
Moderne Demokratie im 21. Jahrhundert

Direkt-demokratische Verfahren im repräsentativen System

Bruno Kaufmann

Über Jahrzehnte wurden direkt- und repräsentativ-demokratische Verfahren als Gegensätze gegenübergestellt. In der Praxis allerdings hat sich dieses Denkmuster längst überholt. Im 21. Jahrhundert steht vielmehr die Frage im Mittelpunkt, wie moderne, direkt-demokratische Verfahren dazu beitragen können, das repräsentative System repräsentativer zu gestalten

Der Grundlagenvertrag der Europäischen Union, der „Vertrag von Lissabon“, wurde z. B. heftig kritisiert: „Alptraum EU-Vertrag“ bilanzierte die „Financial Times“ Deutschland¹ und der Zürcher Ökonom Bruno S. Frey sprach gar von einem „Pseudofortschritt“. Er stellte die Quasi-Verfassung in einen Widerspruch zur direkten Demokratie.² Dabei setzt das Abkommen der 27 Mitgliedstaaten, das Ende 2009 in Kraft trat, gerade diesbezüglich einen neuen, grenzüberschreitenden Standard: In Artikel 11 des Vertrages wird kurz und bündig festgehalten, dass das „demokratische Leben der Union“ auf der „repräsentativen Demokratie“ ruhe und diese gleichberechtigt aus indirekten (parlamentarischen) und direkten (partizipativen) Verfahren bestehe. Und der Artikel stipuliert dann sogar unter der Ziffer 4 gleich noch ein erstes Europäisches Volksinitiativrecht, das erste transnationale Volksrecht der Weltgeschichte. Doch bevor wir uns mit den Folgen dieses sowohl direkte wie auch indirekte Verfahren integrierenden Verständnisses von repräsentativer Demokratie für unsere Gegenwart und Zukunft befassen, ein Blick zurück – in die Vergangenheit.

Das zweite Jahrzehnt des dritten Jahrtausends steht ganz im Zeichen der globalen Finanzkrise und der politischen Antworten darauf: „Die Demokratie muss die Vorherrschaft über

¹ www.ftd.de/politik/europa/agenda-alptraum-eu-vertrag/50085341.html.

² „Ein EU-Beitritt der Schweiz wäre kein Glück für dieses Land und seine Leute. Es wäre nur ein Pseudofortschritt“. Bruno S. Frey in einem Interview mit dem „Magazin“ des „Tages-Anzeigers“ vom 12. März 2010.

B. Kaufmann (✉)
Marburg, Deutschland
e-mail: kaufmann@iri-europe.org

die Finanzmärkte zurückerobern“, forderte der Staatschef des von der Krise besonders stark gebeutelten EFTA- und EWR-Mitgliedstaates Island, Olafur Ragnar Grimsson, und ließ sein Volk zweimal über ein Schuldrückzahlungsabkommen mit Großbritannien und den Niederlanden abstimmen.³ Am 6. März 2010 sprachen sich über 93 Prozent der Isländerinnen und Isländer gegen dieses Abkommen aus, am 9. April 2011 dann nochmals fast 60 Prozent zu einem abgeschwächten Abkommen. Schließlich gab der EFTA-Gerichtshof in einem Urteil Anfang 2013 den Isländerinnen und Isländern auf der ganzen Linie Recht.⁴ Die moderne direkte Demokratie, zu der hier all jene Verfahren gezählt werden, die aufgrund von Initiativen oder Referenden zu Sachabstimmungen an der Urne führen – eine Definition, die weiter unten im Detail erläutert werden wird –, sorgte weltweit immer öfter für Schlagzeilen: Volksentscheide wie etwa zur Ehe von gleichgeschlechtlichen Partnern in Kalifornien im November 2008 oder – fast genau ein Jahr später – zum Verbot neuer Minarette in der Schweiz sorgten neben zahlreichen emotionalen Debatten auch für grundsätzliche Überlegungen zur Einbettung direkt-demokratischer Verfahren in einem zunehmend internationalisierten Mehrebenensystem der repräsentativen Demokratie. Dabei zeigte sich gerade in etablierten Repräsentativdemokratien mit starken direkt-demokratischen Verfahren wie der Schweiz oder dem US-Bundesstaat Kalifornien, dass bezüglich der Rolle des Geldes und starker wirtschaftlicher Interessen Dysfunktionalitäten entstanden sind, die es mit entsprechenden Reformen zu beheben gilt. Stichworte hierzu sind Finanzierungstransparenz, Beschränkungen und öffentliche Finanzierung direkt-demokratischer Akteure. Andere Problemschnittstellen, die in diesen Debatten immer wieder hervorgehoben wurden, betreffen die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit und die Kompatibilität mit übergeordnetem internationalem Recht.⁵

1 Weltweite Ausbreitung

Die weltweite Verbreitung der direkt-demokratischen Volksrechte geht einher mit der globalen Ausbreitung der Demokratie. So verdreifachte sich die Zahl jener Staaten, die als „formale Demokratien“ bezeichnet werden können, zwischen 1980 und 2000 von unter 50 auf über 150 Staaten.⁶ Gleichzeitig führten weit über 100 Staaten direkt-demokratische Verfahren auf der nationalen Ebene ein. Nach der vom „International Institute for Democracy and Electoral Assistance“ (International IDEA) eingesetzten globalen Expertengruppe gehören „direkt-demokratische Verfahren heute zur Grundausstattung der

³ „Island setzt auf den ehemaligen Schafzüchter“, Bruno Kaufmann in „Der Bund“ vom 8. März 2010.

⁴ <http://www.europolitics.info/business-competitiveness/icesave-case-efta-court-finds-in-favour-of-reykjavik-art347589-8.html>.

⁵ Einen vertiefenden Einblick in die Rolle der Gerichte in direkt-demokratischen Verfahren in den US-Bundesstaaten bietet Miller (2009).

⁶ Unter „formaler Demokratie“ definiert das Wilson Center, ein US-Demokratie-Think-Tank, entsprechende Grundsätze in der nationalen Verfassung sowie die Durchführung von regelmäßigen und freien Wahlen.

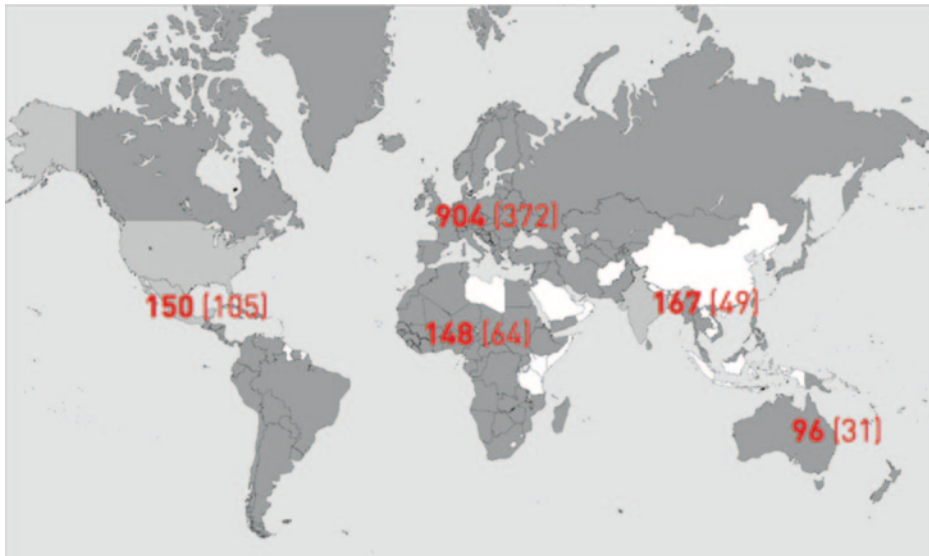


Abb. 1 Länder mit direkt-demokratischen Verfahren. *Quelle* IRI Guidebook to Direct Democracy, Kaufmann et al. (2010)

modernen repräsentativen Demokratie“.⁷ Allerdings halten die IDEA-Fachleute auch fest, dass in der Praxis erst relativ wenige Verfahren auch tatsächlich angewendet werden (können). Der Grund: Oftmals verhindern benutzerunfreundliche Regelungen wie prohibitiv hohe Hürden oder Ausnahmebestimmungen, die die spannendsten Themen dem direkt-demokratischen Prozess entziehen, eine echte und nachhaltige Praxis.

Und dennoch sprechen die Zahlen eine deutliche Sprache: Generell betrachtet wird unsere Welt immer direkt-demokratischer. So hat ein großer Teil aller je durchgeführten nationalen Volksabstimmungen in den letzten 25 Jahren stattgefunden, und so erstreckt sich die Karte jener Länder mit direkt-demokratischen Verfahren auf der nationalen Ebene (dunkelgrau) und den subnationalen Ebenen (hellgrau) mittlerweile über die ganze Welt, wie Abb. 1 zeigt.

Dabei spielen, weltweit gesehen, die direkt-demokratischen Verfahren im repräsentativen System sehr unterschiedliche Rollen. In Asien und Lateinamerika beispielsweise, wo sich die Demokratie als politisches System erst in den letzten 20 bis 30 Jahren mehrheitlich etablieren konnte, wird selbst das repräsentative System als solches immer wieder grundlegend infrage gestellt, teils durch direkt gewählte Präsidenten wie in Südamerika oder durch das Militär wie in manchen asiatischen Staaten.⁸ In beiden Fällen neigen die Machthaber dazu, die direkt-demokratischen Verfahren durch plebiszitäre Elemente zu ersetzen – was letztlich auf eine Pervertierung der Volksrechte und damit der verfeinerten

⁷ www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm.

⁸ Einen guten Überblick hierzu bietet Altman (2010).

Machtteilung hinausläuft. Und ganz klar: Wo das repräsentative System schwach ist, können auch die direkt-demokratischen Verfahren im besten Fall nur schwach sein.

Etwas anders stellt sich die Situation in etablierten Demokratien dar, wo das repräsentative System und die damit verbundenen Institutionen wie Parlament, Regierung und Justiz sowie Prozesse wie Wahlen kaum infrage gestellt werden. Hier – und das gilt in erster Linie für Europa und Nordamerika – stellt sich vielmehr die Frage nach der Mischung aus indirekter und direkter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Dabei werden jedoch vor allem in Ländern, die zentralstaatlich regiert werden und über ein relativ starkes Parteiensystem verfügen, mitunter Versuche unternommen, indirekte und direkte Verfahren gegeneinander auszuspielen. Zur zusätzlichen Vernebelung der Demokratiedebatte wird zudem – und das ist vor allem in Deutschland der Fall – oft (und bewusst) eine unscharfe Sprache benutzt, wenn es darum geht, die Möglichkeiten und Schwächen direkt-demokratischer Verfahren im repräsentativen System zu analysieren. Zwei typische Beispiele: Initiativinstrumente werden mit Massenpetitionen in Zusammenhang gebracht, statt von moderner direkter Demokratie wird von „plebiszitären Elementen“ gesprochen.⁹

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die sich ausbreitende direkt-demokratische Praxis auf der EU-Ebene macht es Sinn, eine in sich konsistente Typologie und Terminologie direkt-demokratischer Verfahren anzuwenden. Das Kompetenzzentrum „Initiative and Referendum Institute Europe“ an der Universität Marburg hat in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus der ganzen Welt eine solche Typologie und Terminologie entwickelt und unterscheidet dabei zwischen drei Grundtypen (Initiative, Referendum, Plebiszit) und zehn Formen (Tab. 1).

Diese Terminologie ermöglicht es, global alle Volksrechteverfahren und -praktiken zu erfassen und zu vergleichen.¹⁰ Zudem schafft der Standard die Voraussetzungen dafür, dass für die sich auf der europäischen Ebene entwickelnden direkt-demokratischen Verfahren und Praktiken eine konsistente Regelung in allen offiziellen Sprachen gefunden werden kann – und damit unnötige Missverständnisse und Verwechslungen möglichst verhindert werden können.

Für eine gründliche, globale und umfassende Würdigung der Rolle direkt-demokratischer Verfahren im repräsentativen System reicht es heute nicht mehr wie noch im letzten Jahrhundert aus, je nach politischer Heimat das eine oder andere Beispiel aus der Schublade zu ziehen nach dem Muster: „Wollt Ihr etwa kalifornische Verhältnisse?“ oder „Mussten die Schweizerinnen nicht bis vor Kurzem auf ihr Wahlrecht warten?“ Vielmehr müssen heute – aufbauend auf der möglichst flächendeckenden Erfassung aller direkt-demokratischen Verfahren weltweit und der qualitativen Überprüfung dieser Verfahren anhand von konkreten praktischen Erfahrungen – verstärkt Lehren gezogen und internationale Empfehlungen und Richtlinien für die moderne direkte Demokratie entwickelt werden.

⁹ Gelegentlich wird auch der Begriff „sachunmittelbare Demokratie“ verwendet; vgl. etwa das Institut DISUD an der Technischen Universität Dresden (www.disud.de).

¹⁰ Der „Navigator to Direct Democracy“ ist eine globale Informations- und Kooperationsplattform, die auf dem Standard aufbaut und auf der im Sommer 2013 mehr als 400 Verfahrensformen in über 100 Staaten eingetragen waren.

Tab. 1 Typen und Formen

Form	Autor der Vorlage	Initiator des Verfahrens	Entscheidungsträger	Typus
Volks- oder Bürger-Initiative	PCI Ein Teil der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger	Die gleiche Gruppe	Alle Stimmberechtigten	Initiative
Volks-/Bürger-Initiative mit Gegenvorschlag	PCI+ Ein Teil der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger	Die gleiche Gruppe	Alle Stimmberechtigten	Initiative
Volks- und Bürger-Referendum	PCR Eine repräsentative Behörde	Ein Teil der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger	Alle Stimmberechtigten	Referendum
Volks-/Bürger-Referendum mit Gegenvorschlag	PCR+ Eine repräsentative Behörde	Ein Teil der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger	Alle Stimmberechtigten	Referendum
Obligatorisches Referendum	LOR Eine repräsentative Behörde	Gesetz/Verfassung	Alle Stimmberechtigten	Referendum
Behörden-kontrollierte Volksabstimmung/Plebiszit	ATP Eine repräsentative Behörde	Dieselbe Behörde	Alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Behörden-kontrollierte Volksabstimmung/Veto-Plebiszit	AVP Eine repräsentative Behörde	Eine andere repräsentative Behörde	Alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Behörden-minderheits-Plebiszit	MTP Eine repräsentative Behörde	Die Minderheit einer repräsentativen Behörde	Alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Behörden-minderheits-Veto-Plebiszit	MVP Die Minderheit zentraler repräsentativen Behörde	Dieselbe Minderheit	Alle Stimmberechtigten	Plebiszit
Agenda-Initiative	PAX Ein Teil der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger	Die gleiche Gruppe	Eine repräsentative Behörde	Mischform

Quelle: direct-democracy-navigator.org/typology

Eine Reihe von Organisationen – nationale und internationale, staatliche wie nicht staatliche – haben in den letzten Jahren mit dieser Arbeit begonnen und u. a. im Rahmen des Europarates erste Empfehlungen abgegeben.¹¹ Diese Anstrengungen haben gemein, dass sie direkt-demokratische Verfahren zu einem integralen und komplementären Bestandteil des repräsentativen Systems machen und Dysfunktionalitäten, wie sie sowohl in etablierten Systemen (wie etwa den US-Bundesstaaten oder den Alpenstaaten) ebenso wie in jüngeren Demokratien (z. B. in Osteuropa, Asien und Lateinamerika) vorkommen, verhindern wollen. Dabei sind, so heißt es etwa in den Empfehlungen der Venediger Kommission des Europarates, hohe Beteiligungsquoten und lediglich konsultative Wirkung erzeugende Verfahren im Grundsatz zu vermeiden. Ähnlich wie bei Wahlverfahren muss der Wähler auch im Sachabstimmungsprozess einen klaren Zusammenhang zwischen seiner Teilnahme und dem Ergebnis erkennen können. Letztlich kommt es in direkt-demokratischen Verfahren ebenso wie in Wahlverfahren darauf an, dass nicht nur die Legalität des Prozesses sichergestellt wird – sondern auch die Legitimität: Direkt-demokratische Verfahren müssen in den Augen der Abstimmenden ebenso glaubwürdig sein wie Wahlen.

2 Die Bedeutung einer regelmäßigen Praxis

In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich das Problem, dass in einem schwachen repräsentativen System auch die eventuell vorhandenen direkt-demokratischen Verfahren nur schwach ausgestaltet und genutzt werden können. In seltenen Fällen, z. B. nach dem Ende einer großen Umwälzung oder Krise, können einzelne Volksabstimmungen zu einer Ausöhnung beitragen und den Weg nach vorne aufzeigen.¹² Generell gilt jedoch, dass nur eine umfassende und regelmäßige Praxis der Volksrechte zu einem nachhaltigen institutionellen Gleichgewicht zwischen der direkten und der indirekten Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger im repräsentativen System beitragen kann, weil erst anhand einer solchen Praxis Lehren aus Fehlern gezogen werden können und zum Beispiel der Initiativprozess dazu dienen mag, die Feinabstimmung des repräsentativen Systems zu optimieren. Umgekehrt besteht bei der sehr seltenen Nutzung der Volksrechte die Gefahr, dass sich im Rahmen einer einzigen Sachabstimmung aufgestaute Emotionen und Frustrationen Luft verschaffen. Ein Beispiel dafür sind die EU-Plebiszite in Frankreich und den Niederlanden (2005), wo sich handfeste Argumente für und gegen die Abstimmungsvorlage (EU-Verfassungsentwurf) mit plebiszitären Motiven für und gegen die Behörde vermischten, die den Urnengang beschlossen hatte (der Präsident in Frankreich, das Parlament in den Niederlanden).

Bereits in jenem, durch die genannten Volksentscheide letztlich vereitelten EU-Verfassungsentwurf war das Prinzip der grundsätzlichen Gleichstellung von direkten

¹¹ <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11435.pdf>.

¹² Beispiele hierfür sind die Volksabstimmung in Chile (1988) zum Ende der Militärdiktatur, die Unterstützung des Reformprozesses nach Beendigung des Apartheidsystems in Südafrika (1992) sowie das EU-Beitrittsreferendum in Litauen (2003).

und indirekten Verfahren im repräsentativen System verankert und auch das Konzept eines Europäischen Bürgerinitiativverfahrens war im ursprünglichen Verfassungsvertrag enthalten. Im Rahmen einer informellen Arbeitsgruppe des zweiten EU-Konventes (2002 bis 2003) waren verschiedene Modelle direkt-demokratischer Verfahren auf der europäischen Ebene entwickelt und in den Konvent eingebracht worden. Während aber der von einer Mehrheit der Konventsmitglieder unterstützte Vorschlag einer EU-weiten Verfassungsvolksabstimmung am Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing und dem Widerstand der EU-Mitgliedstaaten scheiterte, schaffte es die Bürgerinitiative in den Verfassungsentwurf – und überlebte die anschließende Achterbahnfahrt bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009.¹³

Für das künftige Rechtsverständnis der Rolle direkt-demokratischer Verfahren im repräsentativen System ist die Bedeutung des entsprechenden Artikels 11 im Lissabonner Vertrag nicht zu unterschätzen. Denn ab sofort gilt in dem den mitgliedstaatlichen Rechtssprechungen übergeordneten Recht, dass direkte und indirekte Verfahren gleichgestellt sind. Dieser Gleichstellungsgrundsatz ist in der Vergangenheit, insbesondere in Mitgliedstaaten wie Deutschland, wiederholt infrage gestellt und auf Bundesländerebene von manchen Verfassungsrichtern gar negiert worden. Richtig spannend wurde es denn auch in der Praxis, denn seit April 2012 können „mindestens eine Million EU-Bürgerinnen und EU-Bürger“ aus „mindestens sieben Mitgliedstaaten“ der EU-Kommission eigene Legislativinitiativen vorlegen, die von der Kommission entsprechend den Vorstößen aus dem EU-Parlament und dem EU-Rat geprüft werden müssen.

3 Eine transnationale direkt-demokratische Infrastruktur

Die Europäische Bürgerinitiative bildet aber nicht nur das erste direkt-demokratische Verfahren zwischen Bürgern und Kommission, sondern vor allem auch einen Anreiz zur horizontalen Kommunikation zwischen fast einer halben Milliarde Menschen in Europa. Um eine solche Kommunikation zu fördern, reicht es jedoch nicht aus, das Instrument in Kraft zu setzen, es muss auch entsprechend der Förderung indirekter Institutionen – wie Parteien und Parlamente – unterstützt werden. Allerdings zeigte sich schon bald, dass die Kommission in einer ersten Phase der EBI-Praxis (bis 2015) nicht bereit ist, eine solche Infrastruktur aktiv und finanziell zu unterstützen, was eine Reihe von staatlichen und nicht staatlichen Institutionen dazu bewegte, im Rahmen eines Kooperationsprojektes unter der Bezeichnung „European Citizens House“ (ECH) entsprechende Dienstleistungen und Beratungsdienste zur Verfügung zu stellen.¹⁴ Hauptaufgabe des ECH ist es,

¹³ Für eine eingehende und ausführliche Dokumentation der Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative empfiehlt sich die Lektüre der einschlägigen Handbücher, Gebrauchsanleitungen und Übersichten vom Initiative and Referendum Institute Europe (www.iri-europe.org/european-citizens-initiative).

¹⁴ <http://www.citizenhouse.eu>.

interessierte Bürgerinnen und Bürger bei der Nutzung des neuen Instrumentes zu beraten und als Informations- und Ausbildungsstätte zu dienen.

Weder die direkte noch die indirekte Demokratie können alleine für jene Repräsentativität im politischen System sorgen, die heute in modernen Gesellschaften von den Bürgerinnen und Bürgern eingefordert wird. Während pure direkte Demokratien längst der Geschichte angehören und mit den mittelalterlichen Stadtstaaten von der Oberfläche verschwanden, gibt es bis heute krampfhaft Versuche, am vormodernen Ideal der puren indirekten Demokratie festzuhalten. Das ist insbesondere in angelsächsischen Staaten der Fall, in denen ausgehend von der monarchischen Westminster-Tradition dem Parlament exklusive Souveränität eingeräumt wird und gar die Republik gegen die Demokratie bzw. die indirekte gegen die direkte Demokratie ausgespielt werden. In der Praxis hat sich aber das jetzt mit EU-Verfassungsweihen versehene Nebeneinander von direkter und indirekter Demokratie längst durchgesetzt: Nicht mehr das *ob* direkt-demokratischer Verfahren im repräsentativen System steht im Mittelpunkt der Diskussion, sondern das *wie*.

Und genau darum geht es nun bei der Einführung und Umsetzung des ersten transnationalen, direkt-demokratischen Verfahrens – der Europäischen Bürgerinitiative. Sie verfügt nämlich durchaus über das Potenzial, das noch schwache, weil letztlich viel zu indirekte repräsentative System der EU zu stärken und damit repräsentativer zu machen. Denn mit dem neuen Instrument werden grundsätzlich alle EU-Bürger zu europäischen „Agenda-settern“ – indem sie ihre Anliegen im Rahmen eines Sammelprozesses von mindestens einer Million Unterschriften in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig qualifizieren. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei der Europäischen Bürgerinitiative um eine „Agenda-Initiative“ (PAX) handelt, die nicht mit dem Petitionsrecht an das Europäische Parlament oder Volksinitiativen (PCI), wie es sie in zahlreichen Mitgliedstaaten gibt, verwechselt werden darf.

Instrumentell für die Stärkung des repräsentativen Systems in der EU wird die Europäische Bürgerinitiative nur dann werden können, wenn sie eine umfassende institutionelle Unterstützung erhält: Dazu gehört u. a. die Mithilfe der Institutionen bei der Übersetzung von Anliegen in die offiziellen Sprachen, bei der Bereitstellung von Onlinewerkzeugen zur Vorbereitung, Durchführung und Einreichung von Initiativen sowie schließlich das klare Bekenntnis der Kommission, Europäische Bürgerinitiativen als Volksrecht ernst zu nehmen und in einen Dialog mit den Initianten zu treten. Doch ein Anfang ist gemacht¹⁵: Gut hundert Jahre nach der Einführung direkt-demokratischer Verfahren in repräsentativen Systemen auf der nationalen Ebene steht die direkte Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger im 21. Jahrhundert nun auch auf der grenzüberschreitenden Ebene vor dem Durchbruch.

Literatur

Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi, und Nadja Braun. 2010. *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. Bern: The Initiative & Referendum Institute Europe.

¹⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.



<http://www.springer.com/978-3-531-16660-5>

Abstimmungskampagnen

Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie

Scholten, H.; Kamps, K. (Hrsg.)

2014, XIX, 490 S. 69 Abb., 8 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-531-16660-5