

## Hintergrunddossier/ Presse-Memo

### Das Brexit-Referendum in 10 Punkten

Demokratiepolitische Kritik und Ausblick für die Europäische Union

*von Daniel Schily im Juni 2016*

#### Einleitung:

Demokratiepolitik beschäftigt sich mit den demokratischen Verfahren und der demokratischen Praxis einer Gesellschaft. Diese können über die Inhalte der Politik hinaus selbst Gegenstand von Politik werden. Die Ausgestaltung des Wahlrechtes und die Möglichkeiten der partizipativer Verfahren sind nicht von vornherein gegeben, sondern sie sind Gegenstand von Demokratiepolitik.

Dieses Papier setzt sich mit dem Referendum im Vereinigten Königreich am 23. Juni 2016 auseinander. Es fragt, ob die hier vorgefundene Form der direkten Demokratie gut ist und was Brexit für die Demokratieentwicklung der EU bedeutet.

1

---

## Kritik

### **1. Nur Gesetze, nicht sonstige politische Gegenstände, eignen sich für Volksentscheide**

Vieles spricht dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger in Volksentscheiden in einem möglichst exakten und operationalisierbaren Rahmen gefragt werden sollten. Denn anders als die gewählten Vertreter kann ein ganzes Volk nicht darüber beraten, was in einem unklaren Volksentscheid eigentlich tatsächlich gewollt und beschieden wurde.

Diese operationale Klarheit ist nur zu bewerkstelligen, wenn die Bürgerinnen und Bürger über ein Gesetz entscheiden. Auf der kommunalen Ebene können sonstige politische Gegenstände, wie der Bau eines neuen Rathauses oder die Verlegung einer Straße, allerdings angemessen sein.

Die Frage nach „Remain or leave“ im Vereinigten Königreich sagt für die Zukunft kaum etwas aus, weder für die Briten noch die anderen Bürgerinnen und Bürger der EU. Sicherlich will

niemand, dass das Vereinigte Königreich alle Verbindungen mit der EU – inklusive beispielsweise der Reisefreiheit – durchtrennt.

Ebenso kann natürlich im Falle „leave“ nicht alles so weitergehen, als sei das Vereinigte Königreich immer noch ein EU-Staat. Doch was soll dann gelten? Es fehlt eine klare Rechtsvereinbarung, über die sinnvoll abgestimmt werden kann. In einer globalisierten Welt - ökonomisch, ressourcenbedingt, militärisch, datenvernetzt, umweltbedingt, usf. – macht es kaum Sinn, nur Autonomie zu fordern. Sie muss einem auch von den anderen eingeräumt werden.

Sinnvoll wäre mithin eine Abstimmung über ein Austrittsgesetz, in dem schon die Zielbestimmungen der zukünftigen Kooperation zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich definiert wären. Das Ganze müsste dann nach einem erfolgreichen Vertragsabschluss erneut den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden.

## **2. David Cameron hat das Referendum verordnet**

Das demokratische Verfahrensrecht des Vereinigten Königreich sieht keine Möglichkeiten für die Bevölkerung vor, Sachfragen unmittelbar zu Volksabstimmungen zu stellen. Auch die Kultur moderner partizipativer Demokratieverfahren ist noch wenig entwickelt. Auf lokaler Ebene gibt es in manchen Teilen des Landes eine sehr rege partizipative Kultur in den Parish Councils und auch selbstorganisierten semistaatlichen Civil Councils. Es scheint sinnvoll, dass die Briten sich grundsätzlich überlegen, ob sie in der Zukunft Volksgesetzgebung durch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide einführen wollen. Diese könnte dann auch internationale Verträge beinhalten.

## **3. Das Referendum ist akklamatorisch**

Dem Brexit-Referendum ist kein scheidemokratisches Gepräge vorzuwerfen. Die Fragestellung ist weder manipulativ, noch nützt die Regierung, namentlich David Cameron, ihren exekutiven Vorteil aus. Das Vereinigte Königreich hat das Instrumentarium einer sog. Referendumskommission entwickelt, die auf gute Art „fair play“ garantieren soll. Dies geschieht z.B. durch die proportionale und beschränkte Finanzierung von Pro und Contra. Gleichwohl ist es problematisch, dass das Referendum im Zusammenhang mit Wahlen, gleichsam als demokratische Zusatzlegitimation, per Akklamation durch David Cameron, zustande gekommen ist.

## **4. Die problematische Vermischung von Repräsentation und direkter Demokratie**

David Cameron hat mit seinem Wahlversprechen zum Brexit-Referendum die Elemente der direkten und der repräsentativen Demokratie vermischt und das Komplementärgebot von Wahlen und Abstimmungen verletzt.

Direkte Demokratie verträgt sich mit der auf Wahlen beruhenden mittelbaren Demokratie schon aus demokratietheoretischer Sicht nur, wenn man beide Prinzipien – Wahlen und Abstimmungen - sauber trennt. In Wahlen wird ein politisches Personal legitimiert, an der

Stelle des Volkes staatliche Entscheidungen zu treffen. Die Repräsentanten sollen nicht die Verantwortung auf die Bürger abschieben.

Abstimmungen weisen als Selbstlegitimation auf die Bürgerschaft zurück und zwar dann, wenn sie aus rechtlichen Gründen vorgeschrieben sind, oder ein relevanter Teil der Bevölkerung diese für richtig erachtet.

Aus der internationalen empirischen Demokratieforschung wissen wir, dass es sehr problematisch ist, wenn die Exekutive „abspüren“ kann, ob einmal wieder eine historische Abstimmung stattfinden solle oder nicht. Es ist zu befürchten, dass im Vereinigten Königreich in Zukunft bei wesentlichen Entscheidungen der Vorwurf aus dem Volke erwächst, man habe es übergangen, wenn kein Plebiszit angesetzt wird. Plebiszite von oben können aber auch in Wahlkämpfen propagandistisch missbraucht werden, indem man z.B. die Bevölkerung über Wahlgeschenke abstimmen lässt.

## **5. Das Referendum als Folie für Identitätsdebatten der Briten**

Im Abstimmungskampf spielt das Gefühl der besonderen Zugehörigkeit, begründet durch die eigene demokratische Kultur und den Souveränitätsanspruch, eine große Rolle. Funktionale Begründungen der Handlungsfähigkeit für die Wirtschaft, den Verkehr und anderer Felder spielen dagegen weniger eine Rolle. Eine Demokratieperspektive der globalisierten Welt, welche die Menschenrechte der EU-Bürgerinnen und Bürger doppelt absichert, wird weniger diskutiert.

## **6. Das demokratietheoretische Problem der Mehrheit der Minderheit in Europa**

Mit dem Referendum entscheidet ein kleiner Teil der EU-Bürgerinnen und Bürger auch über die Zukunft Europas. Aus der souveränen britischen Perspektive ist das angemessen, jedoch nicht aus der Perspektive aller EU-Bürgerinnen und Bürger. In jeder Demokratie gibt es zwei polar gegenüberstehende Ansprüche: Den der Autonomisierung einer Minderheit und den der Durchsetzung eines sich globalisierenden Mehrheitsprinzips. Brexit spricht den ersten Anspruch an. Großbritannien soll wieder mehr Autonomie erhalten. Nach einem Austritt wird ein einvernehmliches Zusammenleben zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich erwartet. Wie aber die Mehrheit aller anderen Europäerinnen und Europäer in dieser Frage entscheiden könnte, wird nicht erwogen.

## **7. Das Problem der Minderheiten in Großbritannien**

Das britische Elektorat hat sich in den letzten Jahren auf vielfache Weise verändert. Schottland hat z.B. ein eigenes Autonomiestatut und ein eigenes Parlament erhalten. Aber auch die Frage, ob die Zukunft Nordirlands im Rahmen eines sich aus der Europäischen Union verabschiedenden Landes, eine friedliche bleiben kann, stellt sich. Es müsste zu denken geben, dass die Engländer mehrheitlich die „Leave“-Fraktion bilden, der größten Bevölkerungsgruppe im Vereinigten Königreich.

# Ausblick für die EU

## 8. Das Referendum bietet eine Chance für die Ausbildung der EU-Demokratie

Das Referendum kann als eine wichtige Chance verstanden werden, die Ausbildung eines tatsächlichen europäischen Elektorats voranzutreiben, in dem die Bedürfnisse seiner Teilmölder nicht zu kurz kommen und das eine von allen begrüßte Einheit in Vielheit bildet.

## 9. Die EU bedarf der britischen Rechtsstaatlichkeit und des britischen Pragmatismus

Das Vereinigte Königreich steht historisch für den Beginn besonders von Rechtsstaatlichkeit und den aufkommenden individuellen Freiheits- und Schutzrechten. Das galt freilich zunächst nur für die britische Bürgerschaft und nicht für die Kolonialbevölkerung.

Der Parlamentarismus hat auf der Insel seine ganz besondere Ausprägung gefunden. Da es keine Verfassung und folglich auch keine ausgebildete Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, ist die regeltreue Praxis des Rechts auf der Insel besonders wichtig.

Dieser britische Pragmatismus steht besonders der im Nachkriegsdeutschland ausgebildeten deduktiven - teils sogar naturrechtlich-moralisch - überhöhten Verfassungstradition gegenüber. Ein europäisches Verfassungsprojekt ohne Vereinigtes Königreich droht Praxisferne und schließlich das Scheitern, weil sich eine transnationale Rechtsordnung im realen Leben bewähren muss und sich nicht lediglich aus der Symbolebene von edlen Prinzipien des Rechtsstaates und der Menschenrechte entwickeln kann.

Der Kontinent bedarf der prozeduralen Findigkeit der Briten, die den Anspruch eines Vertrags im realen Leben angewendet sehen wollen. Ein Diktum wie die „ever closer union“ hört sich für britische Ohren nach der Abschaffung britischer Souveränität an, für Deutsche nach einer immer besseren Verständigung. Möglicherweise bedarf aber die EU weniger der plakativ aufgeschriebenen Prinzipien, die vielleicht mehr in nationale Verfassungen gehören.

## 10. Vielfalt für Europa

Bekanntlich spielt die Tradition bis zur Beibehaltung liebgewordener aber eigentlich unpraktischer Verfahren auf der Insel eine große Rolle. Nicht nur die eigene Metrik aber auch der Linksverkehr bilden hierfür Beispiele, die die Existenz der EU nicht bedrohen.

Im Sinne der von Democracy International vorgeschlagenen Neujustierung der europäischen Demokratie sollten lokale Identitäten mehr beachtet werden als in der Vergangenheit.

Das Brexit-Referendum ist für Democracy International ein erneuter Anlass, für eine demokratische Erneuerung der EU einzutreten. Hierfür sieht der Lissabon-Vertrag bereits gute Anknüpfungspunkte vor. Wie dort vorgesehen, soll ein Konvent einberufen werden, der eine neue demokratische Grundlage für die EU ausarbeitet. Alle EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sollen dann in einem Referendum über das Ergebnis abstimmen.

**Autor:** Daniel Schily, Vorstandsmitglied von Democracy International, 14. Juni 2016

**Kontakt:**

Cora Pfafferott  
Pressesprecherin  
Democracy International e.V.

++ 49 2203 102 1475 (Büro)

++ 49 176 954 373 79 (GSM)

[pfafferott@democracy-international.org](mailto:pfafferott@democracy-international.org)

Eingetragen beim Amtsgericht Köln  
VR 17139