

Welche Schwierigkeiten stellen sich in der Praxis, wenn es um die Einführung der direkten Demokratie in Deutschland geht?

Angelika Gardiner berichtet am Beispiel der Stadt Hamburg über das Engagement des Vereins Mehr Demokratie e.V.

Strandleben an der Elbe – im ansonsten grauen, kühlen Hamburg ist das keine Selbstverständlichkeit. Doch der Sommer 1997 fühlte sich an wie im Süden – wer Zeit hatte, sonnte sich in jeder freien Minute am Wasser. Dort konnte er noch etwas erleben, etwas völlig Neues: eine beginnende Volksabstimmung. Davon hatten die meisten Hanseaten noch nie gehört. Entsprechend misstrauisch reagierten sie auf die sommerlich leicht bekleideten Unterschriftensammler, die noch ein wenig schüchtern zwischen picknickenden Familiencamps durch den Sand stapften. „Volksabstimmung – was soll das denn?“ murrten die einen. Andere wussten: „Das Volk ist doch viel zu dumm für so was!“ Es gab Leute, die befürchteten, mit ihrer Unterschrift aus Versehen einen Kühlschrank bestellt zu haben. Und solche, die Angst vor zu viel Demokratie hatten.

Vor allem solche Argumente verblüfften die Unterschriftensammler. Wie war es möglich, dass sich Menschen nicht einfach freuten über einen Zuwachs an Mitbestimmungsrechten? Der promovierte Landwirt *Manfred Brandt*, damals einer der Initiatoren, erklärte es sich so: „Die meisten hatten sich wohl daran gewöhnt, den Experten in Ministerien und Politik die Lösung komplexer Fragen zu überlassen. Aber Kompetenz ist nicht auf die Parteien beschränkt.“ Für Brandt, der jahrelang in Schleswig-Holstein kommunalpolitisch gearbeitet hatte, war diese Erkenntnis Anstoß genug, sich bei dem Verein Mehr Demokratie e.V. zu engagieren. „Wer erlebt hat, wie in Parteien je nach Machtüberlegungen und Stimmungslage entschieden wird, der wird ziemlich ernüchtert. Um das Gemeinwohl geht es dabei eher selten.“ Auch Bürger, die sonst nichts mit Politik zu tun haben, wissen oft die besseren Lösungen für brennende Probleme, so der 61-jährige.

Aber Deutschland hat offensichtlich die Überreste des alten Obrigkeitsstaats noch nicht ganz abgestreift. „Die Angst vor dem Volk zieht sich durch alle Schichten und Parteien“, weiß Brandt. Gegen die direkte Demokratie, sagt er, werde unter anderem angeführt, sie sei schuld gewesen am Untergang der Weimarer Republik. Eine Legende: Von acht Volksbegehren, in denen sich damals die Nöte der kleinen Leute artikulierten, gelangten überhaupt nur zwei zur Abstimmung. Das einzige Volksbegehren, das von den Rechtsparteien und den Nazis getragen wurde, endete 1929 mit einer klaren Pleite für Hitler. Und schließlich: Nicht das Volk – der Reichstag brachte Hitler an die Macht.

Zwar steht im Grundgesetz, dass „alle Macht vom Volke ausgeht“ und dass es diese Macht „in Wahlen und Abstimmungen ausübt“. Da aber die Väter und Mütter des Grundgesetzes die genauere Ausformulierung schuldig blieben, konnte sich die repräsentative Demokratie in Deutschland bis zur Erstarrung verfestigen. Bundestagsmandate sind häufig Erbhöfe: Wer im Wahlkreis verloren, aber auf seiner Parteiliste einen sicheren Platz ergattert hat, ist im Parlament, oft über Jahrzehnte. Was an der Basis los ist, braucht solche Mandatsträger nur

noch marginal zu interessieren. Nach der Wiedervereinigung überarbeitete der Bundestag das Grundgesetz – wieder ohne Volksabstimmungen. Ende der 90er-Jahre fiel dann auch den Parteistrategen auf, dass sie immer weniger Menschen erreichten. Das Wort von der Politikverdrossenheit machte die Runde. „In Wahrheit haben wir eine Parteienverdrossenheit“, sagt Brandt, der heute Mitglied im Bundesvorstand von Mehr Demokratie ist. „Wenn Menschen mitbestimmen können, interessieren sie sich auch wieder für Politik.“ Volksgesetzgebung soll ja die Parlamente nicht abschaffen, sondern um die Themen ergänzen, die Parteien oft nicht oder nur unzulänglich aufgreifen. Dadurch wird das Volk zum gleichrangigen Partner der Politik. Und genau das ist Voraussetzung einer lebendigen Demokratie.

Europaweiter und regionaler Einsatz

Die Anfänge des Vereins Mehr Demokratie, der heute bundesweit etwa 4500 Mitglieder hat, gehen auf *Joseph Beuys* und seine Idee der Sozialen Plastik zurück. 1971 gründete er die „Organisation für Direkte Demokratie durch Volksabstimmung“ mit Büro in Düsseldorf. Ein Jahr später installierte der Bildhauer und Aktionskünstler das Büro auf der documenta in Kassel. Hundert Tage lang sprach er dort mit Besuchern über den Erweiterten Kunstbegriff und die direkte Demokratie. 1987, anderthalb Jahre nach dem Tod von Beuys, startete der erste Omnibus für Direkte Demokratie seine Deutschland-Tour. Mehr Demokratie, ursprünglich ein kleine Gruppe, die hauptsächlich aus Anthroposophen und Beuys-Anhängern bestand, entwickelte sich im Lauf der Jahre zu einem überparteilich agierenden Fachverband, der sich zunehmend erfolgreich für Volksabstimmungen auf allen politischen Ebenen einsetzt. Die Themenpalette wurde in den letzten Jahren erweitert um Strukturfragen der Demokratie, zum Beispiel Wahlrecht oder Informationsfreiheit. Der bundesweite Volksentscheid, ebenfalls ein zentrales Anliegen des Vereins, war unter Rot-Grün bereits in greifbare Nähe gerückt, doch die jetzige Bundesregierung will davon nichts wissen. Europaweit läuft derzeit der erste Versuch, eine Art Volksabstimmung in

Mehr Demokratie!

Wenn das Volk die Machtfrage stellt

Von **Angelika Gardiner**

allen EU-Ländern zu organisieren. Bis zum 1. Oktober sollen 1 Million Unterschriften gegen Atomkraft gesammelt werden, 340 000 liegen bereits vor (www.million-against-nuclear.net). Da die gesetzlichen Grundlagen dafür fehlen, kann das nur eine Petition sein, also kein echter Volksentscheid. Trotzdem kann von dem Erfolg oder Misserfolg viel abhängen für die Zukunft der direkten Demokratie in Europa, für die sich Mehr Demokratie ebenfalls stark macht.

Hehre Visionen sind das eine – die Umsetzung steht auf einem ganz anderen Blatt. Bürger, die eine Volksabstimmung organisieren, machen in allen Bundesländern die Erfahrung, dass Behörden und Parteien versuchen, sie auszubremsen. Trotzdem haben Volks- und Bürgerentscheide Konjunktur. In Thüringen läuft derzeit eine Initiative, um die Kürzungen im Kindergartenbereich zurückzunehmen. In Bremen engagiert sich ein Volksbegehren für ein Wahlrecht, das den Einfluss der Parteifürsten zurückdrängt. In Baden-Württemberg kämpfen Direktdemokraten zusammen mit den Gewerkschaften für eine Verbesserung der Volksgesetzgebung.

Es ist vielleicht kein Zufall, dass der stärkste Landesverband von Mehr Demokratie in Bayern sitzt, wo die direkte Demokratie seit Ende des zweiten Weltkriegs eine gewisse Tradition hat. Bayerns erster Ministerpräsident nach dem zweiten Weltkrieg, der SPD-Politiker *Wilhelm Högn*, hatte Volksabstimmungen während seiner Exil-Jahre in der Schweiz kennengelernt und gleich nach seiner Rückkehr in die Verfassung eingebracht. Dass es damals Widerstand dagegen gegeben hätte, ist nicht bekannt. Volksabstimmungen gehören heute im weißblauen Freistaat zum politischen Alltag. Die ersten Abstimmungen gab es in den 60er-Jahren. Allein in den letzten zehn Jahren kam es in bayerischen Kommunen zu 1370 Bürgerbegehren und 800 Bürgerentscheiden. Und selbst wenn das Ergebnis knapp war, werden die Entscheide akzeptiert und umgesetzt.

In keinem anderen Bundesland hat die direkte Demokratie nach zögerlichen Anfängen so stürmische Erfolge, aber auch Rückschläge erlebt wie in Hamburg. Deshalb lässt sich an diesem Beispiel besonders gut zei-



Hamburger Bürger kämpfen für die Rettung des Volksentscheids.

gen, wie empfindlich die sogenannten Volksparteien reagieren können, wenn das Volk die Machtfrage stellt. Die Hansestadt war das letzte von allen 16 Bundesländern, das 1996 die Volksgesetzgebung in seine Verfassung aufgenommen hatte. Vorsorglich hatten die damals regierenden Sozialdemokraten – wie auch manche Landesregierungen andernorts – derart hohe Hürden eingebaut, dass eigentlich keine Gefahr bestand, sich jemals mit Volksabstimmungen herumzergern zu müssen. Und nun das: Gerade mal ein Jahr später startete der soeben neu gegründete Landesverband Hamburg von Mehr Demokratie eine Initiative, um eben jene Hürden zu senken.

Medien und Parteistrategen nahmen das Vorhaben zunächst nicht sonderlich ernst. Sie hielten das Thema für zu abstrakt, um Massen zu mobilisieren. Dann die Überraschung: Die Volksinitiative, die erste von drei Stufen der Volksgesetzgebung, brachte die nötige Unterschriftenzahl zustande und setzte zum Sprung über die nächste Hürde, das Volksbegehren, an. Als auch das sensationell erfolgreich war, brach Alarmstimmung bei SPD und CDU aus. Selbst der damalige Landeswahlleiter, von Amts wegen eigentlich zur Neutralität verpflichtet, wettete öffentlich gegen die Volksabstimmung. Er tat noch ein übriges: Anstatt die Unterlagen zur Briefabstimmung für den Volksentscheid gemeinsam mit den Unterlagen zur Bundestagswahl 1998 zu versenden, schickte er sie erst Wochen später los – in der sicheren Einschätzung, damit Verwirrung stiften zu können. Der Hamburger Landesverband von Mehr Demokratie ist noch heute überzeugt, dass es genau diese Stimmen waren, die schließlich fehlten, um für die Zukunft niedrigere Hürden in der Verfassung zu verankern.

Trotzdem war der Volksentscheid 1998 ein riesiger Erfolg. Von 1,2 Millionen Stimmberechtigten hatten 546 000 für die Erleichterung der Volksgesetzgebung votiert und die verfassungsändernde Mehrheit nur knapp verpasst. Unter dem Eindruck dieses Votums versprachen alle im Parlament vertretenen Parteien, die Hürden für Volksabstimmungen zu senken. Das Resultat war allerdings nur ein Kompromiss, der mit der einen Hand nahm, was er mit der anderen gegeben hatte.

Vielleicht hätten die Menschen in Hamburg damit ganz gut leben können, wenn Rot-Grün nicht plötzlich die Regierungsmehrheit verloren hätte. Nach 44 Jahren SPD-Hoheit schaffte die CDU endlich den Wechsel, wenn auch mit hauchdünner Mehrheit. Ziemlich umgehend formierten sich die ersten Volksinitiativen. Sie wollten den Verkauf der städtischen Krankenhäuser und der Wasserwerke verhindern, die Berufsschulen vor massiver Beeinflussung durch die Wirtschaft retten und den von Überbauung bedrohten Rosengarten in der Innenstadt erhalten. Kirche und Gewerkschaften sammelten Unterschriften gegen Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen. Studenten traten gegen Studiengebühren und für die bisherigen Hochschul-Strukturen an. Dazu kam auch noch die Abstimmung für ein demokratisches Wahlrecht in Hamburg, die schon zu rot-grünen Regierungszeiten angelaufen war. Auch in den Bezirken brodelte es. Über 50 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene gab es seit 1998, die meisten davon gegen große Bauvorhaben, von denen sich Anwohner beeinträchtigt fühlten. Kein Wunder, dass Hamburg zeitweise als „Hauptstadt der direkten Demokratie“ galt.

Langsame Lernprozesse

Der massive Anprall der direkten Demokratie störte die Regierungsneulinge von Anfang an. 2005 setzte die CDU ein Gesetz durch, das Volksabstimmungen drastisch erschwerte. Ein Proteststurm war die Folge. Innerhalb weniger Wochen bildete sich das breiteste Bündnis, das es in Hamburg je gegeben hatte. Insgesamt 30 Gruppen – Vereine, Verbände, Initiativen von „attac“ bis „Zukunftsrat“, sämtliche DGB-Gewerkschaften, Sozialdemokraten und Grüne – taten sich zusammen, um die direkte Demokratie zu retten. Als dann auch noch das Hamburgische Verfassungsgericht urteilte, ein Volksentscheid sei für die Landesregierung nicht bindend, wurde eine zweite Initiative auf den Weg geschickt. Denn was soll ein Volksentscheid, an den sich niemand hält? Ob es gelingt, die Volksgesetzgebung am Leben zu erhalten, ist

derzeit ungewiss. Das Volksbegehren findet ja bereits zu den deutlich verschärften Bedingungen statt.

Warum funktioniert in Hamburg nicht, womit Bayern im Lauf von 60 Jahren durchweg gute Erfahrungen gemacht hat? Niemand kann behaupten, die Volksgesetzgebung habe im weißblauen Freistaat zu Chaos und Anarchie geführt. Selbst als sich die Bürger für die Abschaffung des Senats, eines Ständegremiums zur kostspieligen Absicherung abgewählter Altpolitiker, aussprachen, kam in Bayern kein Politiker auf die Idee, das Abstimmungsergebnis zu missachten.

Dass das Regieren nicht einfacher wird, wenn das Volk dazwischenredet, leugnen auch die Bayern nicht. So manches Mal versuchte die herrschende CSU, die Bürger mit Gegenentwürfen, Gerichtsverfahren oder Termintricksereien an die Wand zu spielen, und manches Mal gelang es ihr auch. Als 1995 per Volksentscheid der kommunale Bürgerentscheid eingeführt wurde, war die Regierungspartei zunächst vehement dagegen. Aber nach und nach zeigt sich: Die Bürgerinnen und Bürger stimmen vernünftig und kostenbewusst ab. Auch wenn eine Initiative mit ihrem Anliegen erfolglos bleibt, herrscht danach Frieden in der Gemeinde – man konnte ja mitreden und muss eben akzeptieren, dass die Mehrheit anderer Meinung war. Heute, über zehn Jahre später, ist Bayerns Innenminister Günther Beckstein überzeugt, mit dem Volksentscheid über kommunale Bürgerbegehren habe Mehr Demokratie die CSU „zu ihrem Glück gezwungen“. Öffentlich lobte er auf der Zehnjahresfeier: „Der Volksentscheid ist nicht nur als ein Kampfmittel der Opposition anzusehen. Er ist auch ein Korrekturmittel, wenn eine Mehrheit im Parlament nicht mehr erkennt, was der Bürger will. Dann kann das punktuell korrigiert werden und muss nicht durch die Abwahl der Regierung beim nächsten Mal herbeigeführt werden.“

Obwohl den Erfolgen immer wieder Rückschläge folgen, gewinnt die direkte Demokratie in Deutschland langsam, aber stetig an Boden. Sie kann jedoch nur funktionieren, wenn gewählte Politiker den nötigen Respekt vor dem Volk haben. Daran aber fehlt es, solange Landesregierungen versuchen, Volksabstimmungen durch Gerichtsurteile zu stoppen oder zu unterlaufen.

Das Verfahren ist bei aller Unterschiedlichkeit in den Bundesländern immer zwei- bis dreistufig und zieht sich dadurch anderthalb bis zwei Jahre hin. Zeit genug, um alle Aspekte eines Themas auszudiskutieren und überlegt abzustimmen – wer mitmacht, wird ein bewusster Demokrat. Deshalb ist es für aktive Mehr-Demokraten nicht unbedingt ein Misserfolg, wenn bei einer Abstimmung doch nicht genug Unterschriften zusammenkommen. „Am Ende des Diskussionsprozesses sind alle schlauer und ein wenig verantwortungsbereiter“, findet Manfred Brandt. „Das ist der große Unterschied zu den Meinungsumfragen, die nur eine Augenblicksstimmung wiedergeben.“ Doch wie schaffen es die Ehrenamtlichen bei Mehr Demokratie, über so viele Monate intensiv an einer Sache dran zu bleiben, mit der weder Geld noch Karriere zu machen ist? „Demokratie ist zu kostbar und zu wichtig, um sie allein den Parteien zu überlassen“, ist die Überzeugung des Hamburger Landwirts Brandt. Es sind Leute wie er, die sich auch durch politischen Gegenwind nicht vom Kurs abbringen lassen: „Auch in der Schweiz hat es siebzig Jahre gedauert, bis die direkte Demokratie etabliert war. Wir üben einfach so lange, bis auch die CDU Demokratie buchstabieren kann.“

Angelika Gardiner ist Vorstandsmitglied des Mehr Demokratie e.V., Landesverband Hamburg, www.mehr-demokratie-hamburg.de.