

## „Braucht Deutschland mehr direkte Demokratie?“

Dr. Hans-Peter Uhl, MdB

**Populäre These: Bürgerproteste nehmen zu.** Dieser Herausforderung sei die parlamentarische Demokratie nicht mehr gewachsen.

Nehmen Bürgerproteste wirklich zu? Proteste auf den Straßen hat es immer gegeben, angefangen von der Debatte um die Wiederbewaffnung in den 1950er Jahren. Auch Demonstrationen gegen Kernenergie oder gegen einzelne Bauprojekte kennen wir seit Jahrzehnten.

Jedenfalls ist die leidenschaftliche Vertretung von Pro und Contra nicht etwas Beunruhigendes, sondern etwas typisches für eine Demokratie. Proteste fordern heraus, weil sie einen Dissens vor Augen führen. Und die zentrale Aufgabe von Parteien und Parlamenten ist es ja, im Dickicht der Einzelinteressen für den fairen Ausgleich einzutreten. Dies gelingt nicht in jeder Streitfrage – auch weil die schwierige Suche nach dem übergreifenden Gemeinwohl den meisten Medien nicht spektakulär genug ist und mit Berichterstattung selten belohnt wird.

Wie sollte der Bundestag auf diese Herausforderung reagieren?

Appelle zu mehr Bürgernähe sind immer gut. Aber es wäre naiv zu glauben, dass diejenigen, die besonders massiv auftreten, automatisch Recht haben. Das gilt für smarte Interessenvertreter in der Lobby ebenso wie für lärmende Demonstranten. Aktive Gruppen repräsentieren nicht unbedingt Mehrheitsbedürfnisse.

Leitende These: Die verantwortliche Interessen-Abwägung durch das Parlament ist nicht sinnvoll zu ersetzen, weder durch ein imperatives Mandat von ‚Wutbürgern‘ noch durch Formen direkter Demokratie. Es gibt keine Veranlassung, mit einem bewährten System zu brechen.

Die Union bekennt sich zur repräsentativen Demokratie, in der politische Führung und demokratische Verantwortung wirksam miteinander verbunden werden. Repräsentative Demokratie schließt allerdings auch Elemente unmittelbarer Demokratie **nicht kategorisch aus**. Insbesondere auf regionaler Ebene können diese das repräsentative System sinnvoll **ergänzen**.

Grundsätzlich ist es eine reizvolle Vorstellung, dass der Bürger seine Stimme unmittelbar in Volksentscheiden zum Ausdruck bringen kann, etwa wenn es um konkrete Probleme vor Ort, z.B. Bauprojekte geht, zu denen man mit einem einfachen Ja oder Nein Stellung beziehen kann.

Ohne Zweifel können solche Volksentscheide in Kommunen sinnvoll eingesetzt werden;

klassisch: *„Soll unsere 3000-Einwohner-Gemeinde mit ihrem erfreulichen Haushaltsüberschuss ein neues Feuerwehrhaus bauen, Ja oder Nein?“*

Folgende Vorteile werden davon erhofft:

- Volksentscheide erhöhen die politische Beteiligung der Bürger
- Volksentscheide verringern die Politikverdrossenheit und stärken die Identifikation mit der politischen Entscheidungsebene (Kommune, Land, Bund)
- Volksentscheide erhöhen die Akzeptanz von Entscheidungen
- Volksentscheide zwingen die Politiker dazu, sich mit verdrängten und tabuisierten Themen zu befassen.

Der Reihe nach:

### **Die Erfahrung zeigt, dass Volksentscheide nicht unbedingt die Beteiligung erhöhen:**

Die jüngsten Volksentscheide im Land Berlin waren kein Publikumserfolg:

- zum Flughafen Tempelhof (2008), Wahlbeteiligung: 36%
- zum Religionsunterricht (2009), Wahlbeteiligung: 29%
- über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben (13. Februar 2011), Wahlbeteiligung: 27%

Auch die Beteiligung am bayerischen Volksentscheid zum Rauchverbot (Juli 2010) war mit 35% nicht gerade spektakulär.

Schauen wir den Rauchverbots-Volksentscheid in Bayern näher an:

- Ein Vorteil wird hier erkennbar: Eine polarisierende gesellschaftliche Streitfrage wurde befriedet und dem parteipolitischen Dauerstreit entzogen.
- Nachteile: Weniger Differenzierung, weniger Einzelfallgerechtigkeit; Ansichtssache: Was hat eine höhere demokratische Legitimität: Eine knappe Mehrheit in einem Volkentscheid, an dem sich 35% der Wahlberechtigten beteiligen? Oder das Konzept einer Parlamentsmehrheit, nachdem das Parlament von 58% der Wahlberechtigten gewählt worden ist?

Man könnte auch fragen: Haben sich die Landespolitiker hier nicht bequem aus der Verantwortung gestohlen mit Hilfe des Volksentscheids?

Andererseits: **Womöglich könnten Volksentscheide hilfreich sein, um die politische Klasse deutlich auf gesellschaftliche Interessen hinzuweisen.** Ein interessantes Beispiel ist der Schweizer Entscheid gegen Minarette:

- Das Urteil kommt nicht von einem einzelnen „Bösewicht“ – man denke an Sarrazin –, sondern von einer eindrucksvollen demokratischen Mehrheit.
- An dieser Mahnung kommt niemand vorbei. Die Sorge vor einer Parallelgesellschaft ist ernst zu nehmen – vor Muslimen, die sich nicht integrieren wollen, sondern nach Dominanz streben. Ein traditionell-osmanisches Minarett fügt sich schlecht in ein gewachsenes Stadtbild ein.

Auch hier kann man jedoch kritisch einwenden:

- Warum eine solche (bauliche) Frage in einem nationalen Entscheid pauschal zu regeln?. Sollte dies nicht besser lokal im Einzelfall – womöglich per kommunalem Bürgerentscheid – entschieden werden?
- Ist das Abstimmungsergebnis nicht eine Scheinlösung? Mancher könnte meinen: „*Minarett verboten, das Islamismus-Problem ist also gelöst*“; doch weit gefehlt: Die wahren Probleme – mangelnde Bildung, fanatische Islam-Strömungen, mangelnde Integration – sind eine

anspruchsvolle Daueraufgabe; die architektonische Frage des Minarettts ist vergleichsweise unbedeutend.

Um die Akzeptanz für politische Entscheidungen zu erhöhen und um die Verdrossenheit – mit Hilfe von Volksentscheiden – abzubauen, **käme es sehr auf den Zeitpunkt an, zu dem man einen solchen Volksentscheid durchführt:**

- Das Problem beim Bürgerentscheid in Garmisch-Partenkirchen zur Olympiabewerbung ist, dass die Abstimmung stattfand zu einem Zeitpunkt, wo das Bewerbungsverfahren abgeschlossen war. Hätten die Bürger mit Nein gestimmt, hätten sie die Haupt-Bewerberstadt München auf unverantwortliche Weise in Geiselhaft genommen – zu einem Zeitpunkt, an dem die Bewerbung nicht mehr hätte modifiziert werden können (z.B. durch die Wahl einer anderen Partnerstadt).
- Das Problem auch bei Stuttgart 21 ist, dass ein Bürgerentscheid in Stuttgart zu einem frühen Zeitpunkt hätte stattfinden müssen: Bevor die abschließenden Ratsentscheidungen gefällt wurden und durch alle Gerichtsinstanzen hindurch als rechtmäßig bestätigt worden sind. Würde das Bahnprojekts – vielleicht scheitert es ja unabhängig davon an den Kosten – jetzt noch am verbindlichen Votum eines Volksentscheids scheitern, wäre dies ein **Schaden für die demokratische Kultur.**

Warum?

Das Problem ist folgendes: Das wichtigste Element der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik sind die ehrenamtlichen Ratsmitglieder: Deren Arbeit wird in der Regel nur gering oder z.T. gar nicht vergütet; gleichwohl ist eine anspruchsvolle Arbeit zu leisten, die viel Zeit und Idealismus erfordert.

In der Tendenz haben wir zu wenige kompetente und tüchtige Bürger, die sich neben Beruf und Familie ‚hergeben‘, um für eine Partei oder eine parteilose Liste für ein kommunales Parlament zu kandidieren und dann die Ratsarbeit tatsächlich zu erledigen.

Wenn nun längst gefällte Entscheidungen angesichts lärmender Proteste plötzlich wieder an das Volk zurückverwiesen werden, verliert das ehrenamtliche Ratsmandat weitgehend seinen Sinn und wird noch unattraktiver.

Wer will sich noch als Stadtrat jahrelang herumplagen, wenn er punktuell in einer Bürgerinitiative viel mehr ‚Erfolg‘ haben kann? Aber je unattraktiver das Ratsmandat, desto weniger qualifizierte Bewerber werden sich zur Verfügung stellen. Dies höhlt das Vertrauen und das kommunalpolitische Interesse der Wähler weiter aus – eine Teufelsspirale!

**Aber es kommt nicht nur auf den Verfahrensstand an, sondern auch auf die Fragestellung: Kann eine einfache Ja/Nein-Alternative sinnvoll formuliert werden?**

Ich sage: Auf Bundesebene in der Regel nicht.

Generell werden auf Bundesebene kaum Einzelprojekte entschieden. Die Weiterentwicklung des Rechts bezieht sich auf komplexe Sachverhalte, arbeitet mit umfangreichen Texten und technisch-fachlichen Begriffen. Ein grobes Pro- und Contra-Schema kann hier selten angelegt werden.

Die Gesetzgebung muss eine weit verzweigte Vernetzung mit anderen Regelungsbereichen berücksichtigen. Um hier zu zufriedenstellenden Antworten zu gelangen, wird im Deutschen Bundestag ein Verfahren angewandt, das ein hohes Maß an Tiefe und Flexibilität erlaubt.

Durch drei Lesungen, Ausschussberatungen, Sachverständigenanhörungen und Berichterstattegespräche entsteht die Chance für eine ausgewogene und sachgerechte Gesetzesfindung. Auf dem Wege dieses „lernenden Verfahrens“ ist Spielraum, bis zum Schluss Änderungen, differenzierte Lösungen und Kompromisse (auch mit der Opposition) zu berücksichtigen.

Volksentscheide erlauben eine solche detailreiche Abstimmung nicht. Die unangemessene Verkürzung vieler Sachthemen könnte leicht zu populistisch beeinflussten Ergebnissen führen, bei denen die notwendigen Kompromisse der parlamentarischen Diskussion auf der Strecke blieben. Dieses würde

insbesondere zu Lasten von Gruppen gehen, die keine oder nur eine schwache Stimme in der Öffentlichkeit haben.

**Aber selbst wenn wir eine Ja/Nein-Alternative sinnvoll zuspitzen und die Öffentlichkeit darauf angemessen vorbereiten können, bleibt die Frage, ob diese Entscheidung gut bei einem Volksentscheid aufgehoben ist:**

Bei Projekten, die eine komplizierte Abwägung erfordern und selbst unter ausgewiesenen Fachleuten hochumstritten sind – welchen Sinn soll es da haben, die Entscheidung direkt auf die Wahlbürger abzuwälzen?

Ich meine: Das Volk hat ein Recht darauf, dass es solche schwierigen Entscheidungen an Mandatsträger delegiert. Dies ist ja der Sinn von Wahlen.

Beispiel Euro:

Hans-Olaf Henkel bekommt in jeder Talkshow großen Applaus, wenn er fordert, die Bürger sollten per Volksentscheid bestimmen, ob sie den Euro noch haben wollen bzw. welche Maßnahmen zur „Euro-Rettung“ sie akzeptieren wollen (Rettungsschirme gegen die Staatsschuldenkrise etc.). Ich halte die Idee, diese Fragen zum Gegenstand einer Volksabstimmung zu machen, für abwegig.

- In dem Moment, wo das Kind schon in den Brunnen gefallen ist (Schuldenkrise in Griechenland/Portugal), hilft keine reine Lehre mehr („Transferunion: Ja oder Nein?“), sondern nur noch das pragmatische Abwägen möglicher Folgen einer jeden Maßnahme (neue Bankencrashes?).
- Hinzu kommt: Die allermeisten Bürger haben sich mit Fragen monetärer Makroökonomie noch **nie** im Leben beschäftigt: mit Geldmengensteuerung, Wechselkursen, Leitzinsen, Inflationsraten, Staatsschuldenfinanzierung etc.
- Und dies können wir auch nicht verlangen: Es wäre absurd, dem Durchschnittsbürger die Verantwortung für die Entscheidung in einer Sachfrage aufzubürden, über die selbst die Fachleute im Professorenrang sich höchst uneinig sind.

- Die Wahlbürger können und müssen erwarten, dass sich die Regierungsbeamten und die Abgeordneten in dieser Frage nach bestem Gewissen kundig machen – unter Einbeziehung der Wissenschaft – und dann eine abgewogene Entscheidung fällen; womöglich eine suboptimale oder fehlerhafte Entscheidung – dies stellt sich oft erst im Nachhinein heraus.
- Aber der Bürger muss erwarten, dass er solche Entscheidungen delegieren kann und sie ihm nicht plötzlich vor die Wohnungstür gelegt werden.

**Fazit: Die bewährten parlamentarischen Verfahren der Bundesgesetzgebung bieten Raum für gesellschaftlichen Dialog und identifizieren politische Verantwortung. Volksentscheide bringen keine bessere Demokratie.**