



## Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie

### Eine Verbindung eröffnet neue Chancen (nicht nur) in den Kommunen

Offenkundig hat unsere heutige Gesellschaft ein Problem. Ihre verschiedenen Interessengruppen und Wirkungskräfte divergieren, der Sozialstaat in seiner bisherigen Form stößt an seine Grenzen, neue Herausforderungen wie der Klimaschutz werden kaum gemeistert. Unserer Demokratie gelingt es immer weniger, das Problem des **rechtzeitigen gemeinsamen Handelns** gegenüber den sich auftürmenden sozialen Herausforderungen zu bewältigen.

Neben alten Rezepten wie dem Ruf nach dem autoritären Staat, der Wiederbelebung des Manchesterkapitalismus einerseits oder der staatlich geplanten Wirtschaft andererseits haben viele Menschen erkannt, dass wir auch den Weg einer Vertiefung der Demokratie gehen können.

Dabei schwören die einen auf eine Stärkung der direkten Demokratie, d.h. der Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Nur so könnten die Bürgerinnen und Bürger den Staat als „ihren eigenen“ erkennen und gemeinsame Lösungen auch solidarisch unterstützen. (Bürger zahlen ungern Steuern, zahlen sie aber dennoch bereitwilliger, wenn sie Höhe und Zweck selbst entschieden haben usw.).

Andere wiederum legen ihren demokratiepolitischen Schwerpunkt eher auf die Frage, wie die Gesellschaft zu integrativen und nachhaltigen Entscheidungen gelangen kann, ohne auf Freiheit, Demokratie und Sozialstaat verzichten zu müssen. Sie pochen darauf, dass es nicht so sehr auf die formale als vielmehr auf die tatsächliche Partizipation ankomme.

Nach unserer Auffassung sind beide Wege - mehr direkte Demokratie und mehr Bürgerbeteiligung - zu fördern: Der Clou liegt in dem Zusammenspiel beider Ansätze. Denn Demokratie – die Herrschaft des Volkes – lebt natürlich von der **tatsächlichen Beteiligung** möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger, aber auch davon, dass das Volk dann und wann selbst und unmittelbar, d.h. **direkt entscheiden** kann. .

Der Kombinationsmöglichkeiten zwischen Einwohnerbeteiligung und direkter Demokratie gibt es viele. Keineswegs behaupten wir, dass ein Zwang zur Kombination besteht. Vor- und

Nachteile von direkter Demokratie und Einwohnerbeteiligung **gleichen sich indessen in guter** Weise aus.

### **Direkte Demokratie: sachunmittelbare Staatswillensbildung des Volkes**

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet zwischen der demokratischen **Staatswillensbildung** und der demokratischen **politischen Willensbildung**. Demokratische Staatswillensbildung geschieht laut Grundgesetz **unmittelbar** in Wahlen und Abstimmungen und **mittelbar** durch die besonderen Organe Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit der repräsentativen Gewalt. Normativ ist das Grundgesetz unmissverständlich: das Volk und nur das Volk soll in der Demokratie herrschen, nämlich entweder unmittelbar oder mittelbar.

Kein Wort von einem Gegensatz zwischen repräsentativer Demokratie und plebiszitärer Demokratie – mit anderen Worten: Ohne unmittelbare Demokratie **in Wahlen und Abstimmungen** gibt es keine Demokratie – und ohne staatliche Repräsentationsorgane keine funktionierende Demokratie. Unmittelbare Demokratie stellt eine notwendige (aber noch keine hinreichende!) Bedingung für Demokratie dar. Und ebenso konstituieren Repräsentationsorgane allein noch keine Demokratie. Auch Saudi Arabien verfügt über staatliche Organe... Als gebräuchlicher Begriff für unmittelbare (Sach-) Abstimmungen des Volkes hat sich in der Politologie im Allgemeinen der Terminus **direkte Demokratie** durchgesetzt.

### **Bürgerbeteiligung: Einbindung der Bevölkerung in die politische Willensbildung der repräsentativen Organe**

Natürlich ist es in einer Demokratie sehr wichtig, wie die politische Willensbildung zustande kommt. Denn darauf fußt am Ende staatliches Handeln und die Willensbildung des Staates. Und immer wieder muss betont werden: Der Wille des Volkes ist sowenig wie der Wille des Einzelnen eine feste Größe. Wille konstituiert sich immer wieder neu. Um eine demokratische Willensbildung zu gewährleisten, garantiert das Grundgesetz die bürgerlichen Freiheiten: Meinungsfreiheit, Glaubensfreiheit, Versammlungsfreiheit etc. Aber auch die öffentlichen Schulen und öffentlichen Medien sind hier von großer Wichtigkeit. Immer wieder wird auch auf den Artikel 21 hingewiesen, nach dem die Parteien an der politischen Willensbildung lediglich **mitwirken** – und sie nicht okkupieren sollen.

Es ist offenkundig, dass die Freiheiten, die die Mitwirkung an der politischen Willensbildung garantieren, noch nicht dafür ausreichen, dass sich tatsächlich viele Menschen beteiligen. Aus diesem Grunde wurden in den letzten Jahren immer neue **soziale Erfindungen**, wie die Planungszelle, Zukunftskonferenzen, Bürgerhaushalt etc. gemacht, um gerade kommunal die Objekte von Politik und Verwaltung, nämlich die Einwohner, die sich beruflich nicht in **Verwaltung oder Politik bewegen**, an der Entscheidungsfindung zu beteiligen.

### **Einwohnerbeteiligung pur und direkte Demokratie pur?**

Die potenziellen Nachteile einer reinen Einwohnerbeteiligung ohne direktdemokratische Elemente sind offenkundig. Die Beteiligung der Bevölkerung kann zu einer Alibiveranstaltung missbraucht werden. Die Nähe zu denjenigen Einwohnern, die sich nicht professionell mit Politik und Verwaltung beschäftigen, ist nicht immer gewährleistet – und kann durch

propagandistisch aufgemotzte, aber letztlich unverbindliche Bürgerbefragungen und Leitbildplanungen etc. auch vorgetäuscht werden.

Ein noch größeres Problem liegt darin, dass Einwohnerbeteiligung, die antritt, um soziale Dilemmata wie z.B. die Verteilung knapper öffentlicher Finanzen in einem so genannten Bürgerhaushaltsverfahren zu lösen, selbst einem sozialen Dilemma unterliegt. Weil sich mitunter nur Wenige für diese im allgemeinen „von oben“ initiierten Vorgänge interessieren, bekommen auch diese Wenigen schnell das Gefühl, dass es sich hier nicht um eine wirkliche Beteiligung handelt und bleiben auch weg. Dieser Sachverhalt kann zu einer „Kindergarten-Demokratie“ verführen. D.h. die Politik versucht die Einwohner mit gutem Essen und ein paar faszinierenden Präsentationen etc. zu begeistern – entscheidet dann aber im Endeffekt doch allein.

Aber auch die direkte „Demokratie pur“ hat sehr offenkundige Nachteile. Es liegt in der menschlichen Natur, dass wir uns erst um fünf vor Zwölf wirklich um Probleme kümmern. Ein gutes Beispiel ist die Reform der deutschen Rechtschreibung. Jahrelang tagte die dafür eingesetzte Kommission öffentlich. Doch erst als das Kind schon in den Brunnen gefallen war, zogen deutsche Intellektuelle wie Günter Grass in den Kampf. Der Volksentscheid in Schleswig-Holstein kam mithin zu spät. **Direkte Demokratie wird häufig zu spät eingesetzt.** Weiterhin eignet sich direkte Demokratie nicht so sehr zu Kompromissen und differenzierten Lösungen. So wollten Bürger in der Stadt Wuppertal die Schließungen einiger einzügiger Grundschulen verhindern. Mit einem Bürgerbegehren konnten sie aber nur obsiegen, weil sie die an sich widersinnige Lösung „alle Grundschulen bleiben erhalten“ propagierten.

Direkte Demokratie kann sich also als holzschnittartig erweisen. Das wiederum kann **unnötige Fronten** erzeugen. Noch gravierender ist folgendes Problem: Nicht alle in Deutschland lebenden Einwohnerinnen und Einwohner sind auch wahl- und abstimmungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger.

## **Optimale Verbindung**

Durch Bürgerbeteiligung können die Menschen dagegen frühzeitig auf eine Problemstellung aufmerksam gemacht werden. Durch Bürgerbeteiligung kann der Sinn für differenzierte Problemstellungen geweckt werden. Durch direkte Demokratie wird der Bürgerbeteiligung eine Verbindlichkeit gegeben. Durch direkte Demokratie wird die Bürgerbeteiligung für Politik, Bürgerschaft und Verwaltung interessant.

Es gibt viele Beispiele eines produktiven Zusammenwirkens von Einwohnerbeteiligung und direkter Demokratie. So haben 1995 die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Schwerte durch ein Bürgerbegehren den Erhalt des „Elsetaler Freibades“ erzwungen. Selbstverständlich kam dieses Bürgerbegehren – getreu den Nachteilen der direkten Demokratie – „zu spät“. Da man jetzt aber gezwungen war, dem demokratischen Souverän zu folgen, sah man sich zu dem Weg der Einwohnerbeteiligung förmlich gezwungen. Das „Bürgerbad“ Elsetal konnte also gerettet werden.

Ein anderes Beispiel nehmen wir aus der Zukunft. EU-Kommissarin Walström möchte die EU-Verfassung dadurch retten, dass sie in allen Mitgliedsländern Bürgerversammlungen einberuft. Das wäre eine wirklich gute Idee und würde viele EU-Bürgerinnen und -Bürger

tatsächlich interessieren, wenn die modifizierte Verfassung dann am Ende abgestimmt - mithin der direkten Demokratie nicht vorenthalten - würde.

**Erhard O. Müller ist Mitglied des Bundesvorstands von Mehr Demokratie e.V.,  
Daniel Schily ist Mitglied des Landesvorstands NRW derselben Organisation**

## **Plebiszitäre Demokratie: weiter ausbaufähig Das Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie e.V.**

In seinem unlängst erschienenen zweiten bundesweiten Demokratie-Test hat Mehr Demokratie erneut Schulnoten in Sachen Direktdemokratie verteilt. Die Ergebnisse sind erstmal ernüchternd. In keinem einzigen Bundesland können die Bedingungen für „gut“ befunden werden. Der Durchschnitt liegt noch bei 4,0. Der Weg zum Volksentscheid ist in einigen Bundesländern zwar verfassungsrechtlich verankert, aber schlichtweg unpassierbar. Bei der Hälfte aller Länder wurden die Gesetze sogar verschärft. Dennoch gibt es Grund zur Hoffnung. Gerade das ehemalige Schlusslicht Berlin überlässt Platz 16 dem direktdemokratischen „Entwicklungsland“ Saarland und steht heute neben Klassenprimus Bayern ganz oben auf der Rangliste.

### **Weiterhin Finanztabu**

Beim Vergleich fiel insbesondere die Frage nach dem Themenausschluss ins Gewicht. Weiterhin verhindert das in den meisten Bundesländern geltende „Finanztabu“ die Durchführung von Volksbegehren, da kaum eine Sachfrage ohne finanzielle Auswirkung bleibt. Dabei hat eine Schweizer Studie gezeigt, dass sich *„Kantone mit einer hohen Anzahl effektiv durchgeführter Finanzabstimmungen durch eindeutig stärkere Wirtschaftsleistungen auszeichnen als Kantone mit einer geringen Beteiligung des Volkes bei fiskalischen Entscheidungen.“*<sup>1</sup> Nach Meinung von „Mehr Demokratie“ müssten sogar obligatorische Finanzreferenden eingeführt werden.

Bei Volksentscheiden sollte außerdem wie auch bei Wahlen nicht etwa die Enthaltung als Neinstimme gewertet werden, sondern der Mehrheitswille der Aktivbürger entscheiden. Wichtig ist auch, den Bürger bestmöglich und vor allem objektiv, zum Beispiel mittels Abstimmungsheften, zu informieren. Leider fällt die amtliche Aufklärung in vielen Bundesländern bisher nur sehr dürftig aus.

### **Moderate Verbesserungen**

Auf Ebene der Bundesländer ist eine sehr moderate Verbesserung zu verzeichnen. Negativ ist das Land Hamburg aufgefallen. Durch den ignoranten Umgang mit den bisherigen Volksentscheiden ist es im Ranking um einen ganzen Notenpunkt abgerutscht. Mit den beiden soeben erfolgreich ausgegangenen Volksbegehren zur Stärkung von Volksabstimmungen haben die Hamburger ein deutliches Zeichen gegen die bisherigen Praktiken gesetzt.

<sup>1</sup> Freitag, Markus/ Vatter, Adrian: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik Heft 136, 2000, S. 592.

In Hessen und im Saarland müssen es Initiatoren von Volksbegehren schaffen, die Einwohner innerhalb einer Frist von 14 Tagen zur Eintragung auf den Ämtern zu bewegen. Diese Hürde ist ohne enorme Ressourcenmobilisierung unmöglich zu überwinden. Darum ist in der Praxis in diesen beiden Ländern auch bisher kein einziger Volksentscheid zustande gekommen und nur sehr wenige Initiativen haben überhaupt den Anlauf gewagt. In dünn besiedelten Flächenländern wie Brandenburg erschwert vor allem das Erfordernis der Amtseintragung bei wenigen Eintragungsstellen den erfolgreichen Abschluss. Auch hier kam es trotz eines vergleichsweise niedrigen Unterschriftenquorums von 4% bis heute zu keinem Volksentscheid. Deshalb sollte besonders in diesen Ländern die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung eingeführt werden. Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung in Berlin, wo nun auch der Landeshaushalt und die Verfassung zum Thema gemacht werden können. Zudem sind demnächst weitere Verbesserungen, wie die freie Sammlung geplant.

### **Berlin holt massiv auf**

Auf kommunaler Ebene sind die Bedingungen (bis auf Berlin, Baden-Württemberg und NRW) entweder gleich gut/schlecht geblieben, oder sie haben sich wie in der Mehrzahl der Fälle leider noch verschlechtert. Den größten Sprung, von „ungenügend“ auf „sehr gut“, hat auch hier das Land Berlin gemacht. In den Bezirken gelten nach der Reform der Volksgesetzgebung letzten Jahres die bundesweit bürgerfreundlichsten Regelungen. Thüringen und Rheinland-Pfalz teilen sich dagegen den unrühmlichen letzten Platz. Beide Länder bekommen von Mehr Demokratie ein „ungenügend“, da viele Themen generell ausgeschlossen werden und zudem für Bürgerbegehren relativ hohe Quoren erreicht werden müssen.

An Reformbedarf mangelt es also auch nach dem zweiten Volksentscheid-Ranking nicht. Für die kommende Zeit gilt es besonders für das Schlusslicht Saarland, dem diesjährigen Spitzenreiter Berlin nachzueifern und von ganz unten nach ganz oben zu klettern. Die Landtagsfraktionen der Opposition haben bereits ihre überarbeiteten Gesetzesentwürfe zur Verfassungsänderung eingereicht, und auch die CDU zeigt sich neuerdings offen für eine direktdemokratischere Landespolitik. *Claudia Löhle*

Das Ranking kann auf der Internetseite des Vereins kostenfrei heruntergeladen werden.

<http://www.mehr-demokratie.de>