

1. Die geheime Kraft der Demokratie

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

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

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

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

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

Zwei Quellen

Die Demokratie schöpft ihre Überlegenheit aus zwei Quellen.

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

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

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

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

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

Wachsende Demokratie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„Unsere Demokratie ist Humbug“

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

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

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

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

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

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

Schwindendes Vertrauen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1-1: Will die Bevölkerung direkte Demokratie?

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

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

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

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

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

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

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

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

1-2: Will die politische Elite direkte Demokratie?

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

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

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

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

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

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

1-3: Politische Macht und direkte Demokratie

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

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

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

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

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

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