

Heike Walterscheid
Thomas Petersen *Hrsg.*

Wie soll das Volk entscheiden?

Chancen, Risiken und
Voraussetzungen der direkten
Demokratie



Springer VS

Wie soll das Volk entscheiden?

Heike Walterscheid · Thomas Petersen
(Hrsg.)

Wie soll das Volk entscheiden?

Chancen, Risiken und
Voraussetzungen der direkten
Demokratie

Hrsg.

Heike Walterscheid
Volkswirtschaftslehre, Duale
Hochschule Baden-Württemberg Lörrach
Lörrach, Deutschland

Thomas Petersen
IfD Allensbach
Allensbach, Deutschland

ISBN 978-3-658-34535-8 ISBN 978-3-658-34536-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-34536-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Einleitung

Die direkte Demokratie ist ein Thema, zu dem erstaunlich viele Menschen eine erstaunlich feste Meinung haben. Fragt man die Bevölkerung, sind die Antworten eindeutig: 2010 sagten fast zwei Drittel der Befragten einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, ihrer Ansicht nach würde es die Demokratie stärken, wenn die Bevölkerung in mehr Fragen direkt abstimmen könnte (IfD-Umfrage Nr. 10062). 2017 glaubte eine Mehrheit von 54 %, viele politische Entscheidungen der vorangegangenen Jahrzehnte wären besser ausgefallen, wenn es dazu Volksabstimmungen gegeben hätte (IfD-Umfrage Nr. 10074), und 2011 sagten 70 % der Befragten einer Umfrage des Göttinger Politikwissenschaftlers Franz Walter, Deutschland brauche mehr direkte Demokratie (Göttinger Institut für Demokratieforschung 2011, S. 15).

Die Bundesrepublik Deutschland ist dagegen ganz bewusst nicht als direkte, sondern als repräsentative Demokratie konstruiert worden. Die Diskussionen und Beschlüsse des parlamentarischen Rats waren durchzogen vom Misstrauen gegenüber den unberechenbaren Launen des Volkes. Es gab gute Gründe dafür. Den Abgeordneten stand noch lebendig das tragische Scheitern der Weimarer Republik vor Augen. Nur wenige Jahre zuvor hatten sie erleben müssen, welche verheerenden Folgen es haben konnte, wenn geschickte Propagandisten das Volk gegen die Demokratie aufhetzen. Sorgfältig achteten die Verfasser des Grundgesetzes darauf, dass niemand vom Volk direkt in die machtvollsten Ämter gewählt werden konnte. Man war entschlossen, wie Konrad Adenauer schrieb, aus den Fehlern der Weimarer Republik „die nötigen Folgerungen“ zu ziehen (Adenauer 1965, S. 153). So schufen sie starke Institutionen, die zwar durch demokratische Wahlen legitimiert waren, aber nicht durch kurzfristige Stimmungsschwankungen in der Bevölkerung in Gefahr geraten konnten. So

sollte verhindert werden, dass, wie Theodor Heuss es ausdrückte, das Volke wieder zum „Raub eines Demagogen“ (vgl. Radkau 2013, S. 313) werden konnte.

Auch aus heutiger Sicht gibt es gute Gründe, einer direkten Demokratie gegenüber skeptisch zu sein. Man denke nur an die Volksabstimmung in Großbritannien über den Austritt aus der Europäischen Union im Jahr 2016, deren Konsequenzen von den wenigsten, die damals für den Austritt gestimmt haben, überblickt worden sein dürften, und deren Ergebnis, obwohl formal nicht für die Regierung bindend, in der öffentlichen Diskussion eine Legitimität zugesprochen wurde, der das mindestens ebenso demokratisch gewählte Parlament nichts entgegenzusetzen hatte. „The will of the people“, das schien in der Öffentlichkeit manchmal nicht mehr weit entfernt zu sein von „deus vult“ – mit den bekannten Folgen für das Land. Mit gutem Grund gibt es seit Jahren eine intensive öffentliche Diskussion um die Gefahren des Populismus für die Demokratie.

Doch es gibt auch die andere Seite: Die repräsentative Demokratie steht und fällt damit, dass die Bürger denjenigen, die sie als ihre Stellvertreter in die Parlamente entsenden, ein Mindestmaß an Vertrauen entgegenbringen. Doch wie stabil ist die Demokratie noch, wenn eben dieses Vertrauen rückläufig ist und sich bei der Bevölkerung die Einstellung durchsetzt, die von ihnen selbst ausgewählten Volksvertreter und mit ihnen die Institutionen, die sie repräsentieren, seien ihren Aufgaben nicht gewachsen? In der direkten Demokratie ist die Rückkopplung zwischen der Entscheidung der Bürger und den gesamtgesellschaftlichen Folgen unmittelbarer als in der repräsentativen Demokratie. Die abstimmenden Bürger können sich der Verantwortung, die aus ihren Entscheidungen erwächst, weniger leicht entziehen. Die bequeme Haltung, man selbst als Bürger habe ja doch nichts zu sagen und „die da oben“ machten ohnehin, was sie wollten, lässt sich in der repräsentativen Demokratie wesentlich leichter einnehmen als in der direkten. So ist es verständlich, dass in Zeiten, in denen oft von einem Vertrauensverlust in die Institutionen die Rede ist, auch führende Vertreter der repräsentativen Demokratie wie Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble öffentlich über die Einführung von Bürgerräten und damit über neue Elemente der Beteiligung von Bürgern an der Politik nachdenken (vgl. Roßmann 2020).

In der öffentlichen Diskussion wird das Thema direkte Demokratie oft unter tagespolitischen Gesichtspunkten behandelt. Nicht selten erlebt man es, dass eine gesellschaftliche Gruppe, die sich in der Mehrheit fühlt, mit ihrem Anliegen aber bei Regierungen und in den Parlamenten nicht durchdringt, empört nach Volksabstimmungen ruft. Doch in solchen Fällen geht es den Betroffenen in aller Regel nicht um eine Reform des politischen Systems aus grundsätzlichen

Erwägungen heraus, sondern der Ruf nach dem Plebiszit dient allein als tagespolitisches Druckmittel, das helfen soll, das konkrete Anliegen durchzusetzen. Auf der anderen Seite kann man erleben, dass jede Diskussion um die Vorzüge eines direktdemokratischen politischen Systems verweigert wird mit dem pauschalen Hinweis, dies würde automatisch jeglichem Missbrauch Tür und Tor öffnen. Beides hat dieses Thema nicht verdient.

Vielleicht führt die Tatsache, dass wir, die Herausgeber dieses Bandes, in unmittelbarer Nähe der Grenze zur Schweiz leben, dazu, dass uns das Defizit der öffentlichen Diskussion in Deutschland über die direkte Demokratie besonders stark auffällt. Einerseits sind die Gefahren, die in der Anfälligkeit von Völkern gegenüber Demagogen liegen, nicht zu leugnen. Andererseits erleben wir täglich in unserer direkten Nachbarschaft, dass es offensichtlich möglich ist, ein Land vorzüglich zu organisieren, in dem die Bürger regelmäßig in direkter Abstimmung die Richtung der Politik bestimmen. Zwar gibt es auch dort populistische Kampagnen und Entscheidungen, die außerhalb des Landes schwer verständlich erscheinen, doch alles in allem zeigt sich die Bevölkerung dort bemerkenswert gut informiert und verantwortungsbewusst.

Damit erscheint weder eine bedingungslose Befürwortung noch eine strikte Ablehnung der direkten Demokratie angemessen, Vielmehr stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen eine direkte Beteiligung der Bürger an konkreten politischen Entscheidungen funktionieren und positiv zur Entwicklung einer freien Gesellschaft beitragen kann. Welche Rolle spielen zum Beispiel die politische Bildung, die Kulturtradition eines Landes, der Zusammenhang zwischen Entscheidung und Verantwortung oder der Grad der Kleinräumigkeit und Dezentralität der Entscheidungsstrukturen?

Diese Fragen gehen die Beiträge in diesem Band nach. Die Autoren sind erfahrene Wissenschaftler aus verschiedenen Fachbereichen. Sie vertreten Ökonomie, Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft und Philosophie. Sie arbeiten in Deutschland, Frankreich, der Schweiz und Liechtenstein, blicken allein schon deswegen sehr unterschiedlich auf das Thema und kommen auch zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen.

Silvano Moeckli, emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen, weist darauf hin, dass es eine ganze Reihe von Missverständnissen in Bezug auf die direkte Demokratie gibt, die die Folge von falschen Vorstellungen und ungenügendem Wissen über die Mechanismen der direkten Demokratie seien. Der Blick in die Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz und in den Gliedstaaten der USA zeige, dass es vor der Einführung direktdemokratischer Elemente sowohl große Hoffnungen wie auch schlimmste

Befürchtungen gab. Doch schließlich habe sich die direkte Demokratie weder als Heilsbringerin erwiesen, noch habe sie die Funktionsfähigkeit des politischen Systems ernsthaft beeinträchtigt. Stattdessen sei sie zu einer zusätzlichen Rückkoppelungsschleife zwischen Regierenden und Regierten geworden, welche die Stimmberechtigten in den entsprechenden Staaten nicht mehr missen möchten. Auch Deutschland mit seiner starken Verfassungsgerichtsbarkeit müsse nicht befürchten, dass direkt-demokratische Elemente zu einer „Tyrannei der Mehrheit“ führen würden. Die „Antivirensoftware“ sei bereits ins System eingebaut.

Tilman Mayer, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bonn, weist auf die Gefahren für die Demokratie, die aus einer Verengung des Begriffes auf das reine Mehrheitsprinzip erwachsen können. Die liberale Demokratie werde sowohl durch populistisch begründete Einwände gegenüber den demokratischen Institutionen gefährdet als auch durch so genannte transnationale Institutionen und Vereinbarungen. Der Demos und die ihn leitenden Instanzen müssten reflektieren, was disponibel ist und was die Demokratie gefährdete, würde man sie allein mit dem Mehrheitsprinzip in Verbindung bringen.

Thomas Petersen, Projektleiter am Institut für Demoskopie Allensbach und Privatdozent für Kommunikationswissenschaft an der Technischen Universität Dresden, zeichnet anhand von Repräsentativumfragen seit den 50er Jahren nach, dass die direkte Demokratie in der deutschen Bevölkerung von Anfang an populär war und die Mehrheit der Überzeugung ist, dass das Land besser regiert werden würde, wenn es mehr Volksabstimmungen geben würde. Gleichzeitig aber zeige sich, dass die Kenntnisse des politischen Systems und seiner Funktion bei den meisten Bürgern gering seien. Hätte es Volksabstimmungen zu entscheidenden politischen Weichenstellungen in den letzten Jahrzehnten gegeben, wäre die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und damit auch die europäische Geschichte höchstwahrscheinlich anders abgelaufen als es tatsächlich der Fall war. Alles in allem deuteten die Umfragen darauf hin, dass die deutsche Bevölkerung derzeit den vielfältigen Anforderungen, die eine direkte Demokratie an sie stellen würde, kaum gerecht werden könnte.

Philipp Batthyány, Professor für Sozial- und Moralphilosophie an der Internationalen Akademie für Philosophie des Fürstentums Liechtenstein, betrachtet das Thema direkte Demokratie in seinem Beitrag aus philosophischer und demokratietheoretischer Perspektive. Er betont, dass die Freiheit direkter Mitbestimmung in der Demokratie ist nicht notwendig gleichbedeutend mit der persönlichen Freiheit des einzelnen Menschen in der Gesellschaft ist, sondern sogar in direkten Widerspruch zu ihr stehen kann. Dies gelte besonders in dem Fall, in dem ‚Demokratie‘ als unbeschränkte Herrschaft der Mehrheit

missverstanden wird und die Forderung nach ‚direkter Demokratie‘ lediglich in gesteigertem Maße den Durchgriff der Herrschaft der Mehrheit auf gesetzgeberische Entscheidungen fordert. In einem liberalen Verständnis werde die Demokratie folglich stets auf einen rechtsstaatlichen Rahmen von Verfassungsrang angewiesen sein, der sicherstellt, dass sie nicht zum Selbstzweck wird und das Verständnis politischer Freiheit sich nicht allein in der Freiheit der demokratischen Mitbestimmung erschöpft.

Heike Walterscheid, Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg in Lörrach, geht der Frage nach, ob derzeitige Systemvoraussetzungen in repräsentativen parlamentarischen Demokratien – wie jener in Deutschland – Anreize schaffen, die inhaltsbestimmende und legitimierende Bedeutung des Staatsvolkes auszuhöhlen, und wenn, wie dies durch direktere Demokratie verhindert werden könnte. Herrscht gesellschaftlicher Konsens über die Vorteilhaftigkeit der Prinzipien der Marktwirtschaft als Koordinationsmechanismus knapper Güter, so kann die gesellschaftliche Willensbildung über die Organisation des Gemeinwesens eigentlich nur jene der direkteren Demokratie sein. Ökonomische Anreize fordern auf Märkten die Eigenverantwortlichkeit und Mündigkeit der Marktakteure ein, solange sich Regierung und Parlament auf das Setzen eines adäquaten Ordnungsrahmens beschränken und beschränkt werden können. Ökonomische Anreizstrukturen könnten auf die Produktion und Bereitstellung vieler knapper Gemeinschaftsgüter übertragen werden, mit wünschenswerten gesellschaftlichen Ergebnissen – so die These. Für das Gelingen ist jedoch – analog zu Ergebnissen aus Marktprozessen – die Qualität der institutionellen Rahmenbedingungen von wesentlicher Bedeutung und damit der Sachverhalt, wer auf die Inhalte und Ergebnisse legislativer und exekutiver Prozesse sowie die Korrektur eines Irrsens Einfluss hat, und damit die Richtung der Evolution der Komplementäre „Demokratiesystem“ und „Marktsystem“ beeinflusst.

Isabelle Bourgeois, Germanistin und Publizistin, und René Lasserre, Politikwissenschaftler und emeritierter Professor an der Universität von Cergy-Pontoise, leiten gemeinsam die Denkfabrik „Tandem Europe“ in Montreuil (Frankreich). Sie berichten ausführlich über die fundamentalen Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich in Bezug auf die politische Tradition, den Staatsaufbau und das Verständnis des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat. Sie zeigen, dass Demokratie weit mehr ist als ein politisches System. Deutschland und Frankreich hätten sehr unterschiedliche, und in vielerlei Hinsicht sogar entgegengesetzte Gesellschaftsmodelle, die auf gegensätzlichen Menschenbildern beruhen und das Institutionengefüge sowie das Verständnis von Demokratie

und ihrer Voraussetzungen bestimmten. Das deutsche System sei auf Dynamik angelegt (institutioneller Zwang zum Kompromiss), das Französische auf Statik (streng pyramidale Hierarchien, „geschlossene Gesellschaft“). So hätten auch Bestrebungen nach mehr direkter Demokratie in beiden Ländern einen grundlegend anderen Stellenwert.

Michael Wohlgenuth schließlich, Professor für politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke und wissenschaftlicher Leiter der Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht in Eschen (Liechtenstein), setzt sich am Beispiel der Schweiz und Liechtensteins mit der Frage auseinander, inwieweit Kleinstaatlichkeit, direkte Demokratie und Institutionenvertrauen miteinander zusammenhängen. Er zeigt, dass Vertrauen und die aus der Kleinheit folgende Nähe sowohl theoretisch als auch empirisch in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft sind. Die Bürger hätten grundsätzlich eher Vertrauen in Menschen oder Institutionen, die sie eher kennen, die ihnen vertraut und ähnlich sind. In Liechtenstein und der Schweiz (zumal auf kantonaler Ebene) sei dies aufgrund von Nähe und Kleinheit nahezu naturgegeben für die heimischen Vertreter politischer Institutionen. Gleichzeitig hätten diese Länder aber offensichtlich Wege gefunden, die „Falle“ des rein interpersonellen Vertrauens und des auf den Kleinstaat begrenzten Sozialkapitals zu umgehen und reichlich „generalisiertes Vertrauen“ aufzubringen, das für einen Erfolg in der „erweiterten Ordnung“ (Hayek) oder „offenen Gesellschaft“ (Popper) benötigt wird.

Dieser Band ist kein Plädoyer für oder gegen die direkte Demokratie, sondern er soll dazu beitragen, die Diskussion über dieses Thema der Tagespolitik und den effekthascherischen Schlagzeilen zu entreißen. Gerade in Zeiten, in denen die Legitimität der traditionellen demokratischen Institutionen öffentlich infrage gestellt wird und populistische Politiker und Parteien Wahlerfolge feiern mit der Behauptung, sie stünden für das Volk, das sich gegen die demokratisch legitimierten Institutionen und ihre Vertreter zur Wehr setzen müsse, müssen Ansätze zur Reform des demokratischen Systems sachlich und ohne Vorurteile auf ihre Vor- und Nachteile hin geprüft werden. Das gilt auch für plebiszitäre Elemente in der Demokratie. Wir würden uns freuen, wenn dieses Buch ein wenig zu einer solchen sachlichen Debatte beitragen würde.

Lörrach
Allensbach
im März 2021

Heike Walterscheid
Thomas Petersen

Literatur

- Adenauer, K. (1965). *Erinnerungen 1945–1953*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Göttinger Institut für Demokratieforschung (2011). *Stuttgart 21 nach dem Schlichtungsverfahren. Ergebnisse einer zweiten Untersuchung zu den Protesten gegen Stuttgart 21*. Göttingen.
- Radkau, J. (2013). *Theodor Heuss*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Roßmann, R. (2020). Wir müssen unsere parlamentarische Demokratie zukunftsfähig machen. *Süddeutsche Zeitung*, 25 (9). <https://www.sueddeutsche.de/politik/schaeuble-bundestagspraesident-buergerraete-1.5044696>. Zugegriffen: 8. Februar 2021.

Inhaltsverzeichnis

Missverständnisse über direkte Demokratie	1
Silvano Moeckli	
Wider die ungehemmte Demokratie	29
Tilman Mayer	
Was will das Volk? Der „Volkswille“ als Machtfaktor im Prozess der öffentlichen Meinung	41
Thomas Petersen	
Der Wert der liberalen Demokratie	65
Philipp Batthyány	
Geht Demokratie direkter? Die Bedeutung ökonomischer Anreize für die Entwicklung politisch mündiger Bürger	87
Heike Walterscheid	
Voraussetzungen für die Entwicklung direkter Demokratie – Lehren aus dem deutsch-französischen Systemvergleich	115
Isabelle Bourgeois und René Lasserre	
Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein	137
Michael Wohlgemuth	
Stichwortverzeichnis	159

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber

Prof. Dr. Heike Walterscheid ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg in Lörrach.

PD Dr. Thomas Petersen ist Projektleiter am Institut für Demoskopie Allensbach und Privatdozent für Kommunikationswissenschaft an der Technischen Universität Dresden.

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Philipp Batthyány ist Professor für Sozial- und Moralphilosophie an der Internationalen Akademie für Philosophie im Fürstentum Liechtenstein, IAP. Seit 2020 leitet er die IAP in der Funktion des Rektors.

Isabelle Bourgeois ist Journalistin. Sie lehrte am IEP Paris und war bis 2016 Dozentin am Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC) der Universität Cergy-Pontoise bei Paris. Dort verantwortete sie als Chefredakteurin die Zeitschrift „Regards sur l'économie allemande“. Gemeinsam mit René Lasserre leitet sie die Denkfabrik Tandem Europe.

Prof. Dr. René Lasserre ist emeritierter Professor für Politikwissenschaften und Deutschlandstudien an der Universität von Cergy-Pontoise und leitete dort das Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC). Er leitet gemeinsam mit Isabelle Bourgeois die Denkfabrik Tandem Europe.

Prof. Dr. Tilman Mayer ist Professor für Politikwissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Prof. Dr. Silvano Moeckli ist emeritierter Professor für Politikwissenschaften an der Universität St. Gallen.

Prof. Dr. Michael Wohlgemuth ist wissenschaftlicher Leiter der Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht in Eschen (Liechtenstein) und apl. Professor für politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke.



Missverständnisse über direkte Demokratie

Silvano Moeckli

1 Einleitung

Dem Begriff „direkte Demokratie“ wohnt ein gewisser Zauber inne. Jedermann kann seine persönlichen Hoffnungen (und Befürchtungen) darauf projizieren. Für neue soziale Bewegungen mag sie ein Silberstreifen am sonst düsteren politischen Horizont sein. Autokraten sehen darin ein Instrument, um einsame Entscheide nachträglich „durch das Volk“ legitimieren zu lassen. Ist direkte Demokratie die lange ersehnte Lösung aller Probleme der repräsentativen Demokratie? Oder würde sie, einmal eingeführt, zu einem Einfallstor für Populisten und alles nur noch schlimmer machen? Wird die Debatte darüber in Deutschland von einem „Mythos“ bestimmt (Hornig 2017, S. 14)? Wer politische Spitzenpositionen innehat oder anstrebt, wird sich pragmatisch fragen: „Nützt oder schadet das meiner Politik oder meiner Karriere?“ Die Antwort hängt auch davon ab, ob man gerade auf der Regierung- oder der Oppositionsbank sitzt.

Epische Diskussionen kann man darüber führen, welches die Wirkungen der Einführung direktdemokratischer Elemente in ein politisches System sein werden. Irgendein Beispiel aus der Geschichte der direkten Demokratie in den USA, in der Schweiz oder anderswo findet sich immer, das genau das ins Feld geführte Argument belegt. Meine Antwort darauf ist: Die Wirkungen lassen sich nicht genau vorhersagen. Sie hängen sowohl von der Beschaffenheit des politischen Systems als auch der Ausgestaltung der direktdemokratischen Institutionen ab. Und mit der Zeit verändern direktdemokratische Institutionen

S. Moeckli (✉)
Universität St. Gallen, St. Gallen, Schweiz
E-Mail: silvano.moeckli@unisg.ch

die politischen Prozesse generell (siehe Abschn. 2.9). Was man aber sagen kann: Sachabstimmungen machen aus einem autoritären Staat keine Demokratie.

In diesem Beitrag greife ich ein paar gängigen Missverständnisse über direkte Demokratie auf. Viele solcher Missverständnisse beruhen auf fehlenden oder falschen Verknüpfungen der direkten Demokratie mit anderen politischen Institutionen und politischen Prozessen. Die Klärung dieser Missverständnisse erfolgt hier nicht durch die Anhäufung von Fakten, sondern durch Einordnung und Anregung. Zur Illustration erzähle ich ein paar kurze, einprägsame Geschichten. Den üblichen „wissenschaftlichen Apparat“ lasse ich weitgehend weg. Ich gestatte mir, Interessierte auf mein UTB-Buch „So funktioniert direkte Demokratie“ (Moeckli 2018) zu verweisen¹. Dort finden sich detaillierte Ausführungen und Tabellen zu Begriffen und Typen direktdemokratischer Verfahren, eine Geschichte der direkten Demokratie, Daten zu Instrumenten (Spielregeln), Anwendung (Spielverläufen), Akteuren (Spielern) der direkten Demokratie in verschiedenen Staaten, eine Funktionsanalyse der direkten Demokratie (Spielergebnisse) und Literatur.

2 15 Missverständnisse über „direkte Demokratie“

2.1 „Volksabstimmungen sind schon direkte Demokratie“

Schon bei den Begriffen beginnen die Missverständnisse. In den USA und der Schweiz ist „direkte Demokratie“ geläufig. Daneben zirkulieren Begriffe wie „halbdirekte Demokratie“, „plebiszitäre Demokratie“, „sachunmittelbare Demokratie“ oder „Volksgesetzgebung“. Ich bleibe bei „direkter Demokratie“ und möchte diesen Begriff kurz präzisieren. Repräsentative Demokratie ist kein Gegensatz zu direkter Demokratie, sondern vielmehr eine Voraussetzung, quasi das Betriebssystem, ohne das kein Zusatzprogramm wie die direkte Demokratie läuft. Direkt heißt, dass das Elektorat nicht nur Personen wählen, sondern direkt auch über Sachfragen – meist Verfassungsartikel oder Gesetze – entscheiden kann. Aber Achtung: Sachabstimmungen allein machen noch keine direkte Demokratie. Es kommt auf die Ausgestaltung der Institutionen an. Wenn ein Staatsoberhaupt oder eine Parlamentsmehrheit „freiwillig“ und ad hoc eine

¹Eine Liste mit neuester Literatur findet sich in Braun Binder, Feld, Huber, Poier und Wittreck (2020, S. 343–361). Explizit erwähnen möchte ich die Werke von Qvortrup (2014), Seferovic (2018) und Matsusaka (2020).

Sachfrage der Volksabstimmung unterbreitet, handelt es sich um ein Plebiszit im Interesse der Machthaber. Gute Indikatoren sind hier Beteiligung- oder Zustimmungsraten von über 80 %.

Der Kern der direkten Demokratie ist die minoritäre Auslösung einer Volksabstimmung: Ein kleiner Teil des Elektorats oder eine Minderheit im Parlament muss eine Volksabstimmung gegen den Willen der politischen Mehrheit herbeiführen können. Es ist also ein Missverständnis, dass allein die Durchführung einer Sachabstimmung mit direkter Demokratie gleichzusetzen ist.

Genauso ist es ein Missverständnis, dass es sich um eine Demokratie handelt, wenn einigermaßen freie Wahlen durchgeführt werden. Wo faire Spielregeln und Kompetitivität fehlen haben wir es gewöhnlich mit autoritären Systemen zu tun. Abstimmungen und Wahlen sind bloß Fassade. Hier ein Beispiel (Abb. 1):



Abb. 1 Volksabstimmung in Österreich über den „Anschluss“ 1938. (Quelle: Moeckli 1994, S. 78)

Dieser Abstimmungszettel illustriert die typischen Merkmale eines Plebiszits (Moeckli 2018, S. 23 f.). Die Abstimmung erfolgt erst, nachdem der Anschluss bereits Tatsache ist (vollzogene Wiedervereinigung). Der „Ja“-Kreis ist größer als der „Nein“-Kreis. Die Stimmbürger werden gleich mit dem vertrauten „Du“ angesprochen. Und schließlich ist die Abstimmung zugleich eine Wahl (natürlich nur mit einer Liste). Das Abstimmungsergebnis lautete übrigens: 99 % „Ja“ im Alt-Reichsgebiet, 99,7 % in Österreich. Die Abstimmungsbeteiligung betrug 99 %.

2.2 „In der Coronakrise bewirkte die direkte Demokratie nichts“

Falsch! Auch hier kommt es auf die Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente an. Zunächst hat in einer Notlage auch das Parlament nicht viel zu sagen, egal um welchen Typus von Demokratie es sich handelt. In außerordentlichen Lagen schlägt bekanntlich die Stunde der Exekutiven. Im Moment der Not greifen weder parlamentarische noch direktdemokratische Prozesse. Das heißt aber nicht, dass mittelfristig die Rückkoppelung der Regierung an Parlament und Elektorat außer Kraft gesetzt ist. In der Demokratie muss Notrecht früher oder später aufgehoben oder in ordentliches Recht überführt werden. Dieses untersteht in der ausgebauten direkten Demokratie dem Referendum. In der Schweiz wurden in der Tat vom Parlament in der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre und während des Zweiten Weltkrieges viele Parlamentsbeschlüsse für „dringlich“ erklärt und so dem Referendum entzogen. Durch eine Volksinitiative (!) wurde 1949 ein kluges Instrument eingeführt: das sogenannte resolute (auflösende) Referendum. Das Parlament kann einen Beschluss für dringlich erklären und sofort in Kraft setzen. Gegen dringliche Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, kann gemäß Artikel 141 der Schweizer Bundesverfassung nachträglich das Referendum ergriffen werden. Gemäß Artikel 140 unterstehen für dringlich erklärte Bundesgesetze ohne verfassungsmäßige Grundlage nachträglich sogar obligatorisch der Volksabstimmung. Das Schweizer Parlament hat im Juni 2020 das Epidemiengesetz dringlich geändert, um eine *Proximity-Tracing-App* einzuführen. Die Änderung war befristet und trat sofort in Kraft, und wie ausgeführt konnte im Nachhinein das Referendum dagegen ergriffen werden. Ein bunt zusammengewürfeltes Komitee hat dies im Juli 2020 getan, brachte aber die erforderlichen 50.000 Unterschriften nicht zusammen. Gegen das am 25. September 2020 dringlich erlassene „*Covid-19-Gesetz*“ wurde ebenfalls das Referendum ergriffen. Der neu gegründete Verein „*Freunde der Verfassung*“ hat nach eigenem Bekunden 77.000 Unterschriften gesammelt und diese zusammen mit 13.000 Unterschriften von anderen Gruppierungen am 12. Januar 2021 eingereicht.

Direkte Demokratie ist – neben Wahlen – eine zusätzliche Rückkoppelung zwischen Regierenden und Regierten. Diese Rückkoppelung über Sachabstimmungen geschieht schneller und öfter als über Wahlen, und sie spielt durchaus auch in Notlagen bei den Überlegungen von Regierungen eine Rolle. Ironischerweise schützte die Schweizer Regierung in der Coronakrise „dringlich“ auch das Recht zur Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen und

Referenden. Der Schweizer Bundesrat hat am 20. März 2020 eine Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren erlassen und so der vorübergehenden Unmöglichkeit des Unterschriftensammelns „auf der Straße“ Rechnung getragen. Am 1. Juni 2020 wurde der Fristenstillstand für die für 15 Volksinitiativen im Sammelstadium – darunter jene zur Pflegefinanzierung, für eine 13. Altersrente und für ein E-Voting-Moratorium – wieder aufgehoben. Verlängert wurde auch die Sammelfrist für zwei fakultative Referenden; darunter war der kontroverse Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, für den neu bis zum 20. Juni Unterschriften gesammelt werden konnten (statt bis zum 9. April). Das Initiativkomitee für ein E-Voting-Moratorium hat die Unterschriftensammlung am 22. Juni gleichwohl abgebrochen, mit der Begründung, Abstandsregeln, Hygienevorschriften und Veranstaltungsverbote verunmöglichten das Sammeln von Unterschriften, und wichtige Zwischenziele seien bereits erreicht worden. Das oben erwähnte *Covid-19-Gesetz* enthält in Artikel 2 auch eine vorübergehende Erleichterung für das Sammeln von Unterschriften, die de facto einer Verlängerung der Referendumsfrist gleichkommt. Die Unterschriften können ohne Bescheinigung, dass die Unterzeichner das Stimmrecht besitzen, eingereicht werden. Die sogenannte „Beglaubigung“ übernimmt die Bundeskanzlei. Davon profitierten auch die erwähnten *Freunde der Verfassung*. Würde das Gesetz in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt, fielen auch diese Erleichterung wieder weg.

2.3 „Das Volk hat immer recht“

Kein Mensch und kein Staatsorgan haben immer recht. Auch das Volk – präziser gesagt: die Mehrheit der tatsächlich Stimmenden, die je nach Beteiligung nur einen Bruchteil des „Volkes“ ausmacht – kann irren. Kontrovers an einer Volksabstimmung sind oft die künftigen Wirkungen eines Entscheids, und diese kann niemand genau vorhersagen. So konnte niemand ahnen, dass die längerfristigen Wirkungen des Nein der Schweizer Stimmenden zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 nicht so negativ wie befürchtet waren und es schließlich zu einer Vielzahl bilateraler Abkommen mit der EU kommen würde. Niemand hat eine Kristallkugel, in der zu sehen ist, was nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU mit dem Land und der EU passieren wird, zumal nun die Coronakrise hinzugekommen ist und man nicht mehr so genau unterscheiden kann, ob nun der Brexit oder die Coronakrise Ursache des Wirtschaftseinbruchs in einer bestimmten Branche ist. Es wäre falsch, Voraussagen über die Auswirkungen von „Schicksalsentscheiden“ alleine den Experten oder den Direktbetroffenen zu