

Direkte Demokratie im europäischen Vergleich

Schweiz, Deutschland, Island

Eine Studie des internationalen Think Tanks „[Initiative & Referendum Institute Europe](#)“ (IRI Europe) hat im Jahr 2002 einen wertenden Vergleich der Initiativen und Referenden in Europa vorgenommen. Drei Fragen dienten den ForscherInnen als Richtschnur: Erstens die Frage, ob es direktdemokratische Institutionen und Praktiken auf gesamtstaatlicher Ebene gibt, zweitens, ob diese von den BürgerInnen selbst ausgelöst werden können (z.B. Volksinitiative, fakultatives Referendum) und drittens, ob das Instrument des obligatorischen Referendums in der Verfassung verankert ist. Allein die Schweiz und Liechtenstein konnten alle drei Fragen mit „Ja“ beantworten. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse und eines weiter ausdifferenzierten Kriterienkatalogs teilten die WissenschaftlerInnen die europäischen Staaten in sechs „qualitative Körbe“ ein: Die „Avantgardisten“, die „Demokraten“, die „Vorsichtigen“, die „Ängstlichen“, die „Hoffnungslosen“ und die „Schlusslichter“. Allein die Schweiz und Liechtenstein, die direktdemokratische Verfahren wie die Volksinitiative oder das fakultative Referendum kennen, die von den BürgerInnen initiiert werden können, wurden den „Avantgardisten“ zugerechnet. Österreich wurde, wenn es um direkte Demokratie geht, als „Vorsichtiger“ eingestuft. An diesem Status hat sich bislang noch nicht viel geändert. So können Volksabstimmungen in Österreich nur von „oben“ ausgelöst werden und fanden bislang nur zweimal statt. Das Volksbegehren kann zwar von den BürgerInnen initiiert werden, doch wurde das Ergebnis des rechtlich nicht-bindenden Instrumentes bisher selten in der Gesetzgebung berücksichtigt. Österreich kann in Sachen direkte Demokratie insbesondere von drei europäischen Ländern lernen, die hier vorgestellt werden: Die Schweiz, Deutschland (auf Länderebene) und Island, das eine neue Vorreiterrolle für den Ausbau direkter Demokratie einnimmt.

SCHWEIZ



Die halbdirekte Demokratie der Schweiz gilt weltweit als Musterbeispiel für direkte Demokratie. Direkt-demokratische Instrumente sind auf allen drei Ebenen – Gemeinde, Kanton, Bundesstaat - ausgebaut und kennen eine lange und intensive Praxis.

Das **obligatorische Verfassungsreferendum** ist bereits seit 1848 in der Schweizer Bundesverfassung verankert. Es besagt, dass jede vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss. Zudem muss im Fall von völkerrechtlichen Verträgen, wie einem Beitritt der Schweiz zu einer supranationalen Organisation, ein Verfassungsreferendum abgehalten werden. Damit eine Vorlage als angenommen gilt, muss die einfache Mehrheit („Volksmehr“) der schweizerischen Be-

völkerung und die Mehrheit der Kantone („Ständemehr“) dafür gestimmt haben.

Ein weiteres bedeutendes Instrument der direkten Mitbestimmung ist das **fakultative Gesetzesreferendum**. Während es Ansätze eines Gesetzesreferendums bereits seit 1831 in einzelnen Kantonen gibt, ist das Instrument seit 1891 auch in der Schweizer Bundesverfassung verankert. Mithilfe des Gesetzesreferendums können 50.000 Stimmberechtigte (um 1%) oder acht Kantone verlangen, dass vom Parlament beschlossene Bundesgesetze, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Für die Sammlung der Unterstützungsunterschriften haben die Initiatoren in der Schweiz 100 Tage Zeit. Das fakultative Referendum wirkt „als Bremse“ von Neuerungen auf die Gesetzgebung, indem es den Status quo begünstigt. Gleichzeitig steigert es die Integration der schweizerischen Gesellschaft, indem es alle referendumsfähigen Gruppen und somit auch Minderheiten in die Regierung einbindet. (Heußner/Jung 2006: 122f.).

Zudem gibt es zwei Arten von **Volksinitiativen**. Die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (1848) und die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung (1891). Mittels einer Volksinitiative können 100.000 Stimmberechtigte (Samlungszeitraum: 18 Monate) einen ausgearbeiteten Entwurf für eine Verfassungsänderung vorlegen. Das Parlament wird in den Prozess mit eingebunden, indem es zu jeder Initiative dem Volk einen Gegenentwurf vorlegen darf. Die Volksinitiative auf Teilrevision kann alle Themen (auch Finanzthemen) umfassen und führt direkt zu einer Abstimmung über die vorgeschlagene Verfassungsänderung. Das Instrument der Volksinitiative hat die Funktion eines „Gaspedals“ und wird bevorzugt von oppositionellen Kräften verwendet. Insbesondere Außenseiterparteien und soziale Initiativen bedienen sich verstärkt einer Volksinitiative, um dadurch auf ihre Themen öffentlich aufmerksam zu machen, oder AnhängerInnen zu mobilisieren. (Heußner/Jung 2006: 126). Auch wenn nur etwa ein Zehntel aller vorgebrachten Volksinitiativen bei der Abstimmung erfolgreich ist, bringt das Instrument „zufriedene Verlierer“ (Kaufmann 2008) hervor. Viele Initiativen wirken sich trotz ihres Scheitern oder vorzeitigen Zurückziehung positiv auf die Gesetzgebung aus, indem das Parlament Gegenvorschläge bzw. entsprechende Gesetze hinterlässt. Am Beispiel der Schweiz zeigt sich, dass der starke Ausbau der direkten Demokratie zu einer hohen Demokratiezufriedenheit in der Gesellschaft führt. Mehr als zwei Drittel der SchweizerInnen sind der Meinung, dass das Mitspracherecht des Volkes zu einer stabilen und ausgewogenen Politik führe. Zudem gelten partizipatorisch getroffenen Entscheidungen als legitimer (Vgl. Heußner 2012: 71).

Volksinitiative und Minderheitenrechte

Spätestens seit der Annahme der Minarettverbots-Initiative in der Schweiz, werden die Herausforderungen und Schwächen des Schweizer Modells weltweit diskutiert. Einerseits finden politischen Minderheiten in der direkten Demokratie Gehör, andererseits können aber auch Volksentscheide Minderheiten gefährden. So wurde sowohl die von der rechtspopulistischen Schweizer Volkspartei initiierte Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten als auch deren „Ausschaffungsinitiative“, mit der kriminelle AusländerInnen ausgewiesen dürfen, überraschend von einer Mehrheit der Schweizer Bevölkerung angenommen. Die letzten Entwicklungen haben somit die Frage aufgeworfen, ob das schweizerische Demokratiemodell dem Minderheitenschutz in einer Demokratie noch gerecht wird. In der Schweizer Praxis zeigt sich, dass direkte Demokratie dazu neigt, Menschen- und Minderheitenrechte einzuschränken, insbesondere bei den so ge-

nannten Fremdgruppen, die wenig integriert sind (Christmann 2012: 167f.). Der Rechtsexperte Hermann Heußner sieht insbesondere im rechtsstaatlichen Bereich Schwächen und Reformbedarf. So gibt es in der Schweiz auf Bundesebene keine ausgebaute Verfassungsgerichtbarkeit (Heußner 2012: 71).

Die neuesten Erkenntnisse und Entwicklungen in der Schweiz gehen auch in die österreichische Debatte über einen Ausbau direkter Demokratie ein. Mit ihren positiven als auch negativen Erfahrungen gilt das halbdirekte Demokratiemodell der Schweiz somit als weltweites Forschungslabor für direkte Demokratie (Christmann 2012: 171).

DEUTSCHLAND



Die Bundesrepublik Deutschland wurde im IRI Europe Länderindex der Länderkategorie der „Ängstlichen“ zugeordnet. Aus der Erfahrung der Weimarer Republik warnte 1948/49 der damalige Bundespräsident Theodor Heuss noch vor der Aufnahme direktdemokratischer Instrumente, die er als „Prämie für jeden Demagogen“ bezeichnete. Bislang ist auf Bundesebene keine direkte Mitbestimmung der BürgerInnen vorgesehen. Auf der Länder- und Gemeindeebene sieht es hingegen anders aus. Insbesondere seit 1990er Jahren kennen alle deutschen Landesverfassungen eine Volksgesetzgebung. Das Verfahren ist entweder zwei- oder dreistufig gestaltet. Es besteht aus Volksbegehren und einer Volksentscheid (Volksabstimmung) bzw. aus Volksinitiative bzw. einem Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid. In den Kommunen sind diese Instrumente unter den Begriffen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bekannt. Das Ergebnis eines Volks- bzw. Bürgerentscheids ist rechtlich bindend. Deutsche Staatsangehörige können somit auf Landes- und Gemeindeebene echte Gesetzgebungsverfahren „von unten“ initiieren. Die Zulassungsbeschränkungen (Unterschriften- wie Abstimmungsquoten) variieren in den einzelnen Bundesländern stark voneinander. Die Bundesländer Hamburg, Berlin, Bayern und Brandenburg verfügen u.a. über die bürgerfreundlichsten Regelungen direkter Demokratie ([Volksentscheids-Ranking 2010](#)). Hamburg kennt zudem als einziges deutsches Bundesland ein fakultatives Referendum mittels dem BürgerInnen „von unten“ einen Volksentscheid über beschlossene Landesgesetze verlangen können. Aufgrund des föderalistischen Regierungssystems sind die Gesetzgebungskompetenzen in den deutschen Bundesländern begrenzt. Auch die im so genannten „Negativkatalog“ präzisierten Themenausschlüsse sind mehr oder weniger umfangreich. Neben Themen, die dem deutschen Grundgesetz widersprechen könnten, sind oft auch Finanzthemen, wie das Haushaltbudget oder Abgaben, von Volksabstimmungen ausgeschlossen

Beispiel Berlin:

Die Bundeshauptstadt Berlin kennt ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern gibt es nur wenige Themen, die von der direkter Mitbestimmung ausgeschlossen sind (z.B. Haushaltsgesetz; Finanzfragen sind hingegen seit 2009 erlaubt). Im ersten Schritt können 20.000 BürgerInnen innerhalb von 6 Monaten einen **Antrag auf Volksbegehren** stellen (Volksentscheids-Ranking 2010: 29). Im Gegensatz zur Volksinitiative wird beim Volksbegehren-Antrag allein die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Parlament

kann nicht stattfinden. Wird das **Volksbegehren** zugelassen, müssen erneut Unterschriften von 7% (ca. 175.000) der Wahlberechtigten in einem Zeitraum von 4 Monaten gesammelt werden damit in der dritten Stufe ein **Volksentscheid** zustande kommen kann. Volksbegehren gelten als angenommen, wenn 25 % (einfache Gesetze) bzw. 50 % (Verfassungsänderungen) aller Stimmberechtigten mit „Ja“ gestimmt hat. Verfassungsänderungen benötigen neben diesem Zustimmungsquorum von 50% zudem eine 2/3-Mehrheit. Hervorzuheben ist, dass in Berlin sowie einigen anderen Bundesländern sowie auf der Kommunalebene die „freie Unterschriftensammlung“ möglich ist und die UnterstützerInnen sich dadurch den Gang zum Amt ersparen können.

ISLAND



Island nimmt seit Kurzem im Ausbau direkter Demokratie eine Vorreiterrolle ein. Im Kontext der Finanz- und Bankenkrise entschied sich die isländische Regierung zu einem bislang europaweit einmaligen Demokratieexperiment. In mehreren Schritten und per Crowdsourcing sollte die isländische Bevölkerung gemeinsam an einer neuen Verfassung mitwirken. Am Anfang stand eine Planungszelle, in der rund 950 repräsentativ ausgewählte IsländerInnen in kleinen Gruppen Ideen für eine neue Verfassung zusammentrugen und einen rund 700-seitigen Bericht verfassten. Ein von BürgerInnen direkt gewählter 25-köpfiger Verfassungskonvent, der sich aus BürgerInnen und nicht PolitikerInnen zusammensetzte und seine Entscheidungen im Konsensprinzip traf, erarbeitete einen Verfassungsentwurf. Alle Tagungen waren öffentlich und wurden live im Internet übertragen. Gleichzeitig hatte die isländische Bevölkerung die Möglichkeit sich mittels der sozialen Medien wie Facebook und Twitter am Verfassungsprozess zu beteiligen (daher auch die Bezeichnung „Crowdsourcing-Verfassung“).

Am 20. Oktober 2012 wurden den wahlberechtigten IsländerInnen sechs Fragen zur Abstimmung vorgelegt, eine zu der Zustimmung zum Verfassungsentwurf generell. Die isländische Bevölkerung stimmte in einer Volksbefragung mit 66,3 % für die Annahme der neuen, partizipativ entstandene Verfassung. 73,3% der IsländerInnen befürworteten zudem die Frage, ob direktdemokratische Instrumente, die „von unten“ eingeleitet werden können, eingeführt werden sollen. Der neue Verfassungsentwurf sieht fakultative Referenden gegen bereits vom Parlament beschlossene Gesetze sowie Volksbegehren vor, die von den IsländerInnen initiiert werden können. Bislang waren nur „von oben“ angesetzte, unverbindliche Referenden möglich. Das Votum hat zwar nur konsultativen Charakter, es wird aber als wahrscheinlich angesehen, dass die Vorschläge vom Parlament überarbeitet werden. Inwieweit die Crowdsourcing-Verfassung in der neuen Verfassung Islands übernommen wird, entscheidet sich im Frühjahr 2013.

Der offene, transparente, von den BürgerInnen und mittels „Crowdsourcing“ gestaltete Verfassungsprozess hat Vorbildcharakter. Österreichische Demokratie-Initiativen wie „mehr Demokratie!“ fordern bereits eine Demokratiereform „von der Bevölkerung für die Bevölkerung“ (www.-mehr-demokratie.at).

QUELLENACHWEIS

Bildquellen: Wikimedia Commons.

EUROPA

Gross, Andreas/ Kaufmann, Bruno: IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten, Onlinequelle: www.aktion-volksabstimmung.de/uploads/media/Europa_Laenderindex_2002_03.pdf (letzter Zugriff: 11.12.2012).

SCHWEIZ

Christmann, Anna: Das Vorbild unter der Lupe. Sachunmittelbare Demokratie in der Schweiz, in: Neumann, Peter/ Renger, Denise (Hrsg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa, Baden-Baden 2012 (Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie: Band 9), S. 154-173.

Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar: Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, München 2006, S. 115-133.

Ders.: Direkte Demokratie in der Schweiz, in: kurz & bündig. Mehr Demokratie – die Grundlagen, hrsg. von mehr Demokratie! Deutschland 2012, S. 70f., Onlinequelle: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012/2012-07-30-MD-Grundlagenheft.pdf> (letzter Zugriff: 11.11.2012)

Kaufmann, Bruno/ Büchi, Rolf/ Braun, Nadja: Handbuch zur Direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit, Köniz 2009.

DEUTSCHLAND

kurz & bündig. Mehr Demokratie – die Grundlagen, hrsg. von Mehr Demokratie Deutschland, Berlin 2012, S. 70f., Onlinequelle: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012/2012-07-30-MD-Grundlagenheft.pdf> (letzter Zugriff: 11.11.2012)

ranking. Volksentscheids-ranking 2010, hrsg. von Mehr Demokratie Deutschland, Berlin 2010, Onlinequelle: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2010-ranking-mehr-demokratie.pdf>

ISLAND

Telepolis, 19.10.2012, <http://www.heise.de/tp/artikel/37/37842/1.html> (letzter Zugriff: 11.11.2012).

Telepolis, 21.10.2012, <http://www.heise.de/tp/artikel/37/37852/1.html> (letzter Zugriff: 11.11.2012).

Erwin Leiter, Vorstandsvorsitzender „mehr demokratie“: „Vorbild Island; Wem gehört die Demokratie?“, <http://www.tt.com/Nachrichten/5603151-2/vorbild-island-wem-geh%C3%B6rt-die-demokratie.csp> (letzter Zugriff: 11.11.2012).

Mehr Demokratie Deutschland: Presse-Information. Verfassungs-Referendum Island am 20. Oktober 2012, http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012/2012-10-17_Presse-Information_Referendum_Island.pdf (letzter Zugriff: 11.11.2012).