälzischen Städtetages und Experte für das hochkomplexe kommunale Haushaltswesen, wird das mit den rheinland-pfälzischen Erfahrungen kommentieren. Vielleicht wird er auch zu der kürzlich vorgetragenen massiven Kritik der Initiative „Mehr Demokratie“ an den geltenden bzw. jetzt etwas abgesenkten Quoren Stellung nehmen. Schön, dass Sie heute bei uns sind.

Abschließend gehen wir mit Ihnen, liebe Gäste, in das Gespräch und in die Diskussion mit unserer Referentin und den Referenten. Allerdings wollen wir zuvor, in zwei Schritten direkter Beteiligung von ihnen wissen, mit welchen Einschätzungen unseres Themas Sie heute hier her gekommen sind und später dann, ob vorgetragene Argumente daran etwas verändert haben.

Wie es bei uns üblich ist, sollen Sie nach diesem intensiven, hoffentlich auch kurzweiligen Vormittag nicht geschwächt, sondern mit einem kleinen Imbiss und vielen weiteren Gesprächen gestärkt die Heimreise antreten. Dazu lade ich Sie ganz herzlich ein. Nachdem ich im letzten Jahr Wein gepredigt und dann nur Wasser angeboten habe, kann ich Ihnen versprechen: in diesem Jahr gibt es neben dem Imbiss und Wasser auf jeden Fall auch Wein.

## Grußwort

---

### **Grußwort von Herrn Minister Karl-Peter Bruch**

**Stv. Ministerpräsident /  
Minister des Innern und für Sport**

Wir in Rheinland-Pfalz erleben gerade, dass die breite öffentliche Debatte einer Bürgerbeteiligung – auch und gerade bei schwierigen Entscheidungen wie bei der aktuellen Kommunal- und Verwaltungsreform – eine akzeptanzsteigernde Wirkung entfaltet.

Überschaubare Größenverhältnisse, besondere Bürgernähe und der Respekt vor gewachsenen Strukturen sind besondere Markenzeichen von Rheinland-Pfalz.

Die Landesregierung will und wird das erhalten und gleichzeitig das Bewährte fit machen für die nächsten Jahrzehnte.

Der jetzige kommunale Verwaltungsaufbau mit den Ebenen der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Städte und Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden hat sich grundsätzlich bewährt. Gerade das Modell der Verbandsgemeinden mit der Bewahrung der rechtlichen Eigenständigkeit der Ortsgemeinden hat das bürgerschaftliche Engagement und das Miteinander unterstützt und gestärkt.

Die Kommunal- und Verwaltungsreform soll im Wesentlichen drei Bereiche umfassen:



- Die Optimierung der Zuständigkeiten für öffentliche Aufgaben, also: Welche Verwaltung ist wofür zuständig?
- Die Optimierung von Verfahrensabläufen, also: Wie kann die Verwaltung noch bürgernäher und gleichzeitig kostengünstiger werden?
- Die Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen, also die Angleichung von Verbandsgemeinde- und gegebenenfalls Kreisgrößen an ihre neuen Aufgaben und die Herausforderungen der Zukunft.

Eines möchte ich deutlich herausstellen:

Der Reformprozess kann nur gelingen, wenn Politik, Wissenschaft, Kommunen und vor allem die Bürgerinnen und Bürger ihn mittragen und mitgestalten.

Die Landesregierung hatte Recht mit der Entscheidung, neue Wege der Beteiligung zu gehen. Diese Bürgerbeteiligung ist für ganz Deutschland einmalig: Alle Bürgerinnen und Bürger sollten die Möglichkeit haben, ihre Ideen und Vorstellungen in die Reform einzubringen. Es wurde daher kein fertiges Konzept in die Diskussion gegeben, sondern die Meinungen und Vorstellungen der Bevölkerung sollten in ein Leitbild für die Reform einfließen.

Auf Beschluss des Ministerrates wurde dann eine umfassende mehrstufige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der KVR realisiert.

Dabei haben wir unterschiedliche Instrumente eingesetzt:

- neun Regionalkonferenzen
- fünf Bürgerkongresse
- sechs Planungszellen
- eine repräsentative, telefonische Bevölkerungsbefragung sowie
- eine internetgestützte Online-Befragung.

Parallel dazu hatten während des ganzen Prozesses alle Interessierten die Möglichkeit, sich über eine Internetseite mit ihren Vorschlägen

und Wünschen in den Diskussionsprozess einzubringen. Zugleich findet eine wissenschaftliche Begleitung der Bürgerbeteiligung durch die Universität Koblenz statt.

Die erarbeiteten Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger spiegeln sich in den Grundlinien der Reform deutlich wider. Alle Ergebnisse der Beteiligung werden der Öffentlichkeit präsentiert. Das Motto „Meine Meinung zählt“ gilt in Rheinland-Pfalz nach wie vor.

Die Beteiligungsprozesse haben sich bewährt. Die Politik hat dabei positive Erfahrungen gesammelt und wurde ermutigt, die Stimme der Bürgerinnen und Bürger vermehrt in die Entscheidungsfindung einzubeziehen – auch bei komplexen und schwierigen Themen.

Die Verbesserung von Möglichkeiten der politischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an sie betreffenden Angelegenheiten war eine wichtige Forderung, die wir aufgegriffen haben. Mit der Absenkung der erforderlichen Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden die Hürden für eine direkt-demokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in ihren Gemeinden gesenkt. Über eine sogenannte Experimentierklausel ermutigen wir die Kommunen darüber hinaus, neue Formen der Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung zu nutzen.

Rheinland-Pfalz hat mit der Bürgerbeteiligung gute Erfahrungen gemacht. Ich bin überzeugt, dass wir mit mehr Bürgerbeteiligung auf dem richtigen Weg sind.

## Pro und Contra

**Prof. em. Dr. Hans Herbert von Arnim**  
 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche  
 Verwaltung, deutsche Hochschule für  
 Verwaltungswissenschaften Speyer



**Wir brauchen nicht weniger,  
 sondern mehr Demokratie**

Demokratie ist nach dem berühmten Wort des früheren amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln Herrschaft des Volkes durch das Volk und für das Volk. An der Herrschaft *durch* das Volk fehlt es in unserer Republik unübersehbar, und zwar nicht nur da und dort, sondern praktisch überall.

Und das Schlimme ist: Die Menschen haben den Eindruck, dass ihre Repräsentanten auch nicht mehr wirklich *für* das Volk agieren, sondern oft eher zum Wohle der Großwirtschaft oder gar zum eigenen Wohle.

Krasse Fälle öffentlicher Verschwendung wie beim Nürburgring oder dem dem Schlosshotel Bad Bergzabern, für die niemand die Verantwortung übernehmen will, oder verfassungswidrige Extra-Millionen für Abgeordnete scheinen den Eindruck der Gemeinwohlferne der Politik zu bestätigen.

Dass zwischen oben und unten, zwischen der politischen Klasse und den Bürgern eine gewaltige Lücke klafft und dass die Bürger immer mehr den Eindruck haben, Politik werde über ihre Köpfe hinweg gemacht, das pfeifen die Spatzen längst von den Dächern, und eine zunehmende Politikerverdrossenheit macht sich breit.

Die ehemals großen Volksparteien verlieren rasant an Zuspruch. Wenn das so weitergeht, stehen sie bald als „Volksparteien ohne Volk“

da. Die Mitglieder laufen ihnen davon. Die SPD hat die Hälfte ihrer Mitgliedschaft eingebüßt, und der Union geht es nicht viel besser.

Auch ihre Wähleranteile schmelzen dahin. Die Wähler liefen zunächst vor allem zur FDP über, die bei der Bundestagswahl im Herbst letzten Jahres rund 15 Prozent der Stimmen bekam.

Doch Hochmut kommt vor dem Fall. Ein Millionen-Geschenk an Hoteliers und das auftrumpfende Auftreten ihres Vorsitzenden Guido Westerwelle, der sich wie ein politisch Neureicher benahm, um nur einige Aspekte zu nennen, führten dazu, dass die FDP – wenn man den Umfragen glauben will – jetzt sogar die Fünf-Prozent-Klausel fürchten muss.

Dafür genießen die Grünen in Wahlen und erst recht den Umfragen ein Allzeit-Hoch. Die 18 Prozent, von denen der unglückliche Möllemann und Westerwelle vor Jahren geträumt hatten – für die Grünen scheinen sie plötzlich in Reichweite. Die Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke und Projekte wie Stuttgart 21 schaufeln Wasser auf ihre Mühlen. Der Hauptgrund aber ist: Die Grünen sind weder im Bund noch bis vor kurzem in einem Flächenland an der Regierung; und auch in Nordrhein-Westfalen ist die rot-grüne Minderheitsregierung erst am Anfang. Die Grünen brauchten sich deshalb bisher nicht zu bewähren. Das Hoch verdanken sie nicht zuletzt einem *faute de mieux*, einem Mangel an Besserem: Alle anderen Parteien kommen vielen Bürgern noch weniger wählbar vor. Mangels Regierungsverantwortung erscheinen die Grünen im Augenblick als Einäugige unter den Blinden. Tatsächlich aber glaubt inzwischen die Mehrheit der Bundesbürger, die Parteien insgesamt könnten unsere Probleme nicht mehr lösen, sie seien selbst das Problem. Das Vertrauen in unser – von den Parteien beherrschtes – repräsentatives System ist auf einem Tiefpunkt.

Wie ist es soweit gekommen? Als der Parlamentarische Rat 1948 und 1949 das Grundgesetz entwarf, war er von großem Misstrauen gegenüber dem Volk erfüllt. Theodor Heuss, der spätere Bundespräsident, verglich das Volk mit einem bissigen Hund, vor dem

man das Land schützen müsse. Das war weniger eine Reaktion auf die Hitler-Diktatur, wie immer gesagt wird. Die ersten Landesverfassungen, die unmittelbar nach 1945 entstanden, gewährten dem Volk noch sehr viel mehr Rechte als schließlich das Grundgesetz. Die „Volksphobie“ des Grundgesetzes war vor allem eine Reaktion auf die Ost-West-Konfrontation im Kalten Krieg, der damals hoch kochte. Der fand seinen hörbaren Ausdruck in den Rosinenbomben, die zur Entsetzung des blockierten Berlins andauernd über die Köpfe der Menschen hinweg donnerten. Und die SED in der späteren DDR, die sich mit manipulierten Volksabstimmungen eine Scheinlegitimation verschafft hatte, genoss es, mit direktdemokratischen Vorschlägen im Westen Unruhe zu stiften, so dass hier – in Bezug auf direkte Volksrechte – geradezu die Jalousien runter gingen. Direkte Demokratie wurde als „Prämie für Demagogen“ (Theodor Heuss) verunglimpft.

Das damalige Stimmungsbild erklärt die fast völlige institutionelle Ausblendung des Volkes aus der Politik; das zeigt sich vor allem in vier Punkten:

1. Das vom Parlamentarischen Rat entworfene Grundgesetz wurde den Bürgern nicht zur Abstimmung vorgelegt, obwohl dies allgemein als Mindestvoraussetzung für Volkssouveränität gilt, welche sich das Grundgesetz in seiner Präambel selbst verbal zuspricht.
2. Das Grundgesetz sieht Volksbegehren und Volksentscheid nicht vor, obwohl es in Art. 20 ausdrücklich heißt: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus und wird von diesem in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt.
3. Für die Wahl des Bundespräsidenten wurde mit der Bundesversammlung ein höchst merkwürdiges Konstrukt geschaffen – nur um die Direktwahl des Präsidenten durch das Volk zu vermeiden.
4. Wir haben ein Wahlrecht, welches dem Volk zwar die Wahl der Parteien, nicht aber die Auswahl der Abgeordneten ermöglicht. Die liegt vielmehr in der Hand der Parteien. Wen sie auf einen sicheren Listenplatz setzen oder in einem sicheren Wahlkreis aufstellen, der ist längst vor dem Wahltermin faktisch schon „gewählt.“

In den ersten Jahrzehnten der Republik sind wir mit unserem politischen System allerdings ganz gut gefahren.

Doch heute ist die Entmündigung des Bürgers, diese Minimalisierung seiner politischen Rechte, völlig unzeitgemäß geworden. Nach über 60 Jahren Demokratieerfahrung im Westen und über 20 Jahre nach der friedlichen Revolution in der DDR kann niemand uns Deutschen mehr die demokratische Reife absprechen. Der Bürger ist selbstbewusster geworden. Tatsächliche oder vermeintliche Mängel der über seinen Kopf hinweg beschlossenen Politik ist er nicht mehr bereit schweigend hinzunehmen. Nicht mehr gehorsames Sichfügen ist die Losung, sondern aktive Mitgestaltung des Gemeinwesens. Eine Reform unserer demokratischen Infrastruktur ist deshalb heute längst überfällig.

Inzwischen aber haben sich die Parteien in den eigentlich den Bürgern zustehenden Räumen breit gemacht; die Bastionen ihrer erschlichenen Allmacht wollen sie nun nicht mehr räumen. Der Ausschluss der Bürger verschafft auch Wirtschaft und Medien umso größeren Einfluss. Das Macht-Dreieck von Politik, Wirtschaft und Medien, mit denen die Politik sich verschwistert, schiebt den nominellen Souverän Volk vollends auf ein Abstellgleis, wo er mit Brot und Spielen abgespist und abgelenkt wird.

Formal bestehen die demokratischen Institutionen weiterhin, doch sie sind ihrer Substanz beraubt. Periodisch wird gewählt, in Deutschland sogar andauernd auf einer der vielen Ebenen des Gemeinwesens, aber ohne dass das Volk wirklich eine Wahl besäße. Das Parlament als öffentlich handelndes Zentrum der Politik existiert zwar weiterhin. Doch die Entparlamentarisierung ist in vollem Gange. Die eigentlichen Entscheidungen werden oft hinter verschlossenen Türen gefällt – in Absprachen unter Parteifürsten (wie z.B. die Nachfolge von Horst Köhler als Bundespräsident) oder in Verhandlungen mit der Wirtschaft (wie z.B. die Laufzeit von Kernkraftwerken und ihr finanzieller Beitrag zum Staatshaushalt). Vom vielbeschworenen Vorrang der Politik kann – so hat die Öffentlichkeit spätestens seit der Finanzkrise den

Eindruck – nicht mehr die Rede sein. Die Politik scheint vielmehr umgekehrt zunehmend im Kielwasser der Wirtschaft zu segeln, deren Entscheidungen sie nur noch nachvollzieht; gleichzeitig buhlt die Politik um die Gunst der Medien.

Der Parlamentarische Rat hatte noch ganz auf die Gemeinwohlverantwortung der Amtsträger gesetzt. Er war – nach Überwindung der Nazi-Herrschaft – noch von Gemeinsinn erfüllt und glaubte, diesen auch bei nachfolgenden Politiker-Generationen voraussetzen zu können.

Inzwischen aber kommen Zweifel auf, ob man sich auf die Gemeinwohlorientierung der Politik wirklich noch verlassen kann oder ob die politische Klasse nicht vornehmlich am Erhalt ihrer Macht, ihres Einflusses und ihrer Posten interessiert ist.

Das Gefühl der Menschen, dass politisch alles ohne sie entschieden wird, und ihr Bedürfnis, in politischen Angelegenheiten mitreden zu können, werden immer größer. Bisher stehen uns Deutschen im Wesentlichen nur drei Wege zur Verfügung, unseren Willen in politischen Angelegenheiten zu äußern:

- das Wahlrecht,
- das Demonstrationsrecht und
- direkte Demokratie auf Landes- und kommunaler Ebene.

Doch das reicht inzwischen nicht mehr aus, jedenfalls in der bisherigen Ausgestaltung.

Zunächst zum Wahlrecht: In einem System mit fünf Parteien – mit den in Bayern erstarkten Freien Wählern sind es sogar sechs – wissen die Menschen immer weniger, was aus der Wahlstimme wird, die sie für diese oder jene Partei abgeben, die sich ohnehin immer mehr angleichen. Wer zum Beispiel im Saarland bei der letzten Landtagswahl den Grünen seine Stimme gab, weil er von der Abwahl der CDU-Regierung unter dem Ministerpräsidenten Peter Müller

träumte, der wachte plötzlich mit einer Jamaika-Koalition auf, die – jetzt im Gegenteil – den Fortbestand der Müller-Regierung sichert. Obwohl Müllers CDU also eine gewaltige Niederlage erlitten hat, ist Müller Ministerpräsident geblieben, indem er die FDP und – ganz überraschend und mit gewaltigen Zugeständnissen – auch die Grünen zu sich ins Koalitionsbett charmiert hat.

Auch Angela Merkel konnte bereits vor der Bundestagswahl im Herbst letzten Jahres sicher sein, Kanzlerin zu bleiben: Hätte es mit Westerwelles FDP nicht geklappt, hätte sie die Große Koalition mit Steinmeiers SPD fortgesetzt.

Wenn die Menschen nicht mehr wissen, zu welchem Ende sie einer Partei ihre Stimme geben, wäre es eigentlich immer wichtiger, dass sie wenigstens die Personen auswählen können, denen sie vertrauen. Genau das ist in unserem System aber gerade nicht möglich. Hinsichtlich des Regierungschefs habe ich Ihnen zwei Beispiele genannt. Aber auch wer Abgeordnete oder Abgeordneter wird, bestimmen, wie schon gesagt, die Parteien und nicht die Bürger. Auch hier sind Reformen vordringlich.

Um zu verhindern, dass Hochburg-Parteien in sicheren Wahlkreisen ihre Kandidaten den Bürgern aufzwingen können, sollten Vorwahlen eingeführt werden, wie dies ja auch Franz Müntefering vor Jahren vorgeschlagen hat; Siegmund Gabriel hat den Vorschlag jetzt wieder aufgegriffen. Weiter sollten die starren Wahllisten beseitigt und den Bürgern das Recht gegeben werden, die Listen zu verändern. Das fordern Sachverständigen-Kommissionen und Prominente seit Jahren, zum Beispiel auch mehrere Bundespräsidenten. Doch die Parlamente blockieren aus höchst eigenem Interesse. Abgeordnete fürchten um ihre Wiederwahl, wenn sie darüber das Volk mitreden lassen.

Wenn Demokratie darin besteht, dass das Volk schlechte Herrscher ohne Blutvergießen wieder loswerden kann, wie der große Staatsphilosoph Raimund Popper formuliert hat, haben wir – oft hinsichtlich

der Regierungschefs und auch hinsichtlich der Wahl der Abgeordneten – keine wirkliche Demokratie.

Ein Beispiel: Bei der deutschen Europawahl im letzten Jahr präsentierte etwa die SPD eine Wahlliste mit 99 Kandidaten. Längst vor der Wahl aber war klar, dass die ersten 20 auf der starren Liste praktisch schon „gewählt“ waren, während ab Listenplatz 35 keiner der Kandidaten auch nur die geringste Chance hatte. Die Reihenfolge der Kandidaten ist also entscheidend, und die bestimmt allein die Partei. Das widerspricht dem Grundgesetz, welches die Chancengleichheit der Kandidaten und die Wahl der Abgeordneten unmittelbar durch das Volk und nicht durch die Parteien verbürgt.

Abhilfe ist offenbar nur mittels direkter Demokratie oder mit einer Verfassungsklage möglich. Da den Bürgern auf Bundesebene Volksbegehren und Volksentscheid vorenthalten werden, bleibt nur die Hoffnung auf die Verfassungsgerichte. Ich habe deshalb die Europawahl vom 7.6.2009 wegen der Verfassungswidrigkeit der starren Listen beim Bundesverfassungsgericht angefochten. 530 Bürger und Bürgerinnen sind meiner Klage beigetreten, darunter auch 30 Professoren des Verfassungsrechts aus ganz Deutschland. Folgt das Gericht meinem Antrag, so geraten auch die starren Listen bei Bundestags- und Landtagswahlen in ein verfassungsrechtliches Zwielflicht, auch im Lande Rheinland-Pfalz. Die Flexibilisierung der Listen wäre ein institutioneller Beitrag, die Kluft zwischen oben und unten ein wenig zu verringern.

Die Klage, die ich Anfang September in Karlsruhe eingereicht habe, wendet sich auch gegen die Fünfprozentklausel, die – anders als bei Bundestags- und Landtagswahlen – bei Europawahlen keinen Sinn macht. Das Gericht hat meine Beschwerde samt Begründung dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, den Parteien im Bundestag und den deutschen Parteien im Europäischen Parlament zugestellt und ihnen Frist zur Äußerung bis zum 15. November 2010 gesetzt. Ich erwarte die Stellungnahmen jetzt täglich.

Das Bedürfnis der Menschen, endlich politisch mitreden zu dürfen, zeigt sich auch in den Volksabstimmungen über das Rauchverbot in Bayern und über die Schulreform in Hamburg, ferner in den Massen-Protesten gegen den Atom-Deal und gegen Stuttgart 21. In Baden-Württemberg ist eine Volksabstimmung praktisch nicht möglich, obwohl die Landesverfassung sie großspurig verheißt. Allein ein Volksbegehren müssten 17 Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben – und das in 14 Tagen, jeweils auf dem Amt. Das ist ein Hohn. Deshalb hat es im Ländle auch noch nie ein erfolgreiches Volksgesetzgebungsverfahren gegeben. Die zynische Verheißung direkter Demokratie, die im Vollzug dann aber praktisch unmöglich gemacht wird, erinnert mich irgendwie an die Fabel vom Storch, der den Fuchs zum Essen einlädt, dieses aber in einem Sektglas serviert, so dass der Fuchs hungrig nachhause gehen muss. Bei der Gegen-Einladung revanchiert sich der Fuchs, indem er die flüssige Speise auf einem flachen Teller serviert, so dass diesmal der Storch hungrig nach Hause geht.

Um – trotz der unübersteigbaren Hürden für ein Volksbegehren – doch noch zu einer Volksabstimmung in Baden-Württemberg zu kommen, schlägt die SPD, die das Projekt – zusammen mit den anderen Parlamentsparteien – bisher immer befürwortet hat, jetzt einen verrückten Umweg vor. Die Landesregierung soll ein Gesetz einbringen, welches den Bau des Bahnhofs stoppt. Die eigene schwarz-gelbe Mehrheit im Landtag soll das Gesetz dann ablehnen. Damit wäre dann nach Art. 60 Abs. 3 der Landesverfassung die Voraussetzung dafür gegeben, dass 1/3 des Landtages einen Volksentscheid über das Ausstiegsgesetz herbeiführen könnte. Gewundener geht es nicht mehr.

Die hohe Volksbegehrens-Hürde in Baden-Württemberg überrascht. Immerhin grenzt das Land an die Referendumsdemokratie Schweiz. Zudem werden die Bürgermeister in Baden-Württemberg seit eh und je vom Volk gewählt. Auch waren in Baden-Württemberg kommunale Bürgerentscheide bereits möglich, als andere Länder noch gar nicht daran dachten. Die Antwort ist wieder der Kalte Krieg und die Furcht vor kommunistischen Provokationen, die 1953, als die Verfassung

Baden-Württembergs gemacht wurde, immer noch, wie zur Zeit des Parlamentarischen Rats, die Politik beherrschte. In den Verfassungen der drei Vorgänger-Länder: Württemberg-Baden, Württemberg Hohenzollern und Baden, waren die Hürden für die Volksgesetzgebung nämlich noch sehr viel niedriger gewesen.

Ebenso prohibitiv wie in Baden-Württemberg ist die Volks-Gesetzgebungsverfahren im Saarland und in Hessen ausgestaltet. Dort muss ein Volksbegehren sogar von 20 Prozent der Wahlberechtigten unterschrieben werden. Das muss, will man das Volk nicht für dumm verkaufen, geändert werden. In anderen Ländern sind es 4 Prozent (Brandenburg), 5 Prozent (Hamburg und Schleswig-Holstein), 8 Prozent (Nordrhein-Westfalen) oder 10 Prozent (wie in Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz).

Das Volksgesetzgebungsverfahren kann zum Hebel werden, mit welchem sich Reformen auch gegen widerstrebende Parlamente durchsetzen lassen. In Hamburg gab es ursprünglich – wie bei der Europawahl – nur eine Stimme, mit der man die eine oder andere starre Parteiliste ankreuzen konnte. Doch mittels Volksentscheiden ist es gelungen, die Bürger auch bei der Auswahl ihrer Abgeordneten mitentscheiden zu lassen.

Was direkte Demokratie bewirken kann, zeigte sich auch bei der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister. Lange gab es dieses Erfolgsmodell nur in Baden-Württemberg und Bayern. In vielen anderen Ländern schien es gegen die Eigeninteressen der Landtage nicht durchsetzbar. In Hessen schaffte ein vom Ministerpräsidenten Wallmann initiiertes Volksentscheid aber schließlich den Durchbruch. 82 Prozent der Wähler votierten 1991 für die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten. In anderen Ländern wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Brandenburg und dem Saarland brauchte dann nur noch glaubwürdig mit einem Volksbegehren gewunken zu werden, um auch den widerstrebendsten Landesparlamenten Beine zu machen.

Auf diesem Wege ließe sich auch die Direktwahl der Ministerpräsidenten einführen. Sie wird von der großen Mehrheit der Menschen gewünscht, und sie wäre auch sachlich sinnvoll, wie zuletzt eine mit summa cum laude bewertete Speyerer Dissertation belegt hat. Würde z.B. in Nordrhein-Westfalen der Ministerpräsident oder die Ministerpräsidentin direkt vom Landesvolk gewählt, gäbe es keine schwache Minderheitsregierung, wie sie notgedrungen jetzt unter Hannelore Kraft besteht.

Ein Vorzug dieses Vorschlags ist seine praktische Durchsetzbarkeit mittels Volksbegehren und Volksentscheid. Mit der Direktwahl des Bundespräsidenten ist es anders. Sie ist fest im Griff der Parteien und ihrer Führungen, auch wenn dieses Verfahren immer merkwürdigere Blüten treibt, wie die Wahl von Christian Wulff vor einigen Monaten zeigte. Und auf Bundesebene gibt es bisher eben keine direkte Demokratie, mit der sich dies ändern ließe.

Im Augenblick bestimmt die Mehrheitspartei, wer Regierungschef wird. Solange dieser auch als Spitzenkandidat seiner Partei bei der Landtagswahl angetreten ist, können die Wähler mit der Wahl der Mehrheitspartei immerhin auch deren Ministerpräsidenten-Kandidaten mitwählen. Oft wählen sie die Partei ja gerade wegen des Spitzenkandidaten. Der früher allseits geschätzte Ole von Beust, etwa, soll seiner CDU bei der Bürgerschaftswahl vor zweieinhalb Jahren mehr als 10 Prozent Bonusstimmen gebracht haben.

Ganz anders ist es allerdings, wenn der Regierungschef mitten in der Wahlperiode zurücktritt und seine Partei über die Köpfe der Wähler hinweg einen Nachfolger bestimmt. So war es beim Rücktritt von Ole von Beust in Hamburg, von Roland Koch in Hessen und bei der Abberufung von Oettinger in Baden-Württemberg, um nur drei Beispiele zu nennen. Um solchen Nachfolge-Ministerpräsidenten noch die demokratische Legitimation zu bescheinigen, muss man schon ein eingefleischter Anhänger eines reinen Parteienstaates sein. Wäre es nicht viel sinnvoller und demokratischer gewesen, den

Regierungschef auch in Hamburg direkt von den Hamburger Bürgern wählen zu lassen?

Ich komme zum Schluss: Eine neuere Richtung der Politikwissenschaft konstatiert zwar die Entmachtung der Bürger, will aber, statt über durchgreifende Reformen nachzudenken, die Maßstäbe für Demokratie radikal senken. Der Abstand zwischen der demokratischen Norm und der real existierenden Wirklichkeit soll also nicht durch Verbesserung der Lage, sondern durch Aufgabe der bisherigen Demokratiestandards geschlossen werden. Die Politikwissenschaft nennt das dann Postdemokratie.

Ich glaube nicht, dass wir Bürger derart resignieren und mit undemokratischen Verhältnissen abfinden sollten. Stattdessen sollten wir unser Haus Schritt für Schritt und Stück für Stück in Ordnung bringen. Dazu sind wir alle aufgerufen. Das schulden wir nicht zuletzt den großen Demokraten aus der Pfalz, Philipp Jakob Siebenpfeiffer und Johann Wirth, die als erste 1832 auf dem Hambacher Fest für die Demokratie eintraten und dafür sogar ihre bürgerliche Existenz geopfert haben. Wie viel leichter haben wir es da doch heute! Von allein kommen solche Reformen gegen den geballten Widerstand der politischen Klasse allerdings nicht zustande. Es gilt deshalb, aus der Bürgerperspektive eine Strategie zur Durchsetzung der Reformen zu entwickeln. Wie wir uns auch drehen und wenden: Wir kommen an der Erkenntnis nicht vorbei, dass dies „unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, dass auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde“ (Karl Raimund Popper). Politik ist nun mal zu wichtig, als dass man sie allein Berufspolitikern überlassen sollte.

## Pro und Contra

**Prof. Dr. Manfred G. Schmidt**  
Institut für politische Wissenschaft,  
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

### **Alle Macht dem Volk? Befunde der Forschung zur Direktdemokratie**

Soll man dem Volk möglichst viel politische Macht geben? Sollen die Wahlberechtigten nicht nur bei repräsentativdemokratischen Verfahren mitwirken, sondern auch bei möglichst vielen direktdemokratischen Prozeduren? Wer diese Fragen beantworten will, kann von Staaten mit weit ausgebauter Direktdemokratie besonders viel lernen. Zu diesen Staaten gehören heutzutage vor allem die Schweiz und der amerikanische Bundesstaat Kalifornien. Die Forschung über die Direktdemokratie in beiden Ländern legt insbesondere die folgenden drei Befunde nahe:<sup>1</sup>

Erstens: Die Direktdemokratie kann in der Tat, vor allem die Schweiz lehrt es, einen beachtlichen Teil des Demos, der abstimmungsberechtigten Bürger, erziehen und den Wert der politischen Beteiligung steigern.

Allerdings hat die Direktdemokratie ein zweites Gesicht. Sie löst nicht nur Probleme, sie erzeugt auch Probleme. Sie ist anfällig für Abstimmungsparadoxien, erschwert das politische Gestalten in beträchtlichem Maße und führt im ungünstigsten Fall in unregierbare Zustände. Das ist der zweite Befund.



<sup>1</sup> Die Basis dieser Befunde ist das Kapitel 20 von Schmidt, Manfred G. 2010, 5. Auflage: Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Der dritte Befund hat mit der Verträglichkeit bzw. Unverträglichkeit einer weit ausgebauten Direktdemokratie mit der politischen Institutionenordnung hierzulande zu tun. Eine weit ausgebaute Direktdemokratie nach der Art der Schweiz oder Kaliforniens passt nicht zum politischen Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Der Grund: Hierzulande hat laut Verfassung nicht das Volk das Letztentscheidungsrecht, sondern das Bundesverfassungsgericht; hierzulande herrscht „Verfassungssouveränität“, nicht Volkssouveränität, wie in der Schweiz, oder Parlamentsouveränität, wie in Großbritannien.

### 1. Der erste Befund: Direktdemokratie als Problemlöser

Manche meinen, die Direktdemokratie sei eine „Prämie für Demagogen“. So urteilte bekanntlich auch Theodor Heuss, der erste Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, in den Beratungen des Parlamentarischen Rates über das Grundgesetz.<sup>2</sup> Tatsächlich ist die Direktdemokratie gegen Demagogie nicht gefeit. Doch Anfälligkeit für Demagogie ist kein Alleinstellungsmerkmal der unmittelbaren Demokratie, sie kommt auch in der Repräsentativdemokratie vor.

Die Direktdemokratie hat aber ein Alleinstellungsmerkmal: Wo sie weit ausgebaut ist, wie in der Schweiz, sorgt sie für „volle Demokratie“, nicht nur für „Teilzeitdemokratie“<sup>3</sup>: Sie macht das Volk im Prinzip zum Entscheidungsbefugten über nahezu alle Themen der Politik und fördert wie keine andere Demokratieform den Gedanken der umfassenden politischen Beteiligung. Wer Politik als Forum (und nicht als Markt) verstehen will, wer Demokratie vor allem als partizipationsorientierte Herrschaftsweise buchstabiert und wer in der politischen Beteiligung einen Wert an sich sieht, der findet in der weit ausgebauten Direktdemokratie seine Idealverfassung.

Wer so denkt, wird auch einen weiteren Befund der Forschung insbesondere zur Schweizer Direktdemokratie willkommen heißen:

<sup>2</sup> Zitiert nach Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (1993): Theodor Heuss. Deutschland und Europa, Heft 26, Stuttgart, S. 54.

<sup>3</sup> Brian Beedham: Full Democracy, in: The Economist, 21.12.1996, Survey, S. 1-14.

Die Direktdemokratie der Eidgenossenschaft ist nicht vorrangig ein „Fest für Demagogen“<sup>4</sup>, sondern ein Fest für beteiligungsinteressierte und politisch kompetente Staatsbürger. Obendrein stärkt sie die politische Kompetenz vieler Staatsbürger. Dass der Anteil der politisch kompetenten Schweizer mittlerweile auf rund 60 Prozent gestiegen ist, hängt nicht nur mit dem höheren Ausbildungsstand und dem größeren Informationsangebot in einer Gesellschaft mit Massenmedien zusammen, sondern auch mit der Schulung der Bürger durch die direktdemokratische Willensbildung.<sup>5</sup>

Auch im Hinblick auf Identitätsfragen und Zufriedenheit kann sich die Schweizer Direktdemokratie sehen lassen. Im Großen und Ganzen befestigt sie die kollektive Identität. Überdies sorgt sie insgesamt für beträchtliche politische Zufriedenheit der Schweizer Bürger, nicht zuletzt auch dadurch, dass die vielen direktdemokratischen Gelegenheiten, einem Sicherheitsventil gleich, aufgestauten Druck rasch und zuverlässig ableiten können.

Zudem sind die Volksabstimmungen ein politisches und gesellschaftliches Ereignis, ja bei großen Abstimmungsthemen ein Erlebnis allerersten Ranges – ein nicht zu unterschätzender Vorteil in einer Gesellschaft, die nach Erlebnissen hungert.

## 2. Der zweite Befund: Die Direktdemokratie als Problemerzeuger

Wer die Demokratie alleine oder doch vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Beteiligung betrachtet, wird in der weit ausgebauten Direktdemokratie eine besonders attraktive Herrschaftsform sehen und womöglich glauben, die Direktdemokratie sorge für „Heilung“<sup>6</sup> von Schäden der Repräsentativdemokratie. Allerdings bedeutet Demokratie nicht nur möglichst optimale politische Beteiligung, sondern auch möglichst leistungsfähige politische Gestaltung sowie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beteiligung und Gestaltung.

<sup>4</sup> Stürmer, Michael 2000: Die Wiedergänger von Weimar, in: Die Welt v. 7.9.2000.

<sup>5</sup> Kriesi, Hanspeter 2005: Direct Democratic Choice. The Swiss Experience, Lanham u.a.

<sup>6</sup> Vgl. Gross, Andreas 2010: Heilung durch direkte Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 281, 2. Dezember 2010, S. 8.

Doch bei Fragen der politischen Gestaltung erweist sich die weit ausgebauten Direktdemokratie oft als ein Problem.<sup>7</sup> Das verweist auf das zweite Gesicht der Direktdemokratie: Sie ist Problemlöser und Problemerzeuger.

### *Eignung nur für einfache Entscheidungen*

Ein Problem der Direktdemokratie ist ihre geringe Komplexität. Die unmittelbare Demokratie taugt zur Legitimierung von relativ einfachen Entscheidungen, von Ja-Nein-Entscheidungen, von Schwarz-Weiß-Differenzierungen. Doch ungeeignet ist sie für die Lösung komplexer Probleme, etwa für die Art und Weise, wie eine vielschichtig verursachte Massenarbeitslosigkeit abgebaut werden soll, oder dafür, wie eine vielschichtige Staatsverschuldung zurückgeführt werden soll.

### *„Unregierbarkeit“*

Ein zweites Problem der weit ausgebauten Direktdemokratie ist dies: Sie kann die Politik (im Sinne von politischer Gestaltung) bis zum Politikversagen lähmen. Das ist vor allem der Fall, wenn zwei Bedingungen gegeben sind: eine weit ausgebauten Direktdemokratie mit Vetorechten und Volksgesetzgebung einerseits und andererseits ein Parteienwettbewerb, der von scharfer Polarisierung und dramatisierender Zuspitzung der Gegensätze geprägt ist. Das Zusammenwirken beider Faktoren führt mit hoher Wahrscheinlichkeit in schwere politische Krisen.

<sup>7</sup> Dass die Direktdemokratie auch auf der Seite der Beteiligung ein offene Flanke hat, soll nicht unerwähnt bleiben. Eine ihrer Nebenwirkungen ist die Ungleichheit der politischen Beteiligung: Die Direktdemokratie stärkt die Beteiligungsmöglichkeiten – aber genutzt werden diese Chancen hauptsächlich von beteiligungsaktiven, gut informierten Bürgern mit höherem oder hohem sozioökonomischen Status und weit vorangeschrittener sozialer Integration. Die Wähler mit niedrigem sozioökonomischen Status – gemessen etwa an Einkommen, Ausbildungsstand und beruflichem Prestige – hingegen nutzen das Beteiligungsangebot der Direktdemokratie nur unterdurchschnittlich. Das direktdemokratische Mehr an politischer Beteiligung hat insoweit einen beachtlichen Preis: mehr politische Ungleichheit bei der Beteiligung und somit mehr Ungleichheit bei der Chance, die eigenen Interessen zu artikulieren und in verbindliche politische Entscheidungen einfließen zu lassen.

Davon legt der Fall Kalifornien Zeugnis ab, in dem die Direktdemokratie, insoweit der Schweiz ähnlich, außerordentlich weit ausgebaut ist. Die politische Krise Kaliforniens hat ihre Wurzeln hauptsächlich darin, dass die scharfen Schwerter der dortigen Direktdemokratie – Gesetzesinitiative, Gesetzesreferendum und „Recall“, also Absetzbarkeit eines gewählten Repräsentanten in einer eigens dazu anberaumten Abstimmung<sup>8</sup> – zu höchst widersprüchlichen Entscheidungen genutzt werden. Ein lehrreiches Beispiel sind die Volksabstimmungen über Fragen der Finanzpolitik. Steuererhöhungen wurden im Jahr 1978 mit der „Proposition 13“ fast unmöglich gemacht: Steuererhöhungen setzen seither die Zustimmung von Zweidrittelmehrheiten in beiden Parlamentskammern voraus, also im Senat („Senate“) und in der Versammlung („Assembly“). Doch die Zweidrittelmehrheitsschwelle ist hoch: Aufgrund heftigsten Parteienstreits ist ihre Überschreitung wenig wahrscheinlich.

Allerdings begnügte sich Kaliforniens Wählerschaft nicht mit der Sperre für Steuererhöhungen, sondern kombinierte sie mit Beschlüssen, die die öffentlichen Ausgaben steigen lassen. Damit kommt eine zweite Nebenwirkung der kalifornischen Direktdemokratie ins Spiel: Viele Interessengruppen haben dort die Direktdemokratie dazu genutzt, ihre Pfründe zu sichern. Sie tun dies etwa durch Beschluss von Verfassungsänderungen, die Teile des Budgets dem Zugriff des Parlaments entziehen, oder dadurch, dass per Volksabstimmungen zusätzliche Ausgaben, beispielsweise für Vorschulen, Kinderkliniken oder Gefängnisse, vorgeschrieben werden – ohne Gegenfinanzierung.

<sup>8</sup> Die Prozeduren sind im Artikel II der Verfassung Kaliforniens geregelt. Der Recall war in der Geschichte der USA bisher nur in zwei Fällen erfolgreich. Einer ist die Abwahl des kalifornischen Gouverneurs Gray Davis in der „2003 California gubernatorial recall election“ vom 7. Oktober 2003. Das Amt des Gouverneurs übernahm der in derselben Wahl gewählte Republikaner Arnold Schwarzenegger.

Aus alldem resultiert eine strukturelle Finanzkrise des Staates Kalifornien: Der Regierung fehlen aufgrund der direktdemokratischen Sperren gegen Steuererhöhungen die Finanzmittel, um den vom Demos ebenfalls vorgeschriebenen wachsenden Aufgaben- und Ausgabenkatalog zu finanzieren. Mehr noch: Eine mögliche Problemlösung wird durch eine weitere rigide Vorgabe der Verfassung durchkreuzt: In Kalifornien darf das Parlament eine Regelung, die durch Volksinitiative beschlossen wurde, ohne Zustimmung der Wähler nicht ergänzen oder zurücknehmen – es sei denn, die ursprüngliche Gesetzesinitiative habe ausdrücklich ihre Abänderung oder Rücknahme erlaubt. Doch solche Zustimmung zu erlangen, ist oft schier aussichtslos.

### *Wandernde Mehrheiten*

Die Direktdemokratie kann, der Fall Kalifornien lehrt es, paradoxe Effekte haben und im ungünstigsten Falle ein Land buchstäblich unregierbar machen.<sup>9</sup> Widersprüchliche Volksabstimmungen – wie Sperren gegen Steuererhöhungen einerseits und ausgabensteigernde Beschlüsse andererseits – sind Zeichen einer schweren Pathologie der Direktdemokratie: Sie hat kein verlässliches Heilmittel gegen Abstimmungsparadoxien wie etwa wandernde Mehrheiten. Wandernde oder zyklische Mehrheiten sind ein Fachbegriff der Lehre von den Abstimmungsparadoxien. Eine zyklische Mehrheit ist eine Mehrheit in einer Serie von Abstimmungen, die trotz stabiler Verteilung der Präferenzen der Abstimmungsberechtigten instabil ist und insofern „wandert“, als sie je nach Abstimmungspaar verschiedene Sieger und Verlierer hervorbringt.

Ein Beispiel: Zur Abstimmung stünden drei Politikprogramme an – A, B, und C. A stehe für großzügigen Ausbau der Verkehrswege, B für prioritäre Expansion des Umweltschutzes und C für vorrangigen Ausbau der Sozialpolitik. Ein Drittel der Wähler sei für A, setze B an die zweite und C an die dritte Stelle. Man schreibt diese Präferenzordnung vereinfachend so:  $A > B > C$ . Das zweite Drittel der

<sup>9</sup> Vgl. beispielsweise Tomi, Stefan: Der Terminator in der Zwangsjacke, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 87, 10.12.2009, S. 3.

Abstimmungsteilnehmer habe die Präferenzordnung  $B > C > A$ , und das dritte Drittel bevorzuge C vor A und A vor B, also  $C > A > B$ . Das Problem ist dieses: Bei paarweiser Abstimmung – zunächst wird über A und B abgestimmt, anschließend über A und C und schließlich über B und C – ergeben sich instabile, wandernde Mehrheiten. Die Abstimmung über A und B ergibt eine 2:1-Mehrheit für das Programm A, also für den vorrangigen Ausbau der Verkehrswege. Wird nun über A und C abgestimmt, erhält C, also der Ausbau der Sozialpolitik, die Mehrheit, weil zwei Drittel der Wähler für C vor A sind. Wird jedoch über C, den bisherigen Gewinner der Abstimmungen, und B abgestimmt, gewinnt nicht C – wie nach der ersten und zweiten Abstimmung zu erwarten wäre –, sondern B, also der Umweltschutz.

Alles ging mit rechten Dingen zu. Doch je nach Abstimmungspaar gibt es einen anderen Sieger: Einmal will die Mehrheit den Ausbau der Verkehrswege, dann wandert sie zum vorrangigen Ausbau der Sozialpolitik, und beim dritten Mal will sie vor allen den Umweltschutz fördern. Eine Lösung des Problems ist nicht in Sicht. Und eine Regierung, die den Volkswillen exekutieren möchte, sieht sich einem unlösbaren Problem gegenüber: Der Volkswille wandert von einer Abstimmung zur anderen; er ist flüchtig.

Für Abstimmungen mit wandernden Mehrheiten sind die Direktdemokratien hochgradig anfällig: Sie haben kein Mittel, das gegen solche zyklischen Mehrheiten wirkungsvoll schützen könnte, so wie das beispielsweise in der Repräsentativdemokratie möglich ist – beispielsweise durch Fraktionsdisziplin oder durch eine Vereinbarung zwischen den Regierungsparteien oder zwischen Regierung und Opposition, die Abstimmungen über eine Serie von Streitfragen zu einem leidlich widerspruchsfreien Gesamtpaket zu schnüren.

### *Formwandel der Herrschaftsordnung durch Direktdemokratie*

Paradoxe Effekte wurden auch in Analysen des fakultativen Gesetzesreferendums in der Schweiz nachgewiesen.<sup>10</sup> Das fakultative Gesetzesrefe-

<sup>10</sup> Neidhart, Leonhard 1970: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des Schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern.

rendum führte einen Formwandel der politischen Herrschaftsordnung herbei. Der Grund ist dieser: Das fakultative Gesetzesreferendum ermöglicht dem Volk die Rückweisung eines Gesetzes. Diese Möglichkeit veranlasst aber den Gesetzgeber, nach Mitteln zu suchen, die seine Gesetzgebung von vornherein referendumsfest machen. Doch referendumsfest wird ein Gesetz erst dann, wenn die wichtigsten organisations- und konfliktfähigen Gruppen, die von dem Gesetz betroffen sind und womöglich gegen dieses Gesetz ein Referendum anstrengen, von vornherein in die Willensbildung einbezogen werden und wenn ihre prinzipielle Zustimmung gewonnen wird. Das geschieht durch Beratung der Gesetzgebungsvorhaben mit den einflussreichsten Interessengruppen und durch weitreichende Kompromissbildung mit ihnen – teils auf offener Bühne, oft aber hinter verschlossenen Türen. Das Gesetzesreferendum lässt deshalb eine neue Herrschaftsform entstehen, die auf Elitenkooperation und Aushandeln basiert: eine Verhandlungs- oder Konkordanzdemokratie.

Mehr noch: Der Prüfstein der Referendumsfestigkeit begünstigt in besonderem Maße diejenigen Gruppen und Kräfte, die sich durch besonders große Organisations- und Konfliktfähigkeit auszeichnen. Wer von der Direktdemokratie vor allem Aufwertung der politisch und sozial Schwächeren erhofft, wird deshalb im Falle eines Gesetzesreferendums so manche Enttäuschung erleben.

### **3. Der dritte Befund: Wo „Verfassungssouveränität“ herrscht, gibt es keinen Spielraum für eine weit ausgebaute Direktdemokratie**

Die dritte Lehre der Forschung zur Direktdemokratie betrifft die Verträglichkeit beziehungsweise Unverträglichkeit der Direktdemokratie. Wer eine weit ausgebaute Direktdemokratie nach Art der Schweiz oder Kaliforniens nach Deutschland verpflanzen möchte, würde alsbald feststellen müssen, dass sein Anliegen unverträglich mit der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit hierzulande ist. Der

Hauptgrund ist dieser: In der Bundesrepublik Deutschland herrscht – bei Lichte besehen – weder „Volkssouveränität“, wie in der Schweiz, noch „Parlamentssouveränität“, wie in Großbritannien, sondern „Verfassungssouveränität“.<sup>11</sup> Denn hierzulande liegen das letzte Entscheidungsrecht und die oberste Legitimationsquelle faktisch nicht beim Volk, wie in der Schweiz, und nicht beim Parlament, wie in den Hochtagen des britischen Unterhauses, sondern beim Bundesverfassungsgericht, dem Hüter und Deuter der Verfassung. Würde in Deutschland dennoch eine weit ausgebaute Direktdemokratie eingerichtet, also eine Direktdemokratie mit weitreichenden Veto-rechten und Volksgesetzgebungsverfahren, wäre eine Verfassungskrise vorprogrammiert: Das Volk könnte beispielsweise alsbald etwas beschließen, was verfassungsgegnersch ist, etwa die Einführung der Todesstrafe, die Abschaffung des Föderalismus oder die Auflösung des Bundesverfassungsgerichts. All das wäre nicht zulässig, all das würde fundamental gegen die Spielregeln des Grundgesetzes verstoßen.

Aus all dem folgt, dass man in der Bundesrepublik Deutschland keine großen, ehrgeizigen direktdemokratischen Projekte nach Schweizer oder kalifornischer Art errichten kann – es sei denn, man nähme schwerste Verfassungskrisen in Kauf.

#### 4. Schlussfolgerung

Herbert von Arnim hat in seinen Schriften und auch im Beitrag zum diesjährigen Hambacher Disput die Auffassung vertreten, dass Deutschland nicht zu viel, sondern zu wenig Demokratie habe. Das überzeugt insoweit nicht ganz, weil die Bundesrepublik Deutschland ihren Bürgern, der internationale Vergleich lehrt es, viele politische Beteiligungschancen bietet: Bundestagswahlen, Landtagswahlen, Kommunalwahlen, Europawahlen, Mitbestimmung in der Arbeitswelt und etliche direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten auf Landes- und Gemeindeebene sind dabei vor allem zu nennen. Nicht

<sup>11</sup> Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift 36, S. 49-66.

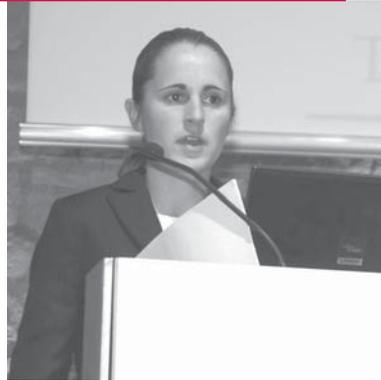
zu vergessen sind die vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten jenseits dieser sogenannten konventionellen Beteiligungsformen: Mitwirkung in Bürgerinitiativen, Verfassung von Petitionen oder Beteiligung an Demonstrationen, Streiks oder Besetzungen sind Beispiele für sogenannte unkonventionelle Formen politischer Beteiligung.

Doch selbst wenn die Diagnose zutreffen sollte, dass Deutschland nicht zu viel, sondern zu wenig Demokratie habe, wird man am Ende dies bedenken müssen: Ein wirklich ins Gewicht fallender Ausbau der Direktdemokratie nach schweizerischem oder kalifornischem Muster ist hierzulande solange nicht vorstellbar, wie Verfassung und Verfassungswirklichkeit im Zeichen der „Verfassungssouveränität“ stehen.

## Direkte Demokratie: Länderebene

**Dr. Christina Eder**

**GESIS-Leibnitz-Institut für  
Sozialwissenschaften Mannheim**



### **Direkte Demokratie in Deutschland: Zu den Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene**

Ein „Ja“ zum Rauchverbot in bayrischen Kneipen, ein „Nein“ zur geplanten Schulreform in Hamburg und obendrein die Diskussionen um einen Volksentscheid zu Stuttgart 21 – wohl nie zuvor wurde so häufig und so heftig über direktdemokratische Verfahren in Deutschland gestritten. Dabei ist die Debatte um das Für und Wider der unmittelbaren Volksrechte auch in der Bundesrepublik nicht neu, denn schon im Parlamentarischen Rat stand das Thema 1948/1949 auf der Tagesordnung. Am Ende setzten sich bekanntlich die Gegner der Direktdemokratie durch, sodass Volksgesetzgebung und Referendum bis heute keine Aufnahme in das Grundgesetz fanden. Auf der Landes- und Kommunalebene ist das Bild, wie der nächste Abschnitt zeigt, hingegen ein völlig anderes. Der dritte Teil des Artikels beschäftigt sich mit der Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen der Anwendungshäufigkeit der Volksgesetzgebung und ihrer rechtlichen Ausgestaltung in den Bundesländern gibt. Zum Abschluss wird kurz auf die bisherigen Erfahrungen der Bundesländer mit Volksentscheiden eingegangen.

Mit dem Begriff *direkte Demokratie* oder unmittelbare Demokratie werden mittlerweile eine Vielzahl von Formen der politischen Beteiligung des Volkes bezeichnet. Von der *repräsentativen Demokratie*

unterscheidet sich die direkte Demokratie dadurch, dass sie dem Volk die Möglichkeit gewährt, auch während der Legislaturperiode und punktuell auf konkrete Sachfragen bezogen Einfluss auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu nehmen. Eine allgemein gültige Definition des Begriffs der direkten Demokratie gibt es bis heute nicht. Ebenso wenig herrscht Konsens darüber, welche Instrumente der direkten Demokratie zugerechnet werden können: Aus der Mitte des Volkes initiierte Sachabstimmungen zählen unbestritten zur direkten Demokratie, erwiesenermaßen nicht dazu gehören dagegen regelmäßige und indirekte Wahlen zur Konstituierung von Repräsentativsystemen wie beispielsweise von Parlamenten. Keine Einigkeit herrscht hingegen darüber, ob die Abberufung von Repräsentanten durch die Wahlberechtigten zu den unmittelbaren Beteiligungsformen gezählt werden kann. Im Folgenden soll unter direkter Demokratie jedoch die Gesamtheit der Instrumente verstanden werden: Volksgesetzgebung, Volksinitiative, Abberufung, Referendum und Plebiszit. Zudem sollen die Begriffe direkte Demokratie, unmittelbare Beteiligungsrechte und Volksrechte synonym zur Bezeichnung der Gesamtheit der darunter zu subsumierenden Instrumente verwendet werden. Der Ausdruck Volksgesetzgebung bezieht sich ausschließlich auf die von unten aus der Mitte des Volkes heraus zu initiierenden Verfahren, deren letzte Stufe der Volksentscheid (Bundesländer) darstellt.

### **Direkte Demokratie auf der Landesebene**

Die direktdemokratischen Wurzeln einiger Gebiete reichen bis in die Weimarer Republik zurück, es dauerte jedoch bis 1996, bis alle heutigen Bundesländer die Volksgesetzgebung in ihre Landesverfassungen aufgenommen und entsprechende Ausführungsgesetze verabschiedet hatten. Im Jahr 2006 konnte dann auch die flächendeckende Einführung der kommunalen Entsprechungen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vermeldet werden. Aktuell stellt sich die Situation wie in Tabelle 1 zu sehen dar.

**Tabelle 1:** Die direkten Volksrechte in den deutschen Bundesländern

Land	Volksgesetzgebung (mit / ohne Volksinitiative)	fakultatives Referendum	Abberufung	obligatorisches Referendum	arbitrierendes Referendum	Plebiszit	Bürgerbegehren
Baden- Württemberg	X		X		X	X	X
Bayern	X		X	X			X
Berlin	X (mit VI)		X	(X)			X
Brandenburg	X (mit VI)		X				X
Bremen	X (mit VI)		X			X	X
Hamburg	X (mit VI)						X
Hessen	X			X			X
Mecklenburg- Vorpommern	X (mit VI)						X
Niedersachsen	X (mit VI)						X
Nordrhein- Westfalen	X (mit VI)				X	X	X
Rheinland-Pfalz	X (mit VI)	X	X				X
Saarland	X						X
Sachsen	X (mit VI)					X	X
Sachsen-Anhalt	X (mit VI)						X
Schleswig-Holstein	X (mit VI)						X
Thüringen	X (mit VI)						X

**Anmerkung:** Die Tabelle entstammt Eder und Magin (2008a) und wurde um die Kommunalebene erweitert. X – Instrument vorhanden, VI = Volksinitiative, Bürgerbegehren – umfasst die beiden Verfahrensstufen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

In Berlin sind Verfassungsänderungen nur dann dem Volk vorzulegen, wenn sie die Vorschriften zur direkten Demokratie betreffen.

Die Verfahren lassen sich anhand der Auslöskompetenz theoretisch in zwei Gruppen einordnen.<sup>1</sup> Die so genannten „top-down“-Instrumente werden von der Regierung, also von oben gestartet, das Volk hat keinen Einfluss auf den Abstimmungsgegenstand oder -zeitpunkt. Es wird lediglich an die Urne gebeten, um dort seine Meinung zu äußern. In diese Kategorie fällt zum Beispiel das Plebiszit. Im Gegensatz dazu werden „bottom-up“-Instrumente aus dem Volk heraus lanciert, die Regierung hat keine Kontrolle über den Gegenstand der Abstimmung. Das wichtigste Verfahren dieser Kategorie ist die Volksgesetzgebung, die es den Bürgern erlaubt, neue Themen auf die politische Agenda zu setzen oder als Veto-Spieler aufzutreten und bereits verabschiedete Gesetze zu verändern oder abzuschaffen.<sup>2</sup> Zur gleichen Gruppe zählt auch die Abberufung, die es den Wählern erlaubt, die Legislaturperiode vorzeitig zu beenden und Neuwahlen zu erzwingen. Das obligatorische Referendum ist ein Sonderfall, da es automatisch ausgelöst wird, wenn die Verfassung ganz oder in Teilen geändert werden soll. In Berlin trifft diese Vorschrift lediglich auf die Bestimmungen zur Direktdemokratie zu, in Bayern und Hessen auf die gesamte Landesverfassung.

In den deutschen Bundesländern ist die Volksgesetzgebung in den meisten Fällen als dreistufiges Verfahren aufgebaut. In der Einleitungsphase müssen die Initiatoren mit Hilfe einer festgelegten Zahl an Unterschriften nachweisen, dass ihr Anliegen in der Bevölkerung auf ein breiteres Interesse trifft. Wenn eine Sammelfrist vorgesehen<sup>3</sup> ist, so ist diese in der Regel relativ lang. Die Unterschriften müssen zusammen mit einem Antrag auf Zulassung des Anliegens als Volksbegehren bei der zuständigen Landesstelle eingereicht werden. Der Antrag muss

<sup>1</sup> Für eine detailliertere Beschreibung der Verfahren und ihrer theoretischen Klassifizierungsmöglichkeiten siehe Eder und Magin (2008a), Jung (1996, 2001) oder Vatter (1997, 2000).

<sup>2</sup> Auf der kommunalen Ebene würden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide hinzuzählen. Als top-down-Instrumente wären auf dieser Ebene Ratsbegehren und Ratsentscheide einzuordnen, die, wie der Name andeutet, vom Stadt- oder Gemeinderat ausgelöst werden (vgl. Eder 2010b).

<sup>3</sup> Die Sammelfrist bezeichnet eine festgelegte Zeitspanne, die zur Sammlung der notwendigen Unterschriften zur Verfügung steht.

außerdem einen ausformulierten Gesetzesvorschlag enthalten. Besteht er die Prüfung auf Zulässigkeit <sup>4</sup>, so folgt die Phase des Volksbegehrens, in welcher eine um ein Vielfaches höhere Zahl an Unterschriften als in der Einleitungsphase in einer wesentlich kürzeren Zeit gesammelt werden muss. Bei Erreichen des entsprechenden Quorums kommt es zum Volksentscheid und damit zur verbindlichen Abstimmung über den fraglichen Gegenstand. Der Landtag kann dabei einen Gegenvorschlag formulieren, den er dem Volk als Alternative im Volksentscheid unterbreitet.<sup>5</sup> Das Parlament hat außerdem die Möglichkeit, das Anliegen der Initiatoren zu übernehmen und das Verfahren damit zu beenden, bevor es zum finalen Urnenentscheid kommt.

Die Schweizer Kantone und die US-Bundesstaaten kennen lediglich zwei Verfahrensphasen: in der Volksinitiative sammeln die Initiatoren die erforderlichen Unterschriften, anschließend kommt es zur Abstimmung.

### **Anwendungshäufigkeit und rechtliche Regelungen – Gibt es einen Zusammenhang?**

Ein in der Diskussion um direkte Demokratie und die Volksgesetzgebung häufig vorgebrachtes Argument ist der Vorwurf, die Instrumente würden in Deutschland selten genutzt, da die rechtlichen Hürden zu hoch seien (Kampwirth 2003; Rehmet 2002; Weixner 2002).<sup>6</sup> Unter „Hürden“ werden im Allgemeinen das Quorum, also die von den Initiatoren zu sammelnde Zahl an Unterschriften von wahlberechtigten Bürgern und die Sammelfrist, die dafür zur Verfügung stehende Zeitspanne,

<sup>4</sup> Kriterien für die Prüfung sind vor allem die Einhaltung der formalen Anforderungen, beispielsweise die Erbringung der geforderten Zahl an gültigen Unterschriften sowie die Fragen ob der Antrag im Einklang mit geltendem Recht ist.

<sup>5</sup> Die einzige Ausnahme bildet Bremen. Hier ist ein parlamentarischer Gegenvorschlag nicht möglich.

<sup>6</sup> Diese Studien behaupten einen negativen Zusammenhang ohne diesen jedoch analytisch zu überprüfen. Für empirische Studien zu den Bundesländern siehe Eder und Magin (2008b), Eder, et al. (2009) oder Eder (2010a).

verstanden.<sup>7</sup> Die Nutzung oder Anwendungshäufigkeit lässt sich am besten über die Anzahl an Volksgesetzgebungsverfahren messen. Die Gesamtzahl aller Verfahren, für die jemals mit dem Sammeln von Unterschriften begonnen wurde, lässt sich nicht ermitteln, da die zuständigen Landesbehörden zumeist erst mit der Einreichung des Zulassungsantrags nach Ende der Einleitungsphase von einem Bemühen erfahren. Relativ leicht lässt sich hingegen die Zahl der Volksentscheide, also der finalen Abstimmungen ermitteln: davon gab es zwischen 1990 und 2010 in allen Bundesländern zusammen 16. Im gleichen Zeitraum wurden die Schweizer allein auf kantonaler Ebene etwa zwanzig Mal öfter an die Urne gebeten. Woher kommen also diese Unterschiede?

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Lage in den Bundesländern. Die erste Spalte zeigt das Jahr der Einführung der Volksgesetzgebung im jeweiligen Bundesland, es folgt das Unterschriftenquorum im Volksbegehren in Prozent der Wahlberechtigten bei der letzten Landtagswahl, die Sammelfrist in Tagen und der als Quotient aus beiden Angaben gebildete Mobilisierungskoeffizient nach Moser (1985). Je größer der Mobilisierungskoeffizient, desto höher sind die Hürden im Volksbegehren für die Initiatoren. Alle drei Indikatoren sind Werte über den gesamten Untersuchungsbereich, die rechtlichen Vorschriften gehen also mit ihrer Dauer in Jahren in den Endwert ein. In der vorletzten Spalte ist die Anzahl an Volksgesetzgebungsverfahren in den Jahren 1990 bis 2010 eingetragen. Einbezogen wurden alle Verfahren auf Landesebene, für die mindestens ein Zulassungsantrag gestellt wurde. Erst ab diesem Stadium liegen verlässliche Angaben der Länder vor, da mit dem Antrag die offizielle Registrierung des Verfahrens bei den zuständigen Stellen

<sup>7</sup> Tatsächlich gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Vorschriften, die in der öffentlichen wie in der wissenschaftlichen Debatte kaum eine Rolle spielen. Eine Übersicht findet sich bei Eder und Magin (2008a). Eine Ausnahme stellt das in Deutschland verbreitete und in der Schweiz gänzlich unbekanntes „Finanztabu“ dar, das Volksgesetzgebungsverfahren mit finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt betrifft. Siehe hierzu unter anderem Jutzi (2003: 280), Kertels und Brink (2003), Landwehr (2004: 162f.) oder Weixner (2002: 103ff.). Inzwischen hat sich die Rechtsprechung in diesem Punkt leicht geändert (vgl. Neumann 2002; Zschoch 2003: 441).

erfolgt. Die Verfahren pro Jahr errechnen sich aus der Gesamtzahl dividiert durch die Verfügbarkeit des Instruments in Jahren. Falls die Einführung vor 1990 lag, wird ab Beginn des Untersuchungszeitraums, also ab dem Jahr der Wiedervereinigung, gerechnet. Auf diese Weise wird erreicht, dass die Anwendungshäufigkeit über die Länder hinweg verglichen werden kann, auch wenn sich die Einführungszeitpunkte stark voneinander unterscheiden.

**Tabelle 2: Die Volksgesetzgebung**

Land	Einführung der Volksgesetzgebung	Quorum (in %)	Sammelfrist (Tage)	Mobilisierungskoeffizient	Anzahl Volksgesetzgebungsverfahren 1990-2010	Verfahren pro Jahr
BW	1976	16.7	14	1.19	1	0.05
BY	1949	10	14	0.71	17	0.81
BE	1997	8.9	81.4	0.13	8	0.57
BB	1993	3.8	120	0.03	20	1.11
HB	1962	11.43	75.5	0.36	9	0.43
HH	1996	6.67	24.7	0.35	16	1.07
HE	1950	20	14	1.43	0	0.00
MV	1994	9.6	–	0.00	15	0.88
NI	1994	10	180	0.06	8	0.47
NW	1950	14.9	32	0.88	7	0.33
RP	1948	14.7	38.1	0.77	1	0.05
SL	1982	20	14	1.43	2	0.10
SN	1993	12.7	240	0.05	10	0.56
ST	1994	11	180	0.06	5	0.29
SH	1995	5	180	0.03	13	0.81
TH	1994	10	120	0.08	7	0.41
Ø		11.6	88.5	0.47	1	0.50

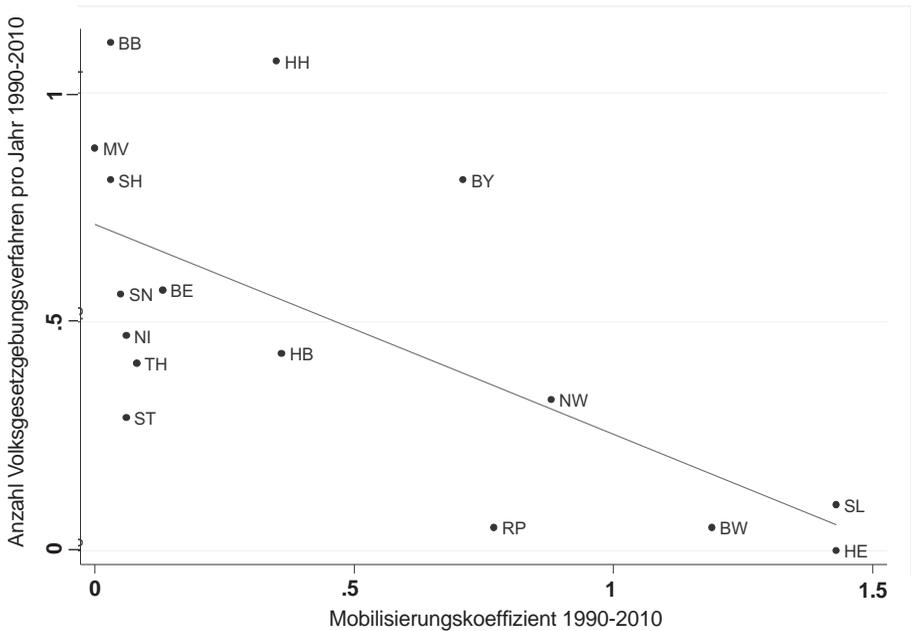
**Anmerkung:** Durchschnittswerte über den Untersuchungszeitraum für einfache Gesetze. Die Vorschriften gehen nach der Dauer ihrer Gültigkeit

in Jahren ein. Das Quorum des Volksbegehrens als Prozentsatz der Stimmberechtigten bei der letzten Landtagswahl. Sammelfristen in Tagen. In Thüringen können die Initiatoren zwischen der Sammlung in Amtsräumen und der freien Sammlung wählen. Die Angaben beziehen sich auf die freie Sammlung. Die Quoren in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen sind in der jeweiligen Landesverfassung als Absolutwert festgelegt. Bis 2005 eigene Umrechnung auf der Grundlage von [www.election.de](http://www.election.de) (22. Januar 2007), danach auf Basis der Wahlberechtigten bei der letzten Landtagswahl (jeweiliges Landesstatistikamt, 12. Januar 2011). Volksgesetzgebung inklusive Volksinitiative. Verfahren pro Jahr ab Einführung der Volksgesetzgebung oder ab 1990, falls Einführung schon früher. Zeitraum 1990-2010. Gerundete Werte.

Quelle: Bis 2005 DFG-Projekt „Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern und ihre politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen“, Universität Konstanz. Eigene Ergänzungen für die Jahre 2006-2010, eigene Berechnung des Mobilisierungskoeffizienten nach Moser (1985).

Zwischen 1990 und 2010 fanden insgesamt 137 Volksgesetzgebungsverfahren statt, davon 20 in Brandenburg und kein einziges in Hessen. Relativ, also auf die Verfügbarkeit der Instrumente in Jahren berechnet, finden in Brandenburg mit durchschnittlich 1,11 Verfahren pro Jahr die meisten Volksbegehren statt, dicht gefolgt von Hamburg mit 1,07 Verfahren. Schlusslicht ist wiederum Hessen. Nur knapp davor liegen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit je einem Verfahren im Untersuchungszeitraum und statistischen 0,05 Verfahren pro Jahr.

Abbildung 1: Scatterplot



**Anmerkung:** Die Gerade stellt die geschätzten Werte dar. Zeitraum 1990-2010. Quelle: Eigene Darstellung.

Statistische Berechnungen<sup>8</sup> scheinen die aufgestellte Hypothese, nach der hohe Hürden weniger Verfahren zur Folge haben, zu bestätigen. Der Scatterplot in Abbildung 1 unterstützt den gefundenen signifikanten und negativen Zusammenhang.<sup>9</sup> Auf der vertikalen Achse ist die durchschnittliche Anzahl an Volksgesetzgebungsverfahren, hier wieder gezählt ab dem Zulassungsantrag, abgetragen, auf der horizontalen Achse findet sich der Mobilisierungskoeffizient nach Moser. Beide Angaben beziehen sich auf den gesamten Zeitraum 1990 bis 2010. Im linken oberen Quadranten liegen die Länder, die die meisten Verfahren und den niedrigsten Mobilisierungskoeffizienten verzeichnen, unten rechts die Länder mit wenig Verfahren und hohen rechtlichen Hürden.

<sup>8</sup> Berechnet man eine bivariate Korrelation aus Mobilisierungskoeffizient und relativer Anwendungshäufigkeit, erhält man einen Pearson Korrelationskoeffizienten von  $r = -0,67$ , der auf dem 1%-Niveau signifikant ist.

<sup>9</sup> Statistische und graphische Tests zeigen, dass kein Land einen übergroßen Einfluss auf das Ergebnis hat.

In Deutschland scheint es im Untersuchungszeitraum tatsächlich einen Effekt der rechtlichen Regelungen auf die Anwendungshäufigkeit zu geben: je höher die institutionellen Hürden aus Quorum und Sammelfrist, desto weniger Verfahren werden initiiert. Nach Barankay, et al. (2003) ist die Erklärung dafür sehr einfach: je höher die Hürden, je mehr Unterschriften also in kürzerer Zeit gesammelt werden müssen, desto teurer wird das Verfahren für potentielle Initiatoren und desto schwieriger wird es, das Verfahren erfolgreich zu Ende zu bringen. Kurz: der Anreiz, tatsächlich ein Verfahren zu starten ist nicht besonders hoch. Die Bürger nutzen die Verfahren nicht, obwohl sie ihnen eigentlich zur Verfügung stünden.<sup>10</sup>

### **Volksentscheide in den deutschen Bundesländern**

Volksentscheide, also finale Abstimmungen, sind in den deutschen Bundesländern relativ selten. Zwischen 1990 und 2010 wurden die Bürger sechzehn Mal an die Urne gerufen, die Abstimmungen verteilen sich wie folgt (absteigende Reihenfolge): Hamburg 6, Bayern 4, Berlin 2, Schleswig-Holstein 2, Sachsen 1 und Sachsen-Anhalt 1. Die Differenz zwischen der Anzahl an Volksbegehren und Volksentscheiden kann viele Ursachen haben. So können die Initiatoren beispielsweise entscheiden, die Unterschriftensammlung in der zweiten Stufe nicht bis zum Ende durchzuführen und das Verfahren vorzeitig zu beenden. Häufig gelingt es ihnen auch schlicht nicht, die erforderlichen Unterschriften in der vorgegebenen Zeit zu sammeln oder dem Verfahren wird aus rechtlichen oder formalen Gründen die Zulassung verweigert. Desweiteren kann sich der Landtag das Verfahren auch zu Eigen machen, die Anregung der Initiatoren also aufnehmen und eine Urnenabstimmung damit obsolet werden lassen.

Sechs der durchgeführten Volksentscheide betrafen das Politikfeld Staatsordnung. Neben der Abschaffung des bayrischen Senats nutzen die Bürger das Instrument in diesem Bereich hauptsächlich, um direktdemokratische Verfahren auf der Kommunalebene einzuführen oder um bestehende Regelungen zur Volksgesetzgebung

---

<sup>10</sup> Für eine ausführlichere Analyse sowie einen Vergleich mit den Schweizer Kantonen und US-Bundesstaaten siehe Eder (2010a: 85ff.).

beziehungsweise für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu verändern. Weitere vier Verfahren hatten Veränderungen der Bildungssysteme der Länder zum Ziel, zuletzt die Volksentscheide zum verpflichtenden Religionsunterricht in Berlin 2009 und zur Schulreform in Hamburg 2010. Die übrigen Verfahren stammen aus den Feldern Wirtschaft 3, Gesundheit 2 und Umwelt 1.

Von den sechzehn Volksentscheiden waren zehn erfolgreich im Sinne der Initiatoren, erreichten also an der Urne die gesetzlich erforderliche Mehrheit. In Bayern wurde 1991 der Gegenvorschlag der Regierung angenommen, fünf Volksentscheide scheiterten, weil die benötigten Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren verfehlt wurden. Betrachtet man die Entscheide bis 2005 näher, so kann man zwei Muster für einen erfolgreichen Volksentscheid erkennen: entweder waren in der Bevölkerung bereits Erfahrung in der Nutzung der Volksrechte vorhanden, das Quorum im Volksentscheid war hoch und an der Urne lag ein Gegenvorschlag der Regierung vor ODER die Erfahrung in der Nutzung der Volksrechte war gepaart mit einem niedrigen Quorum und der Unterstützung der Initiatoren durch die größte Oppositionspartei im Landtag (vgl. Eder 2010c). Für die Jahre 1990 bis 2005 scheint es somit in den Bundesländern wirklich so etwas wie Grundzutaten für einen Erfolg an der Urne zu geben. Eine Garantie für die Zukunft lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

### Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den deutschen Bundesländern, mit Ausnahme von Hessen, mittlerweile Erfahrungen mit dem Instrument Volksgesetzgebung gesammelt werden konnten. Allerdings steckt die Direktdemokratie im Vergleich zur Schweiz oder den US-Bundesstaaten immer noch in den Kinderschuhen. In den Jahren seit der Wiedervereinigung haben die unmittelbaren Volksrechte, gerade die von unten zu initiiierende Volksgesetzgebung, jedoch einen regelrechten Boom erlebt. Nicht nur, dass sie inzwischen in allen Landesverfassungen verankert sind, die Zahl der Verfahren

steigt langsam, aber stetig. Medienwirksame Volksentscheide wie in Hamburg zur Schulreform oder in Bayern zum Nichtraucherschutz tun ein Übriges, um das Instrument breiten Bevölkerungsschichten bekannt zu machen und den Bürgern aufzuzeigen, welchen Einfluss sie durch dieses Instrument ausüben können.

Die rechtlichen Hürden Unterschriftenquorum und Sammelfrist sind aber, gerade im internationalen Vergleich, immer noch relativ hoch und hemmen die Bereitschaft und die Chancen der Bürger, das Instrument auch tatsächlich anzuwenden. Gelangte ein Verfahren aber bis zum Volksentscheid, so standen die Chancen auf einen Erfolg für die Initiatoren in der Vergangenheit nicht schlecht. Der Weg bis an die Urne mag steinig sein, die Aussichten bei der Abstimmung selbst hingegen waren bisher gut.

### Referenzen

Barankay, Iwan/Sciarini, Pascal and Trechsel, Alexander (2003): ‚Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives. Evidence From Swiss Cantons‘. *Swiss Political Science Review* 9/1, 169 - 199.

Eder, Christina (2010a): *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten*. Baden-Baden: Nomos.

Eder, Christina (2010b): ‚Direkte Demokratie in den deutschen Kommunen. Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Vergleich‘, in: Freitag, Markus und Vatter, Adrian (Hrsg.) *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeit und politische Kulturen*. Münster: LIT Verlag, 65-95.

Eder, Christina (2010c): ‚Ein Schlüssel zum Erfolg? Gibt es ein Patentrezept für Volksentscheide in den deutschen Bundesländern‘. *Politische Vierteljahresschrift* 51/1, 43-67.

Eder, Christina und Magin, Raphael (2008a): ‚Direkte Demokratie‘, in: Freitag, Markus und Vatter, Adrian (Hrsg.) *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 257 - 308.

Eder, Christina und Magin, Raphael (2008b): ‚Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vorschlag zur empirischen Erfassung der Volksrechte aus subnational-vergleichender Perspektive‘. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39/2, 346 - 366.

Eder, Christina/Vatter, Adrian and Freitag, Markus (2009): ‚Institutional Design and the Use of Direct Democracy. Evidence from the German Länder‘. *West European Politics* 32/3, 611-633.

Jung, Sabine (1996): ‚Lijpharts Demokratietypen und die direkte Demokratie‘. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6/3, 623-645.

Jung, Sabine (2001): *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jutzi, Siegfried (2003): ‚Volksgesetzgebung und Verfassungsrechtssprechung. Zu verfassungsrechtlich und verfassungsgerichtlich bestimmten Grenzen der Volksgesetzgebung‘. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 18/273-292.

Kampwirth, Ralph (2003): ‚Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Bundesebene‘. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34/4, 657-671.

Kertels, Jessica und Brink, Stefan (2003): ‚Quod licet jovi - Volksgesetzgebung und Budgetrecht‘. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 04, 435-438.

Landwehr, Sandra (2004): *Die finanzwirksame Volksgesetzgebung im Volksgesetzgebungsverfahren der Länder. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Finanzausschlussklauseln unter Berücksichtigung der landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung*. Hamburg: Kovac.

Moser, Christian (1985): *Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in den Kantonen*. Bern: Forschungszentrum für Schweizerische Politik.

Neumann, Peter (2002): ‚Eine Jahrhundertentscheidung: Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen setzt neue Maßstäbe beim Finanzvorbehalt (Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs zum Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“)‘. *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 55, 26f.

Rehmet, Frank (2002): ‚Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern‘, in: Schiller, Theo und Mittendorf, Volker (Hrsg.) *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 102-114.

Vatter, Adrian (1997): ‚Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie‘. *Politische Vierteljahresschrift* 38/4, 743-770.

Vatter, Adrian (2000): ‚Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages‘. *European Journal of Political Research* 38/6, 171-192.

Weixner, Bärbel (2002): *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht*. Opladen: Leske + Budrich.

Zschoch, Diana (2003): ‚Volksgesetzgebung und Haushaltsvorbehalt‘. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4, 438-442.

## Direkte Demokratie: Länderebene

### Christoph Grimm

Landtagspräsident a.D.



### Diskussionsbeitrag

Die „direkte Demokratie“ hatte bisher in den Ländern – von Bayern einmal abgesehen – keine Bedeutung.

Der Verein „Mehr Demokratie“ zählte im März 2010 Rheinland-Pfalz gar zu den Schlusslichtern. Zwar bezieht er sich insoweit auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden. Für die Landesebene vergibt der Verein aber auch nur ein „ausreichend“.



Das erstaunt auf den ersten Blick. Denn in Artikel 107 Landesverfassung (LVerf) von Rheinland-Pfalz heißt es:

Die Gesetzgebung wird ausgeübt

1. durch das Volk im Wege des Volksentscheids
2. durch den Landtag

Seit der Gründung des Landes im Jahre 1947 ist es allerdings nie zu einem Volkbegehren, geschweige denn zu einem Volksentscheid gekommen.

Warum dies so ist, erhellt der Kommentar von Adolf Süsterhenn, den man sicher als den Vater der rheinland-pfälzischen Verfassung bezeichnen kann. Darin heißt es: „wenn sich der Verfassungsgeber von Rheinland-Pfalz neben der Gesetzgebung durch das Parlament

... auch für die Gesetzgebung durch das Volk entschieden hat, dann war er sich doch darüber im klaren, dass dieser Weg nur selten ... beschritten wird.“

Anders ausgedrückt: Gesetzgebung durch das Volk war trotz Artikel 107 LVerf nicht gewünscht.

In Artikel 109 Abs.3 LVerf hatte man dann auch entsprechende „Vorsorge“ getroffen. Danach musste ein Fünftel der Stimmberechtigten (gleich 20 Prozent) das Volksbegehren unterstützen – eine Hürde, die unüberwindbar schien und daher potenzielle Interessenten abschreckte. Überdies wurden Volksbegehren über Finanzfragen, Abgabengesetze u.a. ausgeschlossen.

Hinzu kamen weitere Hürden wie kurze Fristen, Begründungszwänge, Kosten u.a.

Diese Regeln galten bis 2000, denn keine der Volksparteien war daran interessiert sie zu ändern.

Erst mit der Deutschen Einheit begann eine verfassungspolitische Diskussion darüber, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das Volk an der Gesetzgebung direkt beteiligt werden soll.

In der gemeinsamen Verfassungskommission des Bundes und der Länder fanden entsprechende Initiativen keine Mehrheit trotz der Erfahrungen mit der friedlichen Revolution von 1989 („Wir sind das Volk“).

In Rheinland-Pfalz schienen die Befürworter direkt demokratischer Teilhabe an der Gesetzgebung mehr Erfolg zu haben.

Die Verfassungsreform von 2000 ergänzte die Verfassung um einen Artikel 108a und schuf damit die „Volkinitiative“. Sie senkte außerdem die Quoren.

Es war allerdings abzusehen, dass diese Reform nicht viel an der rheinland-pfälzischen Realität ändern würde, denn sie blieb weit hinter

den bayerischen Regeln zurück, die sich als wirksame Instrumente der Bürgerbeteiligung seit Gründung des Freistaates bewährt hatten.

Ich hoffe, dass nun auch für Rheinland-Pfalz die Zeit reif ist für eine wirkungsvolle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gesetzgebung. Denn keine Partei kann es sich erlauben, Wählerinnen und Wählern weitere Mitwirkungsmöglichkeiten zu verwehren. Anderenfalls drohen unabsehbare Gefahren für unsere demokratische Ordnung. Denn das etablierte repräsentative System hat dramatisch an Zustimmung eingebüßt. Neue Wege der Bürgerbeteiligung werden daher erprobt. Dazu sollten auch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid gehören.

Ich wünsche mir, dass der im März 2011 neu gewählte Landtag die Voraussetzung dafür schafft, dass die direkte Teilhabe der Wählerinnen und Wähler an der Gesetzgebung möglich wird.

Dies liegt im eigenen Interesse der Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Denn dann besteht Hoffnung, das repräsentative System zu revitalisieren.

## Direkte Demokratie: Kommunale Ebene

**Dr. Volker Mittendorf**  
**Bergische Universität Wuppertal**

**Macht – Bürgerbegehren – Öffentlichkeit**

**Direkte Demokratie als Instrument für  
bessere Politik?**

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind – mit Ausnahme Baden-Württembergs, wo dieses Verfahren bereits 1956 eingeführt wurde – in Deutschland seit den 90er Jahren ein Mittel, mit dem Bürgerinnen und Bürger direkt in Sachfragen über politische Alltagsprobleme der Kommune entscheiden können. Vor dem Hintergrund des Hambacher Disputes als Anlass dieses Beitrages, angesichts der symbolischen Bedeutung des Hambacher Schlosses – jenem Ort also, wo die Forderung nach Demokratie im Jahre 1832 an Bedeutung gewann –, stellt sich die Frage, ob direkte Demokratie der Forderung nach vollständiger Volkssouveränität „Alle Macht dem Volk“ angemessen Rechnung trägt. Im Folgenden soll daher zunächst der Begriff der Macht im Mittelpunkt stehen, nämlich die Frage, was Macht des Volkes eigentlich meinen könnte. Diese Frage möchte ich an zwei Polen, nämlich einerseits dem Konzept von Macht als Willensdurchsetzungspotenzial bei Max Weber und Macht als Vermögen, durch gemeinsames Handeln etwas zu erreichen, genauer erörtern. In einem zweiten Schritt wird das Verfahren des Bürgerbegehrens in Deutschland näher betrachtet, nämlich vor dem Hintergrund, ob hierdurch alle Macht bei den Bürgerinnen und Bürgern liegt und welche Potenziale darin enthalten sind. Bürgerbegehren, so die These, können demokratische Öffentlichkeit herstellen. Eine demokratisch qualifizierte Öffentlichkeit wiederum kann eine



Bereicherung für demokratische Politik sein und hier liegen – soweit die These – die Potenziale direkter Demokratie in Deutschland.

### **Macht als Ressource**

Macht ist in der Politik eine zentrale Ressource. Man kann Macht erwerben, man kann Macht teilen oder aber sich zum Teilen der Macht gezwungen sehen. Man kann Macht auch verlieren. Macht ist also eine Ressource, die erwerbbar, besitzbar, teilbar ist. Macht ist flüchtig: wer Macht nicht einsetzt, verliert sie vielleicht schon dadurch, dass er sie nicht einsetzt oder ihm oder ihr Macht nicht (mehr) zugesprochen wird. Man kann viel oder wenig Macht besitzen; und wer über große Machtressourcen verfügt, gibt möglicherweise ungern davon ab. Wer über geringe Machtressourcen verfügt, möchte jedoch unter Umständen mehr davon erwerben. Macht ist also innerhalb von gesellschaftlichen Strukturen ungleich verteilt und ein begehrtes Gut.

In Gemeinden gibt es immer schon Machtstrukturen. Auch bevor es Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gab, bestanden Machtstrukturen. Max Weber bezeichnet als „Macht [...] jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1985, S. 28). Macht gewinnt in dieser Lesart etwas, das zur Durchsetzung eines eigenen Willens dient, es ist also Durchsetzungsmacht. Macht kann bedrohlich sein, wenn die Chance, den eigenen Willen durchzusetzen, auf Drohung beruht. Sie kann zum eigenen Nachteil reichen, wenn sie darauf beruht, dass andere später schlechter dastehen als vorher.

Macht als ein „gemeinsames Handeln“ leitet Hannah Arendt vom Begriff des Vermögens ab. Menschen vermögen es, durch ein gemeinsames Handeln in der politischen Sphäre Macht als Möglichkeit zur Veränderung der Realität zu bilden, die mehr ist, als das bloße Durchsetzen eines individuellen Willens. Gemeinsames Handeln ist bei Hannah Arendt zentral für den Begriff der Macht; Macht und Gewalt bilden bei Arendt einen Gegensatz (Arendt 1971). Die Durchsetzung

individueller Interessen auch gegen den Widerstand markiert bei Arendt den Gegensatz zur Schaffung einer gemeinsamen öffentlichen Sphäre, die durch das gemeinsame Handeln entsteht. Während die Durchsetzung eines individuellen Willens gegen Widerstreben einem Nullsummenspiel gleicht, bei dem einer hat, was andere nicht haben, denkt Arendt Macht als etwas, das Wirklichkeit gestaltet und verändert, dass durch das gemeinsame Tätigwerden nur vermehrt werden kann.

Machtstrukturen in Gemeinden weisen sowohl Züge von Durchsetzungsmacht als auch Gestaltungsmacht auf. Beide – Durchsetzungsmacht und Gestaltungsmacht – sind jedoch ungleich verteilt. Es gibt in allen Gemeinden diejenigen, die etwas durchsetzen können, was für sinnvoll oder notwendig – evtl. aber auch nur als gewinnbringend – betrachtet wird und diejenigen, die Macht lediglich passiv oder als Herrschaftsunterworfenen wahrnehmen. Es gibt aber in allen Gemeinden auch diejenigen, die in der Lage sind, Menschen zur Mitarbeit zu bewegen und zu freiwilligem Engagement zu motivieren oder daran scheitern, dass sich andere nicht als gestaltungsfähige Teile der Gesellschaft wahrnehmen. Wer Interessen durchsetzen möchte, ist nicht daran interessiert, dass die Ungleichverteilung abnimmt. Wer gestalten möchte, ist jedoch meistens daran interessiert, andere zur Mitgestaltung zu bewegen.

In Gemeinden führt diese ungleiche Verteilung von Macht – Durchsetzungsmacht und Gestaltungsmacht – zu verschiedenen Mustern von Verhärtung und Offenheit. Verhärtung bedeutet, dass der Gebrauch von Macht eingefahren ist und Veränderungen schwer sind. Offenheit bedeutet, dass es Menschen gibt, die diese Veränderungen wünschen und befördern. Betrachten wir etwa den Fall Stuttgart 21 so zeigt sich, dass sich die Proteste aus der Bevölkerung letztlich nicht mehr nur gegen ein als verfehlt empfundenes Bauprojekt oder dessen Kosten richteten. Die Diskussionen bezogen sich nicht allein auf die Effekte der Baumaßnahmen oder deren Risiken, sondern auch auf das „Wie“ der Politikgestaltung, die Beteiligung der Bevölkerung bei der Aushandlung unterschiedlicher Interessen, die Beteiligung der

Menschen bei der Frage, welcher Wille denn der eigentliche Wille der Mehrheit sei und wie er umgesetzt werden könne. Die Proteste forderten mehr Offenheit des Willensbildungsprozesses und mehr Klarheit über die Entscheidungshintergründe – allgemein: mehr Demokratie.

Aus diesen Überlegungen lassen sich einige Thesen formulieren. Gehen wir davon aus, dass diejenigen, die über große Durchsetzungsmacht verfügen, nur ungern davon abgeben. Diejenigen, die gestalten möchten, jedoch am Miteinander interessiert sind. Oftmals finden wir beide Facetten in den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Städte vereint. Die Förderung des ehrenamtlichen Engagements und des kommunalen Miteinanders konkurriert mit der Annahme, dass mehr Beteiligung der Bürgerschaft bei wichtigen Maßnahmen – meist Infrastruktur- oder Wirtschaftsförderungsmaßnahmen – zu Verzögerungen, Blockaden, Durchsetzungsproblemen und schwierigen Entscheidungssituationen führt.

Auf diese Situation bestehender Machtstrukturen, auf verschiedene Formen von Verhärtungen und Offenheit, treffen Bürgerbegehren als eine Herausforderung. Bürgerbegehren und -entscheide stellen – neudeutsch – opportunity structures dar, institutionelle Chancen, eigene – meist abweichende – Präferenzen zu artikulieren. Diese Herausforderung für die bestehenden Machtstrukturen eröffnen mehrere Handlungsmöglichkeiten, wie auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid reagiert werden kann: je nach Grundmuster können Wettbewerb, Kooperation oder Abwehr dominieren.

Direkte Demokratie kann dabei zu mehr Wettbewerb führen: Debatte und Abstimmungskampf stellen ein Ringen um Alternativen und einen Wettbewerb um die mehrheitsfähige Lösung für ein artikuliertes Problem dar, auch mit Bezugnahme auf die Frage, welche Entscheidung zu Gunsten des Gemeinwesens insgesamt wirkt.

Die Mehrheit in den Räten kann auf Bürgerbegehren auch mit Kompromissangeboten reagieren oder direkt die vorgeschlagenen Alternativen akzeptieren.

Direkte Demokratie kann aber auch dazu führen, dass die Debatte abgewehrt und die Diskussion verweigert wird.

### **Die hier vertretenen Thesen lauten:**

1. Es besteht eine Tendenz, den Wettbewerb zu vermeiden, da es in der Regel einen größeren Aufwand darstellt, sich der Debatte zu stellen als diese zu vermeiden. Je nachdem, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Kommunalverfassung verankert sind, dominiert eher die Vermeidung oder die Debatte.
2. Debatten bergen jedoch ein größeres Potenzial, Gemeinsamkeiten zu thematisieren, die Kommunalpolitik als ein gestaltendes Zusammenwirken erlebbar machen.

### **Bürgerbegehren als Herausforderung**

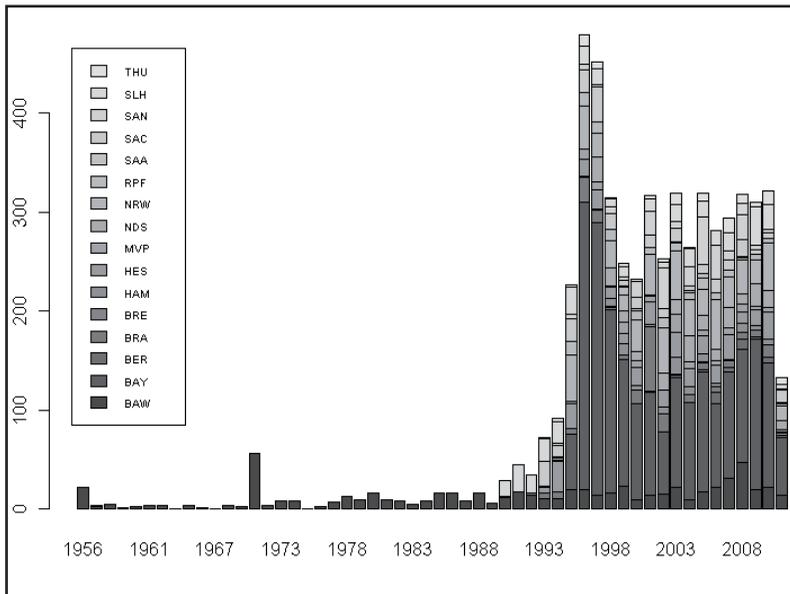
Die Möglichkeit, durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Sachfrage zur Diskussion und zur Entscheidung zu bringen, existiert in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland seit den 1990er Jahren. Das Prinzip der direkten Demokratie lautet dabei in der Regel: eine Minderheit kann der Gesamtheit der Bürger eine Frage stellen, die dann von allen im Sinne der Mehrheit beantwortet werden kann. Den Anfang zu diesen Bemühungen machte die Kommunalverfassung der DDR von 1990 und das Land Schleswig-Holstein, das 1990 einen Neuanfang nach dem durch die Barschel-Affäre verlorenen Vertrauen wagen wollte. Im Zuge weitreichender Reformen wurden neben dem Volksabgehren auf Landesebene auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Kommunalebene eingeführt. Sukzessive folgten bis Ende des Jahrtausends alle Flächenländer. Lediglich Berlin stellte auf seiner Bezirksebene eine Ausnahme dar, denn hier wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erst 2005 neu eingeführt.

Die Zahl der bis Mai 2011 eingereichten Bürgerbegehren – knapp über 5.600 eingeleitete Verfahren – (davon knapp 4.800 bürgerinitiierte Verfahren und 800 vom Rat mit Mehrheit eingeleitete Ratsreferenden) deutet darauf hin, dass in puncto Bürgerbegehren nicht von einem übertriebenen Aktionismus gesprochen werden kann. Vergleicht man die Zahl von zuletzt etwa 300 eingeleiteten Verfahren pro Jahr mit den 12.227 Gemeinden, so wird deutlich, dass man aus empirischer Sicht nicht von einem direktdemokratischen Aktionismus sprechen kann, sondern eher von einem mäßigen Gebrauch, wobei etwa die Hälfte aller Verfahren in Gemeinden über 20.000 Einwohner stattfand, obwohl lediglich in etwa einem Zwanzigstel aller Kommunen mehr als 20.000 Menschen wohnen, die Zahl der Bürgerbegehren weist jedoch im vergangenen Jahrzehnt eine steigende Tendenz auf.<sup>1</sup>

Der Aktionismus wird allerdings bereits dadurch begrenzt, dass die organisatorischen Anforderungen die Unterschriften zu sammeln und eine Kampagne zum Bürgerentscheid zu organisieren so groß sind, dass heute kaum eine Bürgerinitiative ohne die Hilfe von Anwälten auskommt. Initiativen benötigen für einen Erfolg im Bürgerentscheid in der Regel die Unterstützung von Akteuren der Zivilgesellschaft. Selbst dann, wenn Bürgerbegehren von Parteien initiiert werden, können diese ohne die Unterstützung anderer Parteien, Vereine, Verbände und Initiativen kaum auf ein erfolgreiches Bürgerbegehren hoffen.

<sup>1</sup> Die Graphik veranschaulicht, dass die höchste Zahl eingeleiteter Bürgerbegehren in den Jahren 1995-97 zu verzeichnen war. Allerdings lässt sich dieses Maximum darauf zurückführen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern 1995 durch ein Volksbegehren eingeführt wurden. Es lässt sich vermuten, dass viele lokale Initiativen den erfolgreichen Volksentscheid abgewartet hatten, um danach ihr Anliegen in direktdemokratischer Form zu artikulieren.

### Zahl der eingeleiteten Verfahren in den Bundesländern



Auf Länderebene unterscheiden sich die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dabei recht deutlich. Während in den Hamburger Bezirken mitunter bereits 2 Prozent der Wahlberechtigten genügen, um eine Bürgerentscheid zu beantragen, lagen die Hürden zu Beginn in Thüringen bei einem Fünftel der Wahlberechtigten, d.h. zehnmal so hoch.<sup>2</sup> Auch die Frage, zu welchen Fragen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beantragt werden können, differiert zwischen den Bundesländern beträchtlich. Während etwa Bayern nur sehr wenige inhaltliche Beschränkungen kennt, verbieten insgesamt 10 Bundesländer über den gesamten Zeitraum die Durchführung von Bürgerbegehren in Planungsfragen – also vor allem in Wirtschafts- und Infrastrukturfragen.

<sup>2</sup> Mittlerweile wurden die Hürden jedoch deutlich gesenkt.

**Regelungsstruktur von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid,  
Quelle: (Schiller 2007)**

THEMENAUSSCHLÜSSE	BÜRGERBEGEHREN UNTERSCHRIFTENQUORUM (%)	BÜRGERENTSCHEID ZUSTIMMUNGSQUORUM (%)
Bayern, Berlin,	Hamburg (2-3), Berlin (3)	Hamburg (0), Berlin (Beteilig. 15)
Bremen (Stadt), Hamburg, Hessen, Sachsen Bauleitplanung zulässig	Bayern (10-3), NRW (10-3), Baden-Württemberg (10-5), Meckl.-Vorpomm (10-7.5), Niedersachsen (10-8), Brandenbg. (10), Bremen (Stadt + BremHaven 10), Hessen (10), Schlesw.-Holst. (10)	Bayern (20-10), NRW (20), Schlesw.-Holst.(20), Baden-Württemberg (25)***, Brandenbg. (25), Hessen (25) Meckl.-Vorpomm. (25), Niedersachsen (25), Sachsen (25), Thüringen (25)
Rheinl.-Pf. (bis 2010) Baden- Württemberg (bis 2005) sehr wenige Themen zulässig (sog. Positivkatalog)	Rheinl.-Pf. (15-6)*, Saarl. (15-5), Sachsen (15)**, Sachs-Anh. (15-5), Thüringen (17-13)*	Bremen (Stadt BeteiligQ 50 ; Bremerhaven (30)), Rheinl.-Pf. (30), Saarland (30), Sachsen-Anhalt (30),

\* Rheinland-Pfalz (2010) und Thüringen (2009) haben die Quoren gesenkt.  
\*\* in Sachsen kann das Quorum durch die Hauptsatzung auf minimal 5% gesenkt werden.  
\*\*\* In Baden-Württemberg wurde zunächst das 50%-Beteiligungsquorum auf ein 30%-Zustimmungsquorum (1975) bzw. 25%-Zustimmungsquorum (2005) gesenkt.

Bedeutsam ist vor allem das sog. Zustimmungsquorum<sup>3</sup>, d.h. die Vorschrift, dass ein Bürgerentscheidsergebnis nur dann gültig ist, wenn ein Mindestanteil von in der Regel 20-25 Prozent der Stimmberechtigten im Sinne der Vorlage entscheidet. Ähnlich bedeutsam ist die Frage, ob ein Bürgerbegehren zu einer wichtigen Fragestellung überhaupt eingeleitet werden darf. Besonders eng gefasst war über lange Zeit die Zulässigkeit in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, in dem ein sog. Positivkatalog die zulässigen Gegenstände eng fasste. Darüber hinaus schließt der sog. Negativkatalog in vielen Bundesländern wichtige Materien – vor allem im Bereich der kommunalen Planungen und das Satzungsrecht – von vornherein vom Bürgerentscheid aus.

<sup>3</sup> Lediglich in Berlin handelt es sich um ein Beteiligungsquorum, da sich hier eine Mindestanzahl von Bürgern beteiligen muss, damit ein Bürgerentscheid gültig ist.

Entsprechend der Regelungen unterscheidet sich der Umgang der Gemeinden mit möglichen „Bürgerbegehrendrohungen“. Sofern die Ankündigung von Bürgerinnen und Bürger für einen Bürgerentscheid erfolgversprechend erscheint, müssen die Mehrheit im Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung darauf reagieren. Andererseits erscheint es für Planer oftmals unnötig, mögliche Ansprüche aus der Bürgerschaft zu berücksichtigen, wenn kein Bürgerentscheid zum Thema möglich ist. Proteste, die eine blockierende Wirkung entfalten wie Stuttgart 21, erscheinen ohne die Möglichkeit ein Bürgerbegehren zu initiieren eher unwahrscheinlich.

### Unzulässige Bürgerbegehren in Deutschland

Land	Gesamt	davon unzulässig	Anteil in %
Baden-Württemberg	505	202	39,7
Bayern	1.882	295	15,7
Berlin	37	6	16,2
Brandenburg	120	36	30
Bremen	6	2	33,3
Hamburg	90	27	30
Hessen	338	92	27,2
Mecklenburg-Vorpommern	84	39	46,4
Niedersachsen	229	104	45,4
Nordrhein-Westfalen	578	215	37,2
Rheinland-Pfalz	139	47	33,8
Saarland	15	8	53,3
Sachsen	212	64	30,2
Sachsen-Anhalt	164	24	14,6
Schleswig-Holstein	341	90	26,4
Thüringen	108	38	35,2

Zudem steigt mit dem Restriktionsgrad die Unsicherheit über die spätere Zulässigkeit eines Begehrens. Obwohl die Entscheidung darüber, ob ein Bürgerentscheid zulässig ist, eine rechtliche und keine politische Entscheidung ist, steigt der Interpretationsspielraum mit dem Restriktionsgrad.

Tatsächlich lässt sich beobachten, dass die Quote unzulässiger Begehren in den Ländern tendenziell höher ist, in denen die Restriktionen höher liegen. Dies mag einerseits daran liegen, dass bei höheren Beschränkungen für die Einreichung von Bürgerbegehren die mangelnde Transparenz über Ausschlussgründe für die Initiatoren von Bürgerbegehren besonders hoch ist<sup>4</sup>, andererseits mag auch ein langer Katalog unzulässiger Themen dazu führen, die Zulässigkeit besonders intensiv auf Unzulässigkeitskriterien zu prüfen – im Zweifel gegen die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids. In jedem Fall liegt die These nahe, dass umfangreiche Themenrestriktionen dazu führen, dass die herausgeforderten Akteure in der Gemeinde – Gemeinderatsmehrheit und Bürgermeister – im Zweifelsfall versuchen, die Entscheidung im Bürgerentscheid zu vermeiden.

Sofern ein Bürgerbegehren zulässig ist, dürfte das Zustimmungsquorum entscheidend dazu beitragen, welche strategische Option im Umgang mit dem Begehren genutzt wird. Dazu stehen den herausgeforderten Akteuren vier Handlungsoptionen zur Verfügung.

- 1.) Eine Option besteht darin, sich das Anliegen des Bürgerbegehrens zu Eigen zu machen und die Forderung zu übernehmen. Diese Option erscheint strategisch dann am günstigsten, wenn die Wahrscheinlichkeit eines – im Sinne der Initiatoren – erfolgreichen Bürgerentscheides groß ist, größer jedenfalls als der Nutzen, also die Bedeutung des Themas für die Gemeinde. Es liegt nahe,

<sup>4</sup> Die Quote unzulässiger Begehren ist statistisch nahezu unabhängig davon, ob es Rechtsvorschriften gibt, nach denen die Gemeinde zu einer Beratung der Initiatoren verpflichtet ist. Auch diejenigen Initiativen, die sich vorab von einem Rechtsanwalt beraten lassen sind nicht davor geschützt, dass das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wird.

dass die Gemeinderatsmehrheit weniger bereit ist, das Anliegen zu übernehmen, wenn es sich um ein besonders wichtiges Projekt, also beispielsweise um ein zentrales Wahlkampfversprechen oder um ein besonders umsatzsteuerträchtiges Investitionsprojekt handelt.

- 2.) Eine zweite Option liegt darin, den Erfolg im Bürgerentscheid zu suchen. Dies bindet Kampagnenressourcen und verlangt einen organisatorischen Aufwand, den Mehrheitsparteien in der Regel zu vermeiden suchen. Es steht zu vermuten, dass Akteure die Entscheidung im Bürgerentscheid vor allem dann suchen, wenn die rechtliche Zulässigkeit zweifelsfrei festgestellt ist und das Thema als besonders ausschlaggebend für die Machtstrukturen der Gemeinde betrachtet wird.
- 3.) Als dritte Option können Ratsmehrheit und Verwaltungsspitze darauf spekulieren, dass das Referendum am Zustimmungsquorum scheitert. Die Chance den eigenen Willen durchzusetzen steigt, wenn sich die Ratsmehrheit und die Verwaltungsspitze der Diskussion entziehen (Abstimmungsboykott). Der Nutzensvorteil für die Mehrheit im Gemeinderat besteht darin, dass keine Ressourcen mobilisiert werden müssen, um sich der Mehrheit der Abstimmenden zu versichern – der Verzicht auf eine Debatte erhöht ggf. noch die Chance auf das Scheitern der Vorlage am Zustimmungsquorum. Da die Abstimmungsbeteiligung in großen Städten – wie in Wahlen auch – geringer ist als in kleineren Gemeinden, ist es umso wahrscheinlicher, dass diese Option gewählt wird, je größer die Gemeinde ist. Denn meist (außer in Bayern) ist die Höhe des Zustimmungsquorums unabhängig von der Gemeindegröße; die Wahrscheinlichkeit, dass die Zustimmungshürde übersprungen werden kann, sinkt also mit der Größe der Gemeinde.

- 4.) Eine vierte Möglichkeit ergibt sich in einigen Bundesländern dadurch, dass ein Ratsreferendum als alternative Option dem Bürgerbegehrensantrag der Initiatoren entgegen gesetzt wird. Diese Alternative wurde bislang lediglich in Bayern genutzt, wo der Gegenvorschlag als Handlungsmöglichkeit in der Gemeindeordnung erwähnt wird. Der Gegenvorschlag stellt eine Art von Kompromiss dar, mit dem der Rat den Initiatoren eines Bürgerentscheides auf halbem Weg entgegen kommen kann, ohne dem Begehren gesamtinhaltlich bei zu treten.

Wenn man davon ausgeht, dass Bürgerentscheide, sofern sie von Bürgerinnen und Bürgern und nicht vom Rat selbst eingeleitet werden, für die etablierten Akteure der Kommunalpolitik eher als eine Herausforderung der Machtverteilung, als Beschneidung der Rats-Durchsetzungsmacht begriffen werden, so liegt nahe, dass die Ratsmehrheit und die Verwaltungsspitze eher dazu neigen, sich der Entscheidung zu entziehen. Im Gegensatz dazu dürften Ratsreferenden von Ratsmehrheit und Verwaltungsspitze nicht als ein Angriff auf die eigenen Machtressourcen begriffen werden. Die Motivation zur Einleitung eines Ratsreferendums liegt meist darin begründet, dass der Rat die Notwendigkeit sieht, eine Entscheidung in besonderem Maße durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu legitimieren. Die häufigsten Motive bestehen in einer geplanten Gemeindegebietsreform, in einem aufgegriffenen Bürgerbegehren, das zuvor aufgrund rechtlicher Bedenken für unzulässig erklärt wurde, oder darin, dass ein wichtiges Projekt geplant wird, für das die besondere Unterstützung durch die Bürger von großer Bedeutung ist. Ein solcher Bürgerentscheid kann ambivalent sowohl im Sinne einer Durchsetzungsmacht – erfolgreiche Ratsreferenden ermöglichen es dem Rat, seinen Willen leichter umzusetzen – als auch im arendtschen Sinne als Motivation zur gemeinsamen Gestaltung des Gemeinwesens durch die Unterstützung der Mehrheit der Wahlberechtigten – denkbar. Ein Anreiz, die Position des Rates dadurch zu stärken, dass ein Ratsreferendum scheitert, besteht nicht.

Diesen Zusammenhang legen auch die Daten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nahe. Je größer der Restriktionsgrad, desto geringer ist nicht nur die Zahl der eingereichten Bürgerbegehren in einem Land, sondern es steigt zugleich der Anteil der eingereichten Bürgerbegehren, die für unzulässig erklärt wurden (vgl. Mittendorf 2008, Mittendorf, Rehmet 2002). Dadurch, dass ein Bürgerentscheid rechtlich nicht möglich ist, kann die Position weiter beibehalten und durchgesetzt werden und muss nicht in einem Bürgerentscheid verteidigt werden. Nur in wenigen Fällen<sup>5</sup> kommt es in der Folge dazu, dass ein unzulässiges Bürgerbegehren in einem Ratsreferendum in einer rechtlich zulässigen Form zum Entscheid kommt. Ebenfalls gibt es nur wenige Fälle, in denen – etwa in Form von runden Tischen oder anderen Formen der kooperativen Demokratie – der Spielraum genutzt wird, um die Gestaltungsmacht durch die Suche nach breiter Unterstützung durch die Bürger zu erweitern.

Auch der Blick auf die Beteiligung in Bürgerentscheiden deutet darauf hin, dass die Option des Abstimmungsboykottes sehr oft genutzt wird, wenn dies nutzbringend erscheint. Während die Beteiligung bei Ratsreferenden in allen Gemeindegrößenklassen leicht über den bürgerinitiierten Bürgerentscheiden liegt (hierbei wurden die in Bayern oftmals eingebrachten Gegenvorschläge zu Bürgerbegehren nicht in die Betrachtung einbezogen), liegt die Zustimmung in Ratsreferenden in allen größeren Städten bei ca. 55 bis 60 Prozent. Die Zustimmung zu Ratsreferenden steht statistisch nicht in Zusammenhang mit der Beteiligung – tendenziell folgen die Menschen den Empfehlungen der Mehrheit im Rat. Im Gegensatz dazu steigt die Zustimmung zum Vorschlag der Initiatoren eines Bürgerbegehrens mit der Gemeindegröße. Während in kleinen Gemeinden im Durchschnitt knapp mehr als die Hälfte der Abstimmenden im Sinne des Begehrens entscheidet – und damit meist gegen den Vorschlag der Ratsmehrheit –, steigt die Zustimmung in großen Städten deutlich an. Zwar lassen sich hierfür andere Erklärungsmöglichkeiten nicht ausschließen. Es könnte aber durchaus sein, dass Menschen in Großstädten generell eher kritisch gegen die Mehrheit im Rat eingestellt sind. Dennoch liegt

<sup>5</sup> Die Datenbank Bürgerbegehren konnte dies bislang in 48 Fällen dokumentieren (vgl. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal).

die Folgerung nahe, dass die Aussicht, am Zustimmungsquorum zu scheitern mit der Stadtgröße steigt – und damit die Wahrscheinlichkeit, dass ein Abstimmungsboykott erfolgreich ist.<sup>6</sup> Es liegt zumindest die Vermutung nahe, dass hohe Zustimmungsquoren in größeren Gemeinden dazu führen, dass lediglich eine Seite – die der Initiatoren des Bürgerbegehrens – zu einer Mobilisierung beitragen und dass Abstimmungsboykotte möglicherweise zu einer geringeren Wahlbeteiligung führen.<sup>7</sup>

Das Ergebnis eines solchen Bürgerentscheids setzt den Willen der siegreichen Partei durch: Sofern die Initiatoren erfolgreich sind, wird die Vorlage des Bürgerbegehrens verbindlich. Scheitert jedoch ein Bürgerentscheid – ggf. mit hohen Zustimmungswerten – am Quorum, wird in aller Regel der Wille der Ratsmehrheit umgesetzt. Die Wettbewerbsvermeidung durch die Ratsmehrheit führt jedoch zu einer Emotionalisierung und einseitiger Information durch die Initiatoren; das Fehlen der Gegenargumente trägt zu einer Entrationalisierung des Prozesses bei, Entscheidungshintergründe werden nur zum Teil transparent. Scheitert ein Bürgerentscheid mit hohen Zustimmungswerten knapp am Zustimmungsquorum so lässt sich beobachten, dass die Initiatoren die hohen Zustimmungswerte

<sup>6</sup> Diese Ergebnisse widersprechen der naiven Erwartung, dass die Abstimmenden in aller Regel die Position derjenigen stützen, die sie gewählt haben. Dementsprechend wäre zu erwarten, dass die Zustimmung in Ratsreferenden in allen Größenklassen höher ist als die zu den oppositionellen Vorlagen aus der Bürgerschaft. Entsprechende Daten aus der Schweiz stützen diese Vermutung, da dort in obligatorischen Referenden und anderen Vorlagen, die mit Mehrheit des Rates entschieden wurden, regelmäßig höhere Zustimmung erfahren als optionelle Vorlagen aus der Bürgerschaft, also fakultative Referenden und Volksinitiativen, vgl. Bützer 2007).

<sup>7</sup> Bedenkt man, dass Zustimmungsquoren den Zweck haben, die Beteiligung der Wahlberechtigten sicher zu stellen und Zufallsmehrheiten zu verhindern, dann deutet vieles darauf hin, dass Zustimmungsquoren kontraproduktiv wirken. Nicht nur scheinen Zustimmungsquoren die Abstimmungsbeteiligung zu senken, sondern sie tragen möglicherweise dazu bei, dass Zufallsmehrheiten entstehen: Ob die Initiatoren Erfolg haben oder nicht, hängt oft an wenigen Stimmen. Ob eine Zustimmungquote von 80 % oder mehr aber die tatsächliche Mehrheit repräsentiert oder nicht, lässt sich aufgrund des Abstimmungsboykottes nicht hinreichend sicher behaupten.

als Zustimmung zu ihrer Position deuten und nicht als einen Effekt des Boykotts. Es lässt sich beobachten, dass in diesen Fällen eine Legitimationserosion in der Öffentlichkeit einsetzt. Die Anwendung der Durchsetzungsmacht führt dann dazu, dass die Handlungen der Stadtverwaltung weniger als gemeinsames Handeln der Bürgerinnen und Bürger begriffen wird – die Gestaltungsmacht in der Stadt sinkt in dem Maße, in dem die Akteure auf Durchsetzungsmacht setzen.

In Einzelfällen wird versucht, diese entstehende Legitimationslücke im Nachhinein durch eine verstärkte Einbeziehung der Bürger in Form von kooperativen Verfahren zu schließen. Bürger werden zu Runden Tischen eingeladen, Initiativen bei weiteren Entscheidungen im Vorfeld befragt. Auch kann es sein, dass die Parteien die Bürgerinnen und Bürger, die sich oftmals im Rahmen des Bürgerentscheides erstmals engagieren, für eine dauerhafte Tätigkeit in den Parteien motivieren können. Gelingt dies den Parteien nicht, so kommt es oftmals auch zur Gründung von freien Wählergemeinschaften. In diesen Fällen lässt sich eine verstärkte Motivation von Bürgerinnen und Bürgern konstatieren, sich dauerhaft einzubringen und zu gestalten.

### **Öffentlichkeit als Chance**

Auch wenn der Umgang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Regel nach dem Kalkül der Durchsetzung des eigenen Willens mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln geschieht, so bilden Bürgerbegehren dennoch einen Anreiz zur Gestaltung des Gemeinwesens durch gemeinsames Handeln. Bürgerbegehren melden Legitimationsbedarf an, bei der eine Minderheit die Gesamtheit fragen möchte, ob der Rat in einer bestimmten Entscheidung die Mehrheit der Bürger repräsentiert. Diese Frage ist eine Aufforderung, mit öffentlichen Erwägungen das Für und Wider einer Entscheidung gemeinsam zu debattieren. In der Praxis stellt sich diese Aufforderung jedoch als ein Wettbewerb um die knappe Ressource einer öffentlichen Aufmerksamkeit dar. Bürgerentscheide konkurrieren mit anderen – politischen wie nichtpolitischen – Themen um die Aufmerksamkeit des Publikums, wobei die Entscheidung, ob man zur Abstimmung geht

oder nicht und für welche der Alternativen man sich entscheidet, einen Anreiz darstellt sich zu informieren. Diese Informationsnachfrage bei gleichzeitiger Knappheit öffentlicher Aufmerksamkeit führt zu einer Verdichtung und Präzisierung von Statements.

Beziehen sich alle Argumente tatsächlich angemessen auf den Entscheidungsgegenstand und ist die Möglichkeit gegeben, dass alle Argumente gleichermaßen für die Pro- wie für die Contraseite zur Verfügung stehen, so besteht die Chance auf rationale Öffentlichkeit. Auch wenn diese Argumentation zu einer Polarisierung führt, so müssen die Argumente dennoch an der Frage ansetzen, welche Werte und Vorstellungen allgemein oder zumindest für die Mehrheit als akzeptabel gelten können. Beide Seiten müssen diejenigen Werte benennen, über welche sich die Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Stadt identifizieren können. Neben der Diskussion geteilter Grundwerte, gemeinsamer Identifikationsmerkmale dessen, was es ausmacht, in der Stadt zu wohnen, in welcher der Bürgerentscheid stattfindet, ist auch in aller Regel die rationale Verwendung der gemeinsamen Ressourcen angesprochen. Jedes Argument, das geeignet ist, Abstimmungsberechtigte zur Entscheidung für oder gegen die Vorlage aufzufordern, muss seine Geltung auf Eignungsaussagen zurückführen, die Bürgerinnen und Bürger auf das Gemeinsame hinweisen. Steht z.B. der Fortbestand eines Schwimmbades zur Debatte, steigen die Chancen zu Gewinnen für die Initiatoren, wenn es Ihnen gelingt, das Bad etwa durch einen Förderverein kostengünstiger zu betreiben. Argumente, welche lediglich den Nutzen einer Minderheit oder einer Interessengruppe in den Mittelpunkt stellen, erscheinen irrational für das Ziel, eine Mehrheit anzusprechen. Rationaler ist es, den Wert oder zumindest den Nutzen für die Mehrheit oder aller Stadtbewohner zu betonen. Gemeinsame Werte wie soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, Freiheit, Traditionen oder rationales Wirtschaften erscheinen zugkräftig und umso bedeutsamer, wenn sie nicht mit anderen – wichtigeren Werten – in Konflikt treten (vgl. Mittendorf 2009).

Auch die polarisierte Gegenüberstellung von Argumenten und Gegenargumenten kann im Abstimmungskampf zur Transparenz über allgemein akzeptable politische Ziele und deren Abwägung beitragen. Die Verknappung der Diskussionszeiten und Abstimmungsboykotte führen in aller Regel jedoch zu einer stärkeren Emotionalisierung und Entrationalisierung des Prozesses.

Auch nach einem Bürgerentscheid bilden die erfolgreichen Argumente eine Ressource für zukünftige Politik. Das Wissen, welche Argumente in der Bevölkerung besonders wirken, welche Präferenzen besonders hoch einzuschätzen sind, führt dabei zu Lerneffekten für die folgende Formulierung von Politiken und die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger.

Auch das Wissen, dass sich Bürgerinnen und Bürgern in Bürgerentscheiden aneignen, hat eine größere Chance, in der Erinnerung zu bleiben. Die Nachfrage nach Informationen, die ein Bürgerentscheid bei den Abstimmungsberechtigten hervorruft, führt – auch wenn der Umfang gering sein mag – zu einer Verbreiterung der Wissensbasis über kommunale Politik. Die Wahrnehmung, auch zwischen den Wahlen effektiv Politik mitgestalten zu können, kann zu einem Gefühl einer gesteigerten Effektivität des eigenen Handelns führen und zur Steigerung der Beteiligungsbereitschaft beitragen. Insofern können Bürgerbegehren auch als eine Ressource für gemeinsames Gestalten von Politik aufgefasst werden, in dem Macht ein als Positivsummenspiel betrachtet wird und nicht als Nullsummenspiel, in dem Entscheidungsbetroffene verlieren und Entscheider gewinnen.

### **Bereicherung der Kommunalpolitik**

Handelt es sich nun bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden um bloßen Aktionismus, um eine Tyrannei der Mehrheit oder um ein Allheilmittel für aktuelle politische Probleme? Bei näherer Betrachtung bestätigt sich keine dieser Erwartungen. Von Aktionismus kann allein aufgrund der eher geringen Nutzungsintensität nicht gesprochen werden. Selbst wenn – wie in München – mehrere Bürgerbegehren jähr-

lich angestoßen werden, verhindert bereits der hohe organisatorische Aufwand eines möglichen Bürgerentscheids, dass fortwährend neue Bürgerbegehren initiiert werden. Ebenso wenig kann davon gesprochen werden, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Tyrannei der Mehrheit darstellen. Zwar reicht es theoretisch aus, in Bürgerbegehren den Nutzen der Mehrheit in den Mittelpunkt zu stellen und die eigene Position auf Kosten einer Minderheit zu stärken. Tatsächlich lassen sich jedoch nur bei einem verschwindend geringen Teil der bislang dokumentierten Bürgerbegehren minderheitenfeindliche Absichten bei den Initiatoren finden. Diesen war kaum Erfolg beschieden.

Bürgerbegehren können es einer Minderheit ermöglichen, eine Frage auf die Tagesordnung zu setzen – durchaus strategisch in der Absicht, das Verfahren anzuwenden, um ihren eigenen Willen gegen die aktuelle Parlamentsmehrheit durchzusetzen. Im Bürgerentscheid muss sich dieser Wille jedoch erst durch das Gewinnen einer Mehrheit der Abstimmenden durchsetzen und insofern kommunikativ abgefedert werden. In der Öffentlichkeit sind Argumente, die den Nutzen aller betonen oftmals solchen Argumenten überlegen, die lediglich für einen Teil der Abstimmungsberechtigten einen Nutzen sehen. Argumente, die sich auf die Gemeinsamkeiten der Stadt beziehen, sind solchen Argumenten überlegen, die das Trennende zwischen den Lagern betonen – hier unterscheiden sich Abstimmungen von Wahlen, in denen jede Partei versucht zu demonstrieren, warum sie selbst kompetent und die anderen ungeeignet sind, die Probleme einer Stadt zu lösen.

Direkte Demokratie stellt als Entscheidungsform aus den Reihen der Bürgerschaft eine Herausforderung für die Machtstrukturen in der Gemeinde dar. Sie bildet eine Herausforderung zur Legitimation von Entscheidungen, die im politischen Alltag von verschiedenen Kalkülen der Durchsetzung von Entscheidungen geprägt sind. Die kommunikative Gestaltungsmacht muss durch Überreden und Überzeugen der Öffentlichkeit erworben werden, sowohl durch strategische Polarisierung und Bündelung von Argumenten als auch durch die Anknüpfung an breit geteilte Überzeugungen auf beiden Seiten. Inso-

fern öffnen Bürgerbegehren die Machtstrukturen, die Akteure zur Durchsetzung ihres Willens errichtet haben, und zwar umso mehr, je geringer die Restriktionen sind und je unwahrscheinlicher es ist, dass eine Seite durch einen Abstimmungsboykott und durch Abstinenz die Macht erhalten kann. Quoren und stark restriktive Regelungen ermöglichen es, einer Debatte aus dem Weg zu gehen und bestehende Durchsetzungsmacht zu nutzen.

Freilich liegt auch im besten Fall durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht alle Macht beim Volk. Jedoch führt die Bereicherung der öffentlichen Debatte über zustimmungsfähige Werte und Ziele zur Aufdeckung von neuen Gestaltungschancen der repräsentativen Politik. Offeneren Machtstrukturen können dazu führen, dass neue Talente entdeckt werden. Politik kann – zumindest in wichtigen Fragen – das Gemeinsame stärker betonen und zu einem gemeinsamen Handeln beitragen.

### Literaturverzeichnis

Arendt, Hannah (1971): *Macht und Gewalt*. 2., erweiterte Auflage München: Piper (Serie Piper, 1).

Bützer, Michael (2007): *Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. 1. Auflage Baden-Baden: Nomos (Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, 4).

Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg; Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal: Datenbank Bürgerbegehren.

Mittendorf, Volker (2008): Auswirkungen von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich. In: Vetter, Angelika (Hg.): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73–102.

Mittendorf, Volker (2009): *Die Qualität kollektiver Entscheidungen. Kommunikationsprozesse direkter und repräsentativer Demokratie im Vergleich*.

Diss.,-Universität Marburg, 2006. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Campus (Studien zur Demokratieforschung, 11).

Mittendorf, Volker; Rehmet, Frank (2002): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Wirkungsaspekte auf kommunale Meinungsbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse in Deutschland und der Schweiz.

In: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel - Theoretische und empirische Analysen. Opladen: Leske + Budrich (Stadtforschung aktuell), S. 219–238.

Schiller, Theo (2007): Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene. In: Freitag, Markus; Wagschal, Uwe (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit (Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, 3).

Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Auflage: Tübingen: Mohr.

## Direkte Demokratie: Kommunale Ebene

**Pof. Dr. Gunnar Schwarting**  
**Mainz/Speyer**

**Demokratie vor Ort:**  
**Macht – Bürgerbegehren –**  
**Öffentlichkeit**  
**Kommunalpolitischer Kommentar**

Als ich vor einigen Wochen in ganz anderem Zusammenhang auf die Internetpräsentation der Stadt Kiruna in Nordschweden stieß, fiel mein Blick auf eine bemerkenswerte Partizipationsseite. „Was glaubst Du“, so hieß es dort, „können wir in unseren Einrichtungen noch verbessern?“ Dann folgte eine Liste aller öffentlichen Einrichtungen, von der Bücherei bis zum Hallenbad, zu der jeder seine Meinung äußern kann. Das scheint mir ein eindrucksvolles Beispiel zu sein, wie die Einwohnerschaft zum Mitdenken eingeladen wird. In Deutschland sind solche Initiativen in so umfassender Form noch recht selten. Ich will aber ausdrücklich den Trierer Bürgerhaushalt erwähnen, der sich durchaus zu einer über den Haushalt hinausgehenden Plattform entwickeln kann. Dass immerhin rund 1,5 Prozent der Einwohnerschaft zum Bürgerhaushalt Vorschläge eingebracht oder kommentiert haben, ist sicher kein schlechtes Ergebnis für den Anfang.

Seit langem gibt es formale Mitwirkungsmöglichkeiten, seien sie im Anhörungsverfahren zu einem Bebauungsplan angelegt oder mit Hilfe des Instruments von Bürgerbegehren und –entscheid einzubringen.



Die Anhörung zu einem Bebauungsplan ist zweifellos nicht ganz einfach, wenn nicht ein spezifisches Objekt Aufmerksamkeit erregt, z.B. ein Humuswerk oder Windkraftträder in der Nachbarschaft. Bürgerbegehren und –entscheid haben hohe Hürden. Damit meine ich nicht in erster Linie die notwendigen Quoren; es ist vielmehr schon ein großer Unterschied, ob jemand in Neustadt seine Meinung zu Investitionsprojekten im Internet abgibt oder sich an die Spitze einer Gruppe stellt, die für ein Begehren Unterschriften sammelt.

Oft ist das Vorurteil zu hören, die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sei eher hinderlich – auch wenn wir auf der anderen Seite deren ehrenamtliches Engagement erbitten. Ich sehe das durchaus differenziert, denn eine informierte und engagierte Mitbürgerschaft kann ein positiver Faktor im Erscheinungsbild einer Kommune sein, auch wenn das ein etwas anderes Selbstverständnis gewählter Repräsentanten in den Räten oder Kreistagen erfordert. Vielleicht liegt es aber vor allem daran, dass ein Bürgerbegehren oft als Abwehrinstrument gegen politische Absichten gesehen bzw. kommuniziert wird, also mit einem „nein“ verknüpft wird. Manchmal wird es dann auch noch so kompliziert, dass mit „Ja“ stimmen muss, wer eine Planung ablehnt und umgekehrt.

Wenn jedoch die Annahme einer positiven Wirkung von mehr Partizipation richtig wäre, dann stellt sich die Frage, warum nicht viel mehr Bürgerbeteiligung stattfindet. Das hat eine Reihe durchaus plausibler Gründe:

1. Die Wahlbeteiligung gerade auf lokaler Ebene ist kein starker Indikator für den Willen der Bürgerschaft, aktiv mitzutun. Obwohl das Persönlichkeitswahlrecht und der Verzicht auf Sperrklauseln jeder Meinung die Chance eröffnet, in die Vertretungskörperschaft ein-zuziehen und sich dort Gehör zu verschaffen, sind Beteiligungsquoten von nicht mehr als 50 Prozent keine absolute Ausnahme. Das gilt leider auch für den einfachsten Wahlvorgang, die Bestimmung der Spitzenposition in der eigenen Stadt oder Gemeinde bzw. im eigenen

Landkreis. Auch die Einwohnerfragestunde wird selten als Möglichkeit zur Teilhabe genutzt.

2. Der Wille mitzureden setzt leider oft erst viel zu spät ein. Der Diskussionsverlauf um Stuttgart 21 zeigt das exemplarisch. „Darüber haben wir schon 20 Jahre in vielen Gremien, vor allem aber auch im Parlament debattiert“ ist ein oft zu hörendes Argument derer, die das Projekt – aus ihrer Sicht: endlich – umsetzen wollen. Viele beteiligen sich an Debatten erst, wenn das Projekt konkret sichtbar wird. Insofern ist es gut, wenn die Mainzer Verkehrsgesellschaft schon jetzt über das Projekt „Mainzelbahn“ den Bürgerdialog sucht. Gleiches gilt für das Brückenbauvorhaben am Mittelrhein – ob es allerdings so früh so viel Aufmerksamkeit gefunden hätte, wenn nicht kurz zuvor Dresden der Welterbestatus wegen einer Brückenplanung entzogen worden wäre?

3. Mitwirkung macht zweifellos nur dann Sinn, wenn die Chance besteht, dass eigene Vorschläge, soweit sie von den politischen Gremien akzeptiert werden (denn am Vorrang der Gewählten soll nicht gerüttelt werden), auch umgesetzt werden. Daran zweifeln allerdings viele Bürgerinnen und Bürger. Zum einen sind die rechtlichen Schranken und weitere Vorschriften ziemlich eng, so dass sie der Bürgerkreativität schnell Grenzen setzen. Zum zweiten vermuten die Bürgerinnen und Bürger wohl zu Recht, dass für ihre Ideen gar kein Geld da ist. Wenn aber Mitwirkung in einer Sackgasse landet, dann kommt sie auch nicht zustande.

Ich komme noch einmal zurück auf die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten. Die Annahme, der Rat lasse sich doch von der Bürgerschaft nicht vorschreiben, was er mit dem Geld machen solle, hat sich als völlig verfehlt erwiesen. Ein Blick auf die Ergebnisseite des Trierer Bürgerhaushalts macht dies deutlich. Rat und Verwaltung sind in hohem Maße bereit, sich mit den Vorschlägen aus der Bürgerschaft konstruktiv auseinanderzusetzen.

Deshalb begrüße ich es auch außerordentlich, wenn Kommunen mit Jugendparlamenten oder –vertretungen junge Leute frühzeitig unterstützen, sich in politische Entscheidungen einzubringen. Selbst wenn die Jugendlichen später nicht an ihrem Heimatort verbleiben, so lernen sie doch, dass Mitwirkung möglich, oft interessant und hoffentlich erfolgreich ist.

Impressionen vom Hambacher Disput 2010











## **Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz**

---

Am Kronberger Hof 6 · 55116 Mainz  
Tel.: 0 61 31 - 16 29 70 · Fax: 0 61 31 - 16 29 80  
E-Mail: [lpb.zentrale@politische-bildung-rlp.de](mailto:lpb.zentrale@politische-bildung-rlp.de)  
Homepage: [www.politische-bildung-rlp.de](http://www.politische-bildung-rlp.de)

Landeszentrale für  
**LPB**  
Politische Bildung  
Rheinland - Pfalz