

Der große Neustart

Für ein selbstbestimmtes Leben in Frieden, Freiheit und Demokratie

Hans-Dieter Weber

Teil 3

Parlamentarische und direkte Demokratie – Einheit oder Gegensatz?

(Essay)

„Die Volksversammlung stand im Zentrum der athenischen Demokratie. Sie war, auch wenn sich nie alle Bürger an dem Abhang eines Hügels in Athen, Pnyx genannt, versammelten, geradezu mit dem Volk identisch; sie war, in heutigen Begriffen, der Souverän. Die Volksversammlung trat etwa vierzig Mal im Jahr für jeweils einen ganzen Tag zusammen und fasste Beschlüsse, die von kleineren tagespolitischen Angelegenheiten über die Verabschiedung von Gesetzen bis zur Entscheidung über Krieg und Frieden reichten.“ (1) Voraussetzung für diese frühe Form der direkten Demokratie im antiken Athen war, nach Abschaffung von Monarchie und Tyrannenherrschaft, die Konstruktion einer einheitlichen Bürgerschaft, ohne Unterscheidung nach Besitz und Einkommen. Das hieß zur damaligen Zeit, vor etwa 2500 Jahren, längst noch nicht, dass ausnahmslos alle Bürger gleichberechtigt politische Entscheidungen selber treffen konnten. So blieb Frauen das Bürgerrecht grundsätzlich verwehrt, ebenso Sklaven und Fremden. Von den damals ca. 60.000 in Athen lebenden erwachsenen Männern hatten ca. 30.000 das Bürgerrecht zur Teilnahme an politischen Entscheidungen. Parteien gab es damals noch nicht, politische Ämter wurden durch das Losverfahren auf Zeit, anstatt durch Wahlen vergeben. Das verhinderte die Bildung einer geschlossenen politischen Kaste. Die Demokratie der Athener erinnert in vielen Zügen an das, was wir heute als „direkte Demokratie“ bezeichnen.

Diese Form direkter Demokratie, quasi unter freiem Himmel, gibt es vereinzelt auch heute noch. In den Schweizer Kantonen Appenzell Innerrhoden und Glarus

finden regelmäßig sogenannte „Landsgemeinden“ statt. Vor ein paar Jahren hatte ich die Gelegenheit, selber an einer Landsgemeinde im kleinen Kanton Glarus teilzunehmen. Für einen Deutschen, zumal einen, der noch die ehemalige DDR erlebt hat, ein beeindruckendes Schauspiel gelebter Demokratie. Ähnlich wie im antiken Stadtstaat Athen waren an einem Sonntag im Mai tausende festlich gekleidete Stimmbürger auf einem großen Platz versammelt, der extra für diesen Zweck mit Tribünen, Steh- und Sitzplätzen hergerichtet worden war. „Die Landsgemeinde ist die Versammlung der stimmberechtigten Bewohner und Bewohnerinnen des Kantons Glarus. Sie ist das oberste gesetzgebende Organ des Kantons. Die ordentliche Landsgemeinde versammelt sich in der Regel am ersten Sonntag im Mai in Glarus auf dem Zaunplatz. (...) Allein die Landsgemeinde entscheidet über Verfassung und Gesetzgebung.“ (2) Die Stimmbürger entscheiden selber über einmalige und wiederkehrende Ausgaben im Kanton ab einer bestimmten Wertgrenze, über den Erwerb von Grundstücken und über den jährlichen Steuerfuß. Sie wählen aus dem Kreis der zuvor an der Urne gewählten Regierungsmitglieder den Landammann und den Landesstatthalter sowie die Richter im Kanton. Schon Wochen zuvor haben alle stimmberechtigten Bürger die Tagesordnung sowie die für die Abstimmung relevanten Informationen mit der Post bekommen. Abgestimmt wird mit roten und grünen Stimmkarten. Die Stimmberechtigten haben das Recht, das Wort zu ergreifen und Änderungen zu beantragen.

In den heutigen Nationalstaaten ist natürlich eine derartige Form direkter Demokratie auf nationaler Ebene nicht mehr praktikabel. Deshalb wurden im Laufe der Zeit immer wieder neue Varianten und Abläufe entwickelt, die jedoch alle gemeinsam haben, dass die stimmberechtigten Bürger selber und direkt in einer konkreten Sache abstimmen können. Heute gibt es beispielsweise die „Volksgesetzgebung von unten“, das heißt, die Gesetzgebungsinitiative geht unmittelbar vom Volke aus. Dabei werden drei Stufen unterschieden: Eine Volksinitiative hat zum Ziel, einen Gesetzesvorschlag in das Parlament einzubringen, der dann dort behandelt werden muss. Die Parlamentarier entscheiden darüber jedoch frei und nach eigenem Ermessen. Kommt es bei einer Ablehnung der Volksinitiative im Parlament dann in der nächsten Stufe zu einem Volksbegehren, so können die Abgeordneten diesem zustimmen oder es ablehnen. Im Falle einer Ablehnung folgt in der nächsten Stufe automatisch ein Volksentscheid, welcher,

ebenso wie ein Beschluss des Parlamentes, für die Regierung rechtlich verbindlich ist. Neben der dreistufigen „Volksgesetzgebung von unten“ gibt es heute aber auch noch verschiedene Formen direkter Demokratie „von oben“. Das bedeutet, dass die Gesetzgebungsinitiative von der Regierung oder vom Parlament ausgeht. Man spricht in diesem Falle von einem Referendum. Bei einem „obligatorischen Referendum“ ist ein Volksentscheid per Gesetz zwingend vorgeschrieben, zum Beispiel bei Änderungen der Verfassung. Von einem „fakultativen Referendum“ spricht man beispielsweise, wenn ein vom Parlament beschlossenes Gesetz erst nach einer gewissen Frist (meistens 100 Tage) in Kraft tritt. Während dieser Zeit können die Bürger Unterschriften sammeln und dadurch einen Volksentscheid zum Gesetz herbeiführen. Wird das Gesetz durch Volksentscheid dann abgelehnt, tritt dieses nicht in Kraft. Eine Regierung oder das Parlament können aber durch Beschluss auch selber einen Volksentscheid zu einem Gesetzesvorschlag auslösen, was ebenfalls als „fakultatives Referendum“ zu bezeichnen ist. Eine weitere Variante direkter Demokratie „von oben“ sind „Volksbefragungen“, die jedoch für den Gesetzgeber unverbindlich sind. Analog gibt es diese Variante auch „von unten“, dann spricht man von einer Petition, die zumeist im Petitionsausschuss des Parlamentes behandelt wird. Eine weitere Form direkter Demokratie „von unten“ sind sogenannte „Bürgerräte“. Deren Teilnehmer werden meist nach dem Zufallsprinzip ausgelost und erarbeiten in einer bestimmten Zeit unter Anleitung eines professionellen Moderators Vorschläge zur Lösung eines vorgegebenen Problems. Für die Abgeordneten in den Parlamenten können diese Vorschläge verbindlich oder auch unverbindlich sein.

Direkte Demokratie ist heute aus dem Standardrepertoire politischer Systeme in Europa, aber auch weltweit, schon nicht mehr wegzudenken und zur Selbstverständlichkeit geworden. Fast alle europäischen Staaten sehen Instrumente direkter Demokratie vor und haben von ihnen auch schon Gebrauch gemacht. Von den 32 entwickelten Demokratien des Kontinents (EU und EFTA) hat im Zeitraum seit dem zweiten Weltkrieg nur eine einzige auf nationaler Ebene keinerlei Erfahrungen mit direkter Demokratie gemacht, und zwar Deutschland. (3) „Der Umbruch in Osteuropa hat zu nicht weniger als 27 neuen Verfassungen geführt, und die meisten von ihnen sind direkt vom Volk verabschiedet worden. In ihnen finden sich viele Elemente direkter Demokratie; (...) In Westeuropa löste die beschleunigte Integrationspolitik der Europäischen Union eine direktdemokratische Welle mit

transnationalen Wirkung aus. So führte das knappe Nein der Dänen zum Maastrichter Unionsvertrag vom 2. Juni 1992 zu einer öffentlichen Debatte in ganz Europa über das Integrationsprojekt – eine nützliche Debatte. Österreicher, Finnen, Schweden und Norweger konnten über die EU-Mitgliedschaft entscheiden, Schotten und Waliser stärkten an der Urne ihre regionale Autonomie. In Westeuropa gibt es etliche Staaten, in denen die direkte Demokratie als Ergänzung zum Parlamentarismus eine starke Stellung hat: die Schweiz, Liechtenstein, Italien, Irland und Portugal.“ (4) Aber auch Staaten außerhalb von Europa haben mittlerweile Erfahrungen mit direkter Demokratie gemacht: Burkina Faso, Nigeria, Sudan, Gambia, Zentralafrikanische Republik, Algerien, Ecuador, Uruguay, Australien, Neuseeland, Mikronesien, und Philippinen. „Der Erfolg der direkten Demokratie hängt vom politischen Umfeld, von der juristischen Verbindlichkeit der Volksrechte und von deren Ausgestaltung ab. (...) Direkt-demokratische Instrumente werden vom Volk nur dann ernst genommen, wenn ein Volksentscheid für die herrschende Regierungs- und Parlamentsmehrheit auch verbindlich ist.“ (4)

Kommen wir zurück zu Deutschland. Warum gibt es bei uns auf nationaler Ebene keinerlei Formen von direkter Demokratie? Steht doch im Grundgesetz, Artikel 20 (2) ausdrücklich: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen (...) ausgeübt.“ Warum darf das deutsche Volk zwar wählen, aber auf nationaler Ebene keine Sachentscheidungen selber treffen? Noch einmal zum Grundgesetz: „Repräsentative und direkte Demokratie stehen hier im Wortlaut nach zwar gleichberechtigt nebeneinander. Aber weiter ausgeführt sind im Grundgesetz nur die Wahlen, nicht die Abstimmungen. (...) Nur Artikel 29 sieht Volksentscheide bei einer Neugliederung des Bundesgebietes vor, jedoch in den betroffenen Ländern, nicht auf Bundesebene. (...) Geradezu kollidieren würde die Volksgesetzgebung ohne Grundgesetzänderung mit der in den Artikeln 76, 77 und 82 geregelten (parlamentarischen) Gesetzgebung. Gesetzentwürfe aus der Mitte des Volkes sind hier nicht vorgesehen. Die Verfassungsmütter und -väter haben im Grundgesetz die Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen vorgesehen, aber nicht ausgeführt. Der Weg, bundesweite Volksentscheide über ein einfaches Abstimmungsgesetz einzuführen, ist verstellt, da eine Ermächtigung hierzu im Grundgesetz fehlt. Immerhin aber eröffnen die ‚Abstimmungen‘ im Artikel 20 die Einführung bundesweiter Volksentscheide durch eine Grundgesetzänderung.“ (5) Häufig wird behauptet, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes „auf Grund der

Weimarer Erfahrungen“ grundsätzlich gegen direkte Demokratie auf nationaler Ebene gewesen seien. Dieses Argument entspricht nicht den historischen Fakten. So schreibt beispielsweise der deutsche Politikwissenschaftler Otmar Jung: „Die ‚Vision‘ der Gründer der Bundesrepublik für später war eindeutig: Wenn die Kommunisten domestiziert wären und die Teilung überwunden sei, sollte auf dem überlieferten Wege einer Nationalversammlung und/oder einer Volksabstimmung eine deutsche Verfassung gegeben werden, die dann selbstverständlich auch Elemente direkter Demokratie enthalten würde.“ (6) Für mich stellt sich dabei auch die Frage: Wenn die Mitglieder im Parlamentarischen Rat 1948/49 grundsätzlich gegen direkte Demokratie auf nationaler Ebene eingestellt gewesen wären, warum haben sie dann „Abstimmungen“ im Artikel 20 (2) überhaupt ausdrücklich erwähnt? Aber auch die angeblichen „negativen Weimarer Erfahrungen“ mit der direkten Demokratie sind bei näherer Betrachtung nicht stichhaltig. Hitler kam nicht durch Volksentscheide, sondern durch Wahlen und die Ernennung durch den Reichspräsidenten Hindenburg an die Macht. In der Zeit der Weimarer Republik, vor der Machtergreifung durch Hitler, gab es lediglich zwei Volksentscheide: Am 20.6.1926 zur „Fürstenenteignung“ sowie am 22.12.1929 gegen den „Young-Plan“. Beide Anträge verfehlten die erforderliche Mehrheit, wurden also abgelehnt. Aber: „Das Ermächtigungsgesetz, das die nationalsozialistische Diktatur erst möglich machte, erreichte die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit nur durch die parlamentarische Zustimmung der bürgerlichen Parteien.“ (7) Also waren es letztendlich Parteien und nicht das deutsche Volk, welche die Machtergreifung durch die Nationalsozialisten zu verantworten haben. Aus meiner Sicht ist der eigentliche Grund, warum im Grundgesetz Abstimmungen auf nationaler Ebene nicht voll umfänglich geregelt werden konnten derselbe, weshalb wir nur ein provisorisches Grundgesetz, aber keine vom Volk legitimierte Verfassung haben: 1948/49 war die Bundesrepublik Deutschland kein souveräner Staat. Deshalb waren die Besatzungsmächte und nicht das deutsche Volk bis 1990 der eigentliche „Souverän“. Darum waren Volksentscheide auf nationaler Ebene bis 1990 in der BRD politisch nicht möglich, seitdem aber schon.

Seit Jahren engagiert sich Mehr Demokratie e.V. durch vielfältige Initiativen und Aktionen, u.a. für direkte Demokratie auch auf nationaler Ebene in Deutschland. Besondere Anerkennung verdient der „Gesetzesentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und

obligatorischen Referenden auf Bundesebene“, der bereits 2013 allen im deutschen Bundestag vertretenen Parteien übergeben wurde. Die kompletten Gesetzentwürfe, einen zur Änderung des Grundgesetzes und ein Bundesabstimmungsgesetz, finden Sie auf der Website des Vereins. (8) Ich werde diese hier nur verkürzt wiedergeben. Vorgeschlagen werden eine dreistufige Volksgesetzgebung sowie fakultative und obligatorische Referenden. Die Volksgesetzgebung umfasst:

1. Die Volksinitiative, dafür sind bundesweit 100.000 Unterschriften erforderlich. Eine Sammlungsfrist gibt es dabei nicht. Der Vorschlag wird im Bundestag binnen 6 Monaten behandelt. Die Initiative hat Rederecht. Lehnt der Bundestag den Vorschlag ab, kann innerhalb von 18 Monaten ein Volksbegehren beantragt werden.
2. Für ein Volksbegehren sind eine Million Unterschriften notwendig, für grundgesetzändernde Volksbegehren 1,5 Millionen, die innerhalb einer Frist von 9 Monaten gesammelt werden müssen.
3. Lehnt der Bundestag das Volksbegehren ab, kommt es zum Volksentscheid. Der Bundestag kann einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen. Alle Haushalte bekommen ein Abstimmungsheft, in dem die Pro- und Contra Argumente sachlich erläutert werden. Es entscheidet die einfache Mehrheit. Grundgesetzändernde Volksentscheide benötigen außerdem das „Ländermehr“, d.h. eine Mehrheit in den Bundesländern.

Beim fakultativen Referendum geht es um die Möglichkeit, durch ein Volksbegehren zu erreichen, dass vom Bundestag beschlossene Gesetze durch Volksentscheid aufgehoben werden können. Gesetze, die vom Bundestag verabschiedet werden, sollen erst nach 100 Tagen in Kraft treten. Wird in dieser Zeit ein Volksbegehren gegen das Gesetz gestartet und kommen 500.000 Unterschriften zusammen, muss das Gesetz vors Volk. Erst wenn das Gesetz bei einem Volksentscheid die Mehrheit der Stimmen erhält, tritt es in Kraft – wenn nicht, dann nicht. Obligatorische Referenden sind verpflichtend stattfindende Volksentscheide, zum Beispiel bei Änderungen des Grundgesetzes oder bei der Übertragung von Kompetenzen des Bundestages auf die EU. Weiterhin schlägt Mehr Demokratie e.V. dafür notwendige Grundgesetzänderungen in den Artikeln 23, 24, 76, 77, 78, 79 und 93 vor. Den Gesetzentwurf gibt es auch kostenlos als Broschüre, diese kann über die Website direkt beim Verein bestellt werden. Dieser Gesetzentwurf orientiert sich an der erfolgreichen Praxis direkter Demokratie in der Schweiz. Aus meiner Sicht ist er

immer noch aktuell. Er sollte von einer Demokratiebewegung aufgegriffen und durchgesetzt werden.

Zur Einführung direkter Demokratie auf der Bundesebene gibt es zahlreiche Pro- und Contra Argumente, die Mehr Demokratie e.V. in einem Faktencheck auflistet. (9)

Wichtige Pro Argumente sind:

- Neue Ideen und Themen können auf die politische Agenda gesetzt werden.
- Entscheidungen des Parlaments gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung können verhindert werden.
- Die Identifikation der Bevölkerung mit dem politischen System steigt; höhere Akzeptanz politischer Entscheidungen.
- Die Bevölkerung informiert sich stärker über aktuelle politische Themen; Entwicklung einer konstruktiven Debattenkultur.
- Differenzierte Entscheidungen der Bürger zu einzelnen Sachfragen werden ermöglicht.
- Volksentscheide kanalisieren Protest und fördern die bürgerschaftliche Selbstbestimmung; sie erhöhen die Rückkopplung parlamentarischer Entscheidungen an die Bevölkerung.

Die häufigsten Contra Argumente sind:

- Die direkte Demokratie nützt vor allem den Populisten. Aber: Aufgrund der Länge eines Verfahrens – in der Regel zwei Jahre – sind Volksbegehren für populistische Schnellschüsse wenig geeignet.
- Komplexe Fragen werden auf Ja/Nein Entscheidungen reduziert. Aber: Auch Parlamente entscheiden mit Ja oder Nein, unabhängig davon, wie komplex der Sachverhalt ist.
- Bei Volksentscheiden wird die öffentliche Debatte emotional und polemisch geführt. Aber: Die Ausgestaltung von direkter Demokratie ist entscheidend. Die unterschiedlichen Positionen müssen den Bürgern zuvor in einer Broschüre unparteiisch und sachlich mitgeteilt werden.
- Volksentscheide ermöglichen eine Tyrannei der Mehrheit. Aber: Volksbegehren werden im Vorfeld auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Völkerrecht überprüft.
- Direkte Demokratie dient nur den Reichen und ist sozial selektiv. Aber: Die soziale Schieflage ist bei allen demokratischen Verfahren zu beobachten.

Auch an Wahlen beteiligen sich nicht alle Einkommensgruppen gleichermaßen.

- Die Bevölkerung geht dann verantwortungslos mit öffentlichen Finanzen um. Aber: Studien und Erfahrungen aus anderen Ländern belegen genau das Gegenteil. Schließlich geht es hier um das Geld der Bürger.
- Volksentscheide führen zu schlechten Entscheidungen, siehe „Brexit“. Aber: Der „Brexit“ war gar kein Volksentscheid, sondern eine unverbindliche Volksbefragung durch die britische Regierung. Außerdem bleibt abzuwarten, inwiefern es tatsächlich eine schlechte Entscheidung war.
- Parlamente werden durch direkte Demokratie ausgehöhlt. Aber: Direkte Demokratie ergänzt und stärkt die Parlamente. Die meisten Entscheidungen verbleiben im Parlament – so ist es auch in der Schweiz.
- Die Bürger sind durch direkte Demokratie manipulierbar. Aber: Ganz im Gegenteil, die langen Verfahren erfordern ausführliche Debatten auf Grundlage der Pro- und Contra Argumente.

Häufig hört man auch das Argument, die Bürger seien bei Volksentscheiden überfordert. Sie seien nicht in der Lage, sich in Sachthemen wirklich einzuarbeiten und sich eine auf Fakten basierende eigene Meinung zu bilden. Die positiven Erfahrungen mit Volksentscheiden, zum Beispiel in der Schweiz und in verschiedenen Bundesstaaten der USA machen deutlich, dass dieses Argument wenig stichhaltig ist. Wie bereits erwähnt, sollen die wichtigsten Pro und Contra Argumente mit den Abstimmungsunterlagen zu einem Volksentscheid in Form eines „Abstimmungsheftes“ jedem stimmberechtigten Bürger nach Hause zugestellt werden. Wichtig dabei ist, dass diese Informationen von einer neutralen Institution zusammengestellt werden. Auf dieser Grundlage und unter Nutzung weiterer Informationsquellen können sich die Bürger vor der Abstimmung mit dem Sachthema ausführlich beschäftigen und sich eine fundierte eigene Meinung bilden. Weiterhin spielt dabei noch eine Rolle, dass der Zeitraum bis zum Volksentscheid relativ lang ist (meistens mehr als ein Jahr), sodass die Bürger genügend Zeit haben, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Ganz im Unterschied zu den Parlamentariern, die oft nur wenig Zeit haben, sich mit einem Sachthema tiefgründig auseinanderzusetzen und häufig ohne ausreichende Sachkenntnis so abstimmen, wie es ihnen ihr Fraktionsvorstand vorgibt. Nachdem dem deutschen Volk seit 1945 auf nationaler Ebene direkte Demokratie in jeglicher Form

verweigert wird, sollte man den Bürgern auch ein wenig Zeit einräumen, die Praxis der direkten Demokratie kennenzulernen und zu meistern. Die Bereitschaft dazu ist auf jeden Fall schon mal gegeben: „Das Resultat einer gemeinsam von Mehr Demokratie bei infratest dimap in Auftrag gegebenen Umfrage ist eindeutig: fast drei Viertel der Befragten (72%) sprechen sich für bundesweite Volksabstimmungen aus.“ (10)

Welche Positionen vertreten aber die im deutschen Bundestag vertretenen Parteien zur direkten Demokratie? Auf der Website von Mehr Demokratie e.V. finden Sie dazu eine Übersicht. (11) Dort heißt es: „Die einzige im Bundestag vertretene Partei, die sich gegen die Einführung der direkten Demokratie auch auf Bundesebene sperrt, ist die CDU. Alle anderen Parteien wollen mehr direkte Demokratie. Selbst die Schwesterpartei CSU hat im Herbst 2016 bundesweite Volksentscheide in ihr Grundsatzprogramm aufgenommen und ist eine von sechs zentralen Forderungen ihres Wahlprogramms zur Bundestagswahl. Auch Bündnis 90/Die Grünen und die Linke haben die direkte Demokratie im Wahlprogramm verankert. SPD und CSU haben Formulierungen zur direkten Demokratie in ihren Grundsatzprogrammen stehen. SPD, Grüne und (...) FDP haben dazu in der Vergangenheit auch Gesetzentwürfe eingebracht.“ Ich sehe die Haltung der Parteien zur direkten Demokratie auf Bundesebene allerdings kritischer. Bemerkenswert ist beispielsweise, dass Bündnis 90/Die Grünen die Forderung nach bundesweiten Volksentscheiden, ein zentraler Programmpunkt seit ihrer Gründung, 2020 aus ihrem Grundsatzprogramm gestrichen hat. Knackpunkt ist die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit, die im Bundestag für Grundgesetzänderungen erforderlich ist. Durch die Blockadehaltung der CDU wird diese bisher verhindert. Ich vermisse aber auch bei den anderen Parteien den festen Willen, diese jahrzehntealte Forderung, zum Beispiel in Koalitionsverhandlungen praktisch durchzusetzen. Vielmehr wird regelmäßig vor Wahlen gerne für Wählerstimmen taktiert, konkret erreicht wurde seit 1990 aber gar nichts. Bei den Parteien muss man auch zwischen der Parteibasis, die zumeist für die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene eintritt, sowie den „Berufspolitikern“ unterscheiden, welche diese unbedingt verhindern wollen. Denn aus ihrer Sicht führt sie zu eigenem Machtverlust und damit zum Verlust von Privilegien. Diese Haltung vertreten sie natürlich niemals öffentlich, sondern

sie betonen beispielsweise immer wieder die angeblichen Vorzüge der reinen parlamentarischen Demokratie.

Nichts gegen parlamentarische Demokratie, diese werden wir alleine schon aus praktischen Gründen auch zukünftig brauchen. Denn schließlich kann nicht jede politische Entscheidung des Bundestages per Volksentscheid getroffen werden. Die direkte Demokratie wird sich immer auf die aus Sicht der Bürger besonders wichtigen politischen Entscheidungen konzentrieren müssen. Das ist auch in der Schweiz, dem „Mutterland“ direkter Demokratie, nicht anders. Aber das soll nicht heißen, dass bei der parlamentarischen Demokratie in Deutschland heutzutage schon alles in bester Ordnung wäre. Ganz im Gegenteil, diese bedarf dringend einer „Frischzellenkur“:

1. Für besonders wichtig halte ich dabei die unmittelbare, d.h. direkte, Kopplung des Mandats an die Stimmen der Wähler. Sie werden vielleicht fragen: Ist das denn gegenwärtig nicht der Fall? Nein, nur zum Teil. Im deutschen Bundestag sitzen in dieser Legislaturperiode 735 Volksvertreter. 299 von ihnen bekamen in ihren jeweiligen Wahlkreisen die meisten gültigen Stimmen. Diese Abgeordneten haben ihr Mandat unmittelbar vom Wähler bekommen, was als demokratisch zu bezeichnen ist. Aber die restlichen 436 Abgeordneten sind lediglich über „geschlossene Listen“ ihrer jeweiligen Parteien in den Bundestag eingezogen. Das ist die Mehrheit aller Abgeordneten, nämlich 59 Prozent! Also mehr als die Hälfte aller Abgeordneten im Bundestag sind gar keine „Volksvertreter“, sondern lediglich „Parteienvertreter“, was ein großer Unterschied ist. Denn wessen Interessen werden diese „Parteienvertreter“ wohl im Bundestag vertreten? Durch entsprechende Änderung des Bundestagswahlgesetzes lässt sich dieser in der Öffentlichkeit gern verschwiegene Missstand leicht korrigieren. In einem weiteren Essay zum Wahlrecht in Deutschland werde ich darauf eingehen.
2. Die Anzahl der Abgeordneten in den deutschen Parlamenten sollte sich zukünftig an internationalen Maßstäben orientieren, denn die Abgeordneten werden aus Steuergeldern finanziert und nicht etwa von ihren Parteien. „Der deutsche Bundestag ist das zweitgrößte Parlament der Welt, obwohl Deutschland nur noch auf Platz 17 der bevölkerungsreichsten Länder steht. (...) Nur China ist unangefochten Nummer 1 mit 2980

Abgeordneten im Nationalen Volkskongress.“ (12) Hier noch ein paar Länder zum Vergleich: Italien 630, Frankreich 577, Indien 545, Japan 465, Polen, 460, Russland 450 und USA 435 Abgeordnete. Wichtiger als die absolute Anzahl der Abgeordneten ist aber ihr relativer Anteil, bezogen auf die Bevölkerung. Dabei schneidet Deutschland noch schlechter ab. Durch Änderung des Bundestagswahlgesetzes lässt sich auch das korrigieren, was aber ganz offensichtlich nicht im Interesse der im Bundestag vertretenen Parteien ist, ansonsten wäre diese längst schon geschehen.

3. Erheblichen Reformbedarf sehe ich auch bei den „Bezügen“ der Abgeordneten. Die Abgeordnetenentschädigung für Mitglieder des deutschen Bundestags beträgt seit dem 1.7.2021 stattliche 10.083 Euro pro Monat, die zu versteuern sind. Hinzu kommt eine steuerfreie Kostenpauschale von 4.560,59 Euro pro Monat, u.a. zur Bezahlung der Kosten von Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des deutschen Bundestags sowie für Unterkunft und Verpflegung in Berlin und bei Reisen. Über die Verwendung der Kostenpauschale muss der Abgeordnete keine Rechenschaft abgeben. Allen Abgeordneten wird in Berlin ein komplett eingerichtetes Büro kostenfrei zur Verfügung gestellt. Sie erhalten 12.000 Euro für Büromaterial, Laptop, Fachbücher usw. pro Jahr, die abgerechnet werden müssen. Sie können in Berlin sowie in ihrem Wahlkreis Mitarbeiter beschäftigen, dafür stehen ihnen monatlich 22.795 Euro zur Verfügung. Sie können die DB kostenfrei in der 1. Klasse im gesamten Bundesgebiet nutzen, auch privat. Ebenso werden ihnen Kosten für Inlandflüge erstattet. Sie erhalten einen Zuschuss zur Krankenversicherung, zahlen keine Beiträge in die Arbeitslosen- und Rentenversicherung ein, erwerben aber dennoch pensionsähnliche Ansprüche, so wie Beamte. Ihre Altersbezüge liegen dadurch weit über denen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Nach Ausscheiden aus dem Bundestag stehen ihnen Übergangsgelder zu. Für Funktionen, zum Beispiel in ihrer Fraktion, bekommen sie zusätzlich Funktionsbezüge. Bezahlte Nebentätigkeiten dürfen sie in unbegrenzter Höhe ausüben, müssen diese lediglich pauschal angeben. (13) Wohlgedenkt, hier geht es um die Bezüge von „Volksvertretern“ im deutschen Bundestag, nicht etwa von hochqualifizierten Beamten oder von Regierungsmitgliedern. Zum Vergleich: Ein vollbeschäftigter Arbeitnehmer

in Deutschland verdiente 2020 durchschnittlich 3.975 Euro brutto im Monat (14), die voll zu versteuern sind. Davon gehen noch Beiträge in die staatliche Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung ab. Bei dieser Gegenüberstellung der Bezüge eines „Volksvertreters“ im Bundestag mit dem durchschnittlichen Bruttoverdienst eines vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmers ist auch noch zu beachten, dass die „Volksvertreter“ über keinerlei berufliche Qualifikation und Berufserfahrung verfügen müssen, was bei jedem Arbeitnehmer in Deutschland natürlich eine Selbstverständlichkeit ist. Und nun frage ich Sie? Ist es denn da wirklich ein Wunder, dass so mancher „Volksvertreter“ diesen „Traumjob“ möglichst lange ausüben und die damit verbundenen Privilegien genießen möchte? Ist es denn da wirklich ein Wunder, dass so mancher „Volksvertreter“ alles beschließt, was ihm von seinem Fraktionsvorstand vorgegeben wird? Ist es denn da wirklich ein Wunder, dass so mancher „Volksvertreter“ schnell vergessen hat, warum er eigentlich im Bundestag sitzt? Hinzu kommt noch, dass die Ausübung eines Mandats im deutschen Bundestag zeitlich unbefristet ist, sodass mancher „Volksvertreter“ gerne ein Leben lang „Berufspolitiker“ bleiben möchte. Aber ein Mandat im deutschen Bundestag ist kein Job wie jeder andere, sondern ein Ehrenamt auf Zeit, für das man einen eindeutigen Wählerauftrag braucht! Deshalb sind Reformen hier dringend angesagt: Die Abgeordnetenentschädigung soll sich zukünftig am durchschnittlichen Bruttoeinkommen vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer in Deutschland orientieren. Diese ist dann automatisch von Jahr zu Jahr an die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Höhe anzupassen. Dadurch hätten die Abgeordneten auch ein persönliches Interesse daran, dass es den Arbeitnehmern in Deutschland wirtschaftlich gut geht. Sollte das Einkommen einzelner Abgeordneter vor ihrer Wahl in den deutschen Bundestag über dem durchschnittlichen Bruttoeinkommen vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer in Deutschland gelegen haben, steht ihnen die Differenz als personengebundener Zuschlag zu. Damit sollen Benachteiligungen einzelner Berufs- und Einkommensgruppen vermieden werden. Die Abgeordnetenentschädigung ist voll zu versteuern. Die steuerfreie Kostenpauschale ist zukünftig in ihrer konkreten Höhe und Verwendung nachzuweisen. Jeder Volksvertreter kann zwei Mitarbeiter

beschäftigen, einen in Berlin und den anderen in seinem Wahlkreisbüro. Deren Vergütung soll sich nach vergleichbaren Tätigkeiten im öffentlichen Dienst richten. Reisekosten sind auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen abzurechnen und nur für Dienstreisen zu erstatten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Aufgaben der Abgeordneten stehen, jedoch nicht für deren private Reisen. Alle Abgeordneten sollen, so wie jeder andere Arbeitnehmer in Deutschland auch, Beiträge in die gesetzliche Arbeitslosen-, gesetzliche oder private Kranken- und gesetzliche Rentenversicherung einzahlen und dementsprechende Leistungen erhalten. Funktionszuschläge für Abgeordnete sollen entfallen. Übergangsgelder nach Ausscheiden aus dem Bundestag sollen maximal für ein Jahr gezahlt werden. Der Anspruch darauf erlischt, wenn der Abgeordnete wieder eine berufliche Tätigkeit aufnimmt.

4. Volksvertreter dürfen maximal in zwei Legislaturperioden im Bundestag sitzen. Damit soll verhindert werden, dass sich wieder eine „Kaste von Berufspolitikern“ herausbildet.
5. Die in den Bundestag gewählten Volksvertreter sind verpflichtet, an den sie betreffenden Beratungen und Sitzungen teilzunehmen. In ihrer sitzungsfreien Zeit sollen sie in ihrem Wahlkreis tätig sein. Bezahlte Nebentätigkeiten sind ihnen untersagt, damit sie sich voll auf ihre Aufgaben zum Wohle des deutschen Volkes konzentrieren können und nicht in Interessenkonflikte geraten.

Durch diese Reformen der parlamentarischen Demokratie auf nationaler Ebene soll erreicht werden, dass sich „die Spreu vom Weizen trennt“. Karrieristen und Lobbyisten haben in einer gewählten Volksvertretung nichts zu suchen. Es wird schließlich keiner gezwungen, für ein Mandat zu kandidieren. Wer lediglich am Geldverdienen interessiert ist, kann ja gerne sein Glück in der freien Wirtschaft versuchen. Es ist nicht logisch zu begründen, warum Volksvertreter gegenüber dem Volk, das sie im Parlament vertreten, privilegiert sein sollen. Wohin das führt, haben wir lange genug leidvoll erfahren müssen. Hier geht es also nicht um eine „Neiddiskussion“, sondern um das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie.

Wie sieht es mit direkter und parlamentarischer Demokratie in den 16 Bundesländern aus? Direkte Demokratie ist mittlerweile in allen Ländern möglich und gesetzlich geregelt, allerdings sehr unterschiedlich. Auf Länderebene „lassen sich

drei direktdemokratische Verfahrenstypen unterscheiden: Die Volksinitiative (initiierende Volksgesetzgebung), das fakultative Referendum (Korrektur-Volksbegehren) und das obligatorische Referendum.“ (15) Schauen wir uns zuerst die initiierende Volksgesetzgebung an. Dieses direktdemokratische Verfahren wird „von unten“, also von den Bürgern initiiert. Es verläuft in drei Stufen:

1. Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren: Die Volksinitiative führt dazu, dass sich das Landesparlament mit dem jeweiligen Anliegen befassen muss, jedoch frei darüber entscheiden kann. In einigen Bundesländern muss ein Antrag auf Volksbegehren gestellt werden, was zur Prüfung auf Zulässigkeit führt. Zur Einleitung einer Volksinitiative bzw. eines Antrags auf Volksbegehren müssen Unterschriften gesammelt werden. Die Anzahl ist länderspezifisch geregelt.
2. Volksbegehren: Auch in dieser Stufe müssen Unterschriften gesammelt werden, meistens in einer bestimmten Frist. Ist diese Hürde überwunden und lehnt das Landesparlament das Volksbegehren ab, gelangt das Verfahren in die nächste Stufe, zum Volksentscheid.
3. Volksentscheid: Beim Volksentscheid stimmen die Bürger über das Volksbegehren ab. Der Landtag kann einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen. (16)

Die initiierende Volksgesetzgebung ist in allen 16 Bundesländern grundsätzlich möglich, die Unterschiede bei der gesetzlichen Ausgestaltung sind allerdings ganz erheblich. Auf der Website von Mehr Demokratie e.V. finden Sie eine stets aktualisierte Übersicht zu den Verfahrensregelungen in den Ländern. Schauen wir uns diese einmal genauer an. Die Anzahl der Unterschriften für eine Volksinitiative wird absolut, manchmal aber auch relativ vorgegeben. Sie schwankt absolut zwischen 3.000 in Nordrhein-Westfalen und 43.700 in Hessen, relativ zwischen 0,02 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 1,2 Prozent aller wahlberechtigten Bürger in Sachsen. Wesentlich höher sind die Hürden, die bei einem Volksbegehren übersprungen werden müssen. Hier schwankt das sogenannte Unterschriftenquorum für einfache Gesetze zwischen 3,6 Prozent der wahlberechtigten Bürger in Schleswig-Holstein und 13,2 Prozent in Sachsen. Für verfassungsändernde Gesetze sind noch mehr Unterschriften zu sammeln. Unterschieden wird auch danach, ob die Unterschriften frei auf der Straße oder ausschließlich im Amt gesammelt werden können. Verschieden sind ebenfalls die Fristen für das Sammeln der Unterschriften

geregelt. Sie reichen von 14 Tagen in Bayern bis zu einem Jahr in Nordrhein-Westfalen. Kommt es zu einer Volksentscheidung, sind „Abstimmungsquoten“ (ein bestimmter Anteil der wahlberechtigten Bürger muss an der Abstimmung teilgenommen bzw. zugestimmt haben) von Bedeutung. Hierbei wird unterschieden, ob über ein einfaches Gesetz oder über ein verfassungsänderndes Gesetz per Volksentscheidung abgestimmt werden soll. Bei einfachen Gesetzen gibt es in Bayern und Sachsen keine Quoren; in Hamburg dann nicht, wenn die Abstimmung zusammen mit einer Wahl erfolgt. In vielen Bundesländern muss ein Quorum von 25 Prozent erreicht werden, bei verfassungsändernden Gesetzen sogar von 50 Prozent, beispielsweise in Berlin und Brandenburg. Für Volksbegehren und Volksentscheidungen in den Ländern gelten einschränkende Themenkataloge: „Volksbegehren, die den Haushalt in Gänze oder in größerem Umfang sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft nicht zulässig (so genanntes Finanztabu).“ (20) So viel zur initiierenden Volksgesetzgebung, die in allen Ländern möglich ist. Anders sieht es bei den anderen beiden direktdemokratischen Verfahrenstypen aus, den fakultativen und obligatorischen Referenden. Das fakultative Referendum wird auch als „Korrektur-Volksbegehren“ bezeichnet. Dabei handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren und Volksentscheidung), welches sich gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz richtet, mit der Absicht, diesen Beschluss zu korrigieren. Das Gesetz tritt nicht sofort in Kraft, sondern erst nach einem „Referendumsvorbehalt“ (oft 3 Monate oder 100 Tage). Innerhalb dieser Frist kann eine bestimmte Anzahl Unterschriften gesammelt werden, was zu einer Volksentscheidung über das jeweilige Gesetz führt. Stimmt eine Mehrheit gegen das Gesetz, tritt es nicht in Kraft. Allein diese Möglichkeit des Volkes, durch ein fakultatives Referendum ein Gesetz zu verhindern, führt in der parlamentarischen Praxis zwangsläufig dazu, dass sich Abgeordnete schon bei Beschlussfassung damit auseinandersetzen müssen, ob dieses Gesetz eine Zustimmung im Volk finden wird. Das zeigen die positiven Erfahrungen, die man mit diesem Instrument direkter Demokratie in der Schweiz gesammelt hat, ganz deutlich. In Deutschland gibt es diese Möglichkeit lediglich in Hamburg und in Bremen, und auch da nur für wenige Fälle. (17) Obligatorische Referenden kommen automatisch zustande, weil in der Landesverfassung geregelt ist, dass die Zustimmung der Bevölkerung in einer Volksentscheidung obligatorisch (verpflichtend) notwendig ist, beispielsweise bei Änderung der Landesverfassung. Dieses Instrument direkter Demokratie gibt es aber

bisher nur in Hessen, Bayern, Berlin und Bremen. (17) In einigen Bundesländern existiert darüber hinaus noch die Möglichkeit, dass Volksentscheide „von oben“, also von der Regierung oder dem Parlament, ausgelöst werden. Diese Möglichkeit sehen die Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vor. Mit einer Ausnahme (Bremen 2017) gab es aber bisher in den Ländern noch keine derartigen Volksentscheide. (18) Unverbindliche Volksbefragungen „von oben“, um die Meinung der Bürger zu einem Thema zu erfragen, wurden in den Ländern auch noch nicht angewandt. Unverbindliche Volkspetitionen „von unten“ sind in elf Bundesländern möglich. (19)

Kommen wir nach diesem Überblick noch einmal zurück zur Volksgesetzgebung „von unten“, also zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Die sehr unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den Ländern spiegeln sich analog in der Anwendung dieser direktdemokratischen Instrumente durch die Bürger und in den damit erreichten Ergebnissen wider: „Von 1946 bis Ende 2021 fanden in den deutschen Bundesländern insgesamt 433 direktdemokratische Verfahren statt. Die 433 Verfahren teilen sich wie folgt auf: 393 Verfahren waren Volksbegehren bzw. Volksinitiativen, die ‚von unten‘ eingeleitet wurden, 40 waren obligatorische Referenden. Von den 393 direktdemokratischen Verfahren, die ‚von unten‘, also durch Unterschriftensammlung eingeleitet wurden, gelangten bis Ende 2021 insgesamt 101 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 25 zum Volksentscheid.“ (21) Dazu ist anzumerken, dass erst ab den 1990er Jahren nennenswert davon Gebrauch gemacht wurde. Das hat auch damit zu tun, dass in einigen Ländern erst nach der Wiedervereinigung 1990 direktdemokratische Instrumente in die Länderverfassungen aufgenommen wurden. Davor, von 1946 bis 1990, wurden lediglich 28 direktdemokratische Verfahren eingeleitet, seit 1990 bis 2021 sind es 405. Nur in 7 von 16 Bundesländern gab es schon einmal einen Volksentscheid per Volksbegehren. „Im gesamten Zeitraum von 1946 bis 2021 verzeichnet Hamburg die intensivste Praxis, sowohl bei Volksbegehren als auch bei Volksentscheiden. Durchschnittlich finden dort etwa alle zwei Jahre ein Volksbegehren und etwa alle vier Jahre ein Volksentscheid statt. Hinsichtlich der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz zwei Brandenburg (alle zwei Jahre findet ein Volksbegehren statt) und auf Platz drei Bayern (etwa alle drei Jahre). Bei der Häufigkeit von Volksentscheiden befindet sich Berlin auf Platz zwei und Bayern auf Platz drei. (...) In Bayern fanden bislang mit 21 die meisten Volksbegehren statt, in Berlin und

Hamburg hingegen mit jeweils 7 die meisten Volksentscheide. (...) Durch Bürgerinnen und Bürger initiierte Volksentscheide fanden bislang nur in sieben der 16 Bundesländer statt: Hamburg und Berlin je 7, Bayern 6, Schleswig-Holstein 2, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt je 1.“ (22) Am meisten beschäftigten die Bürger/innen auf Landesebene die Themenbereiche ‚Bildung und Kultur‘ (24,4 Prozent) und ‚Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik‘ (23,4 Prozent).

Obwohl direktdemokratische Instrumente mittlerweile in allen 16 Bundesländern gesetzlich geregelt sind, müssen diese im Sinne einer bürgerfreundlichen Ausgestaltung weiter reformiert werden:

1. Das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Volksbegehren ist gegenwärtig in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Das Unterschriftenquorum für ein Volksbegehren soll bei einfachen Gesetzen auf maximal 10 Prozent der Stimmberechtigten begrenzt werden, bei verfassungsändernden Gesetzen auf maximal 20 Prozent. Es soll nicht zu niedrig sein, damit es Interesse zahlreicher und nicht nur einzelner Stimmberechtigter am Thema dokumentiert. Aber auch nicht zu hoch, da ansonsten die Gefahr besteht, dass jede Initiative „von unten“ schon im Ansatz verhindert wird. Zum Vergleich: in der Schweiz (Bund) sowie in Kalifornien sind 2 Prozent Unterschriften erforderlich. Die Unterschriften sollen generell „frei“ und zeitlich unbefristet gesammelt werden können. Für Volksinitiativen sollen maximal 0,2 Prozent Unterschriften der stimmberechtigten Bürger, wie zum Beispiel in Thüringen geregelt, ausreichen. Handelt es sich dabei doch lediglich um einen Vorschlag, der im Landtag ergebnisoffen behandelt werden muss. In verschiedenen Ländern, wie zum Beispiel in Italien, geht man mittlerweile zum Sammeln „digitaler Unterschriften“ über. Das macht aber nur Sinn, wenn es fälschungssicher geregelt wird.
2. Abstimmungs- und Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden in den Ländern sind komplett abzuschaffen. Es entscheidet die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen, so wie auch bei Wahlen. Es ist nicht einzusehen, weshalb bei Wahlen die Wahlbeteiligung auf das Ergebnis der Wahl keinerlei Einfluss hat, jedoch bei Volksentscheiden solche restriktiven Regelungen gelten. Zum Vergleich: in der Schweiz sowie in Kalifornien gibt es keine Abstimmungs-

oder Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden. Ebenso sollen sämtliche Themenausschlüsse abgeschafft werden, denn der stimmberechtigte Bürger ist der Souverän und nicht etwa die Regierung oder das Parlament.

3. Fakultative Referenden (Korrektur-Volksbegehren) sollen in allen Ländern ermöglicht werden. Gesetze, die vom Landtag beschlossen werden, sollen erst nach 100 Tagen in Kraft treten. Wird in dieser Frist ein Volksbegehren gegen das Gesetz gestartet und kommen die dazu erforderlichen Unterschriften zusammen, ist per Volksentscheid darüber zu entscheiden.
4. Obligatorische Referenden (verpflichtend stattfindende Volksentscheide) sind in allen Ländern generell bei Verfassungsänderungen, sowie Gesetzen, wo die Abgeordneten im juristischen Sinn „befangen“ sind (also in eigener Sache entscheiden), einzuführen.

Nun noch ein paar Bemerkungen zur „parlamentarischen Demokratie“ in den Bundesländern. Diese ist auch weiterhin erforderlich und soll nicht in Frage gestellt werden. Sie ist für die Gesetzgebung auf der Länderebene unverzichtbar, da sich die Volksgesetzgebung immer nur auf wenige Schwerpunktthemen konzentrieren kann. Allerdings ist auch hier kritisch zu hinterfragen, ob die Abgeordneten in den Länderparlamenten wirklich vom Wähler legitimiert wurden und ob der personelle und finanzielle Aufwand tatsächlich gerechtfertigt ist. In den Landesparlamenten der 16 deutschen Länder – den 13 Landtagen, dem Abgeordnetenhaus von Berlin, der Bremischen sowie der Hamburger Bürgerschaft – sitzen gegenwärtig insgesamt 1.884 Abgeordnete, allein beispielsweise in Bayern 205, in Nordrhein-Westfalen 199, in Baden-Württemberg 154 und in Sachsen-Anhalt 97. Landesparlamente sind Ausdruck des historisch gewachsenen Föderalismus in Deutschland. Ihre Hauptaufgaben sind die Kontrolle der Landesregierungen, der Erlass von Landesgesetzen und die Freigabe des Landeshaushaltes. In Deutschland hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die meisten wichtigen Rechtsbereiche. Zu den vergleichsweise wenigen Länderkompetenzen gehören das Polizeirecht, das Kommunalrecht und der Bereich Bildung und Kultur. Aufgrund des föderalen Systems in Deutschland sind die Bundesländer auch noch im Bundestrat an der Gesetzgebung beteiligt. Allerdings werden die Länder im Bundesrat nicht durch vom Volk direkt gewählte Abgeordnete, sondern durch die Landesregierungen vertreten. Die Abgeordnetenentschädigung in den Parlamenten der Länder liegt unterhalb der Versorgung der Abgeordneten im deutschen Bundestag, ist aber immer noch sehr

hoch. So erhalten beispielsweise Abgeordnete im Landtag von Baden-Württemberg eine Entschädigung von monatlich 7.972 Euro (Stand 2021). Zusätzlich steht ihnen eine Kostenpauschale von 2.302 Euro pro Monat zu. Für Mitarbeiter werden Kosten bis zur Höhe einer Vollzeit-Stelle der Entgeltgruppe 14 in der Erfahrungsstufe 5 (Endstufe) des TVL (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder) übernommen. Es gibt noch verschiedene Zulagen, beispielsweise für parlamentarische Funktionen. Nach Ausscheiden aus dem Parlament haben die Abgeordneten Anspruch auf Übergangsgeld. Zur Finanzierung einer Altersversorgung im Versorgungswerk erhalten die Abgeordneten zusätzlich monatlich 1.913 Euro. Eine Übersicht zu den Regelungen in allen Landesparlamenten finden Sie hier: (13).

Meine Reformvorschläge für die „parlamentarische Demokratie“ in den Bundesländern gehen in eine ähnliche Richtung, wie die für unsere „Volksvertreter“ im deutschen Bundestag:

1. Auch in den Länderparlamenten sitzen sehr viele Abgeordnete (mehr als die Hälfte), die ihr Mandat „geschlossenen Landeslisten“ ihrer jeweiligen Parteien, und nicht unmittelbar den Wählern, zu verdanken haben. Dies ist abhängig von den Landtagswahlgesetzen, die sich aber überwiegend am Bundestagswahlgesetz orientieren. Die meisten Abgeordneten in vielen Länderparlamenten sind deshalb keine „Volksvertreter“, sondern lediglich „Parteienvertreter“. Durch Änderungen der Landtagswahlgesetze muss dieser undemokratische Zustand beendet werden.
2. Wie bereits erläutert, haben die Abgeordneten in den Landesparlamenten vergleichsweise deutlich weniger Aufgaben zu erfüllen als diejenigen, die im deutschen Bundestag sitzen. Deshalb ist kritisch zu hinterfragen, inwiefern diese Aufgaben nicht auch nebenberuflich erledigt werden können, wie dies auf der kommunalen Ebene selbstverständliche Praxis ist. Schauen wir uns zum Vergleich einmal die Aufgaben der Parlamentarier in der Schweizer Bundesversammlung, dem Schweizer Parlament, an. Das Parlament in der Schweiz besteht aus zwei Kammern: dem Nationalrat mit 200 und dem Ständerat mit 46 direkt vom Volk gewählten Abgeordneten. Die Parlamentarier im Nationalrat vertreten die gesamte Bevölkerung, während diejenigen im Ständerat ihre jeweiligen Kantone vertreten. Das Schweizer Parlament ist die höchste gesetzgebende Institution auf Bundesebene. „Der National- und der

Ständerat versammelt sich getrennt vier Mal jährlich zu dreiwöchigen Sessionen. Die zwei Kammern entscheiden über Verfassungsänderungen, bevor diese dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Außerdem verabschieden sie neue Gesetze, ändern bestehende oder schaffen diese ab. (...) Die Bundesversammlung ist ein Milizparlament (oder Halbberufsparlament), da die meisten Ratsmitglieder daneben noch einem Beruf nachgehen. Ein Schweizer Parlamentarier wendet durchschnittlich 60 Prozent seiner Arbeitszeit für sein Mandat auf.“ (23) Das Aufgabenspektrum eines Parlamentariers in der Schweizer Bundesversammlung ist vergleichsweise umfangreicher als das eingeschränkte eines Abgeordneten in einem deutschen Länderparlament. Dennoch üben die Parlamentarier in der Schweiz auf der Bundesebene, das gilt natürlich erst recht für die kantonale Ebene, weiterhin ihren Beruf aus. Das bringt wesentliche Vorteile mit sich: Parlamentarier, die beruflich tätig sind, bleiben dem „normalen Leben“ der Bürger, die sie ja im Parlament vertreten sollen, viel mehr verbunden, als sogenannte „Berufspolitiker“. Gleichzeitig ließen sich dadurch erhebliche Steuermittel einsparen, da die Abgeordneten dann lediglich eine Aufwandsentschädigung erhalten würden, wie dies auf der kommunalen Ebene üblich ist, und nicht mehr vom Steuerzahler voll alimentiert werden müssen.

Schauen wir uns abschließend noch die kommunale Ebene in Deutschland an. Auch hier können die Bürgerinnen und Bürger in allen Ländern auf die Politik mittels direkter Demokratie Einfluss nehmen, allerdings in sehr unterschiedlichem Maße. „Seit Mitte der 1990er Jahre sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden, Städten und Landkreisen zunehmend verbreitet, inzwischen sind über 8.000 Verfahren beobachtet worden. Vor 1990 war die Situation eine komplett andere: Lediglich Baden-Württemberg kannte Bürgerbegehren, (...). Erst in den Jahren 1990 bis 1997 führten fast alle Länder Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in ihren Gemeinden, Städten und – mit wenigen Ausnahmen – auch in den Landkreisen ein.“ (24) Die meisten Verfahren gibt es bisher in Bayern, mit einem Anteil von ca. 40 Prozent. Gesetzlich geregelt sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den jeweiligen Kommunalverfassungen der Länder bzw. in den Gemeinde- und Landkreisordnungen. Bei den insgesamt 8.099 Verfahren auf kommunaler Ebene im Zeitraum 1956 bis 2019 kam es zu

4.107 Bürgerentscheiden, was einem Anteil von mehr als 50 Prozent entspricht. In den Themenbereichen öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (20 Prozent), Wirtschaftsprojekte (18 Prozent) und Verkehrsprojekte (16 Prozent) fanden die meisten direktdemokratischen Verfahren statt. Von den Bürgerentscheiden waren 52 Prozent im Sinne der Antragsteller erfolgreich. Die durchschnittliche Beteiligung an Bürgerentscheiden lag bei 46,4 Prozent. Diese war in kleineren Gemeinden am höchsten. (25) Bürgerentscheide können „von unten“ durch Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus (Bürgerbegehren), aber auch durch Beschluss des Gemeinderats „von oben“ (Ratsreferendum) eingeleitet werden. Auf kommunaler Ebene unterscheiden wir drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

1. Initiierende Volksgesetzgebung
2. Fakultatives Referendum
3. Obligatorisches Referendum

Durch Bürgerbegehren können neue Themen auf die politische Agenda gesetzt werden. Diese können sich aber auch gegen einen Beschluss des Gemeinderates richten. Fakultative Referenden können durch Beschluss des Gemeinderates ausgelöst werden, bei obligatorischen Referenden ist dies gesetzlich vorgeschrieben. In allen Bundesländern gelten sogenannte „Negativkataloge“, wenn auch unterschiedlich geregelt, d.h. bestimmte Themen werden von vornherein von direktdemokratischen Verfahren ausgeschlossen. Um ein Bürgerbegehren zu starten müssen Unterschriften gesammelt werden. Dabei sind „Unterschriftenquoten“ zu beachten. Diese betragen in den Ländern zwischen 2 (Hamburg) und 15 Prozent (Saarland). Für Bürgerentscheide gelten in allen Bundesländern außer in Hamburg „Zustimmungsquoten“ zwischen 8 (Schleswig-Holstein) und 30 Prozent (Saarland). (26) „In den 1990er Jahren wurden Bürgerentscheide in fast allen Bundesländern neu eingeführt. Damals wurden die direktdemokratischen Instrumente sehr misstrauisch beäugt, Kritiker/innen sahen die repräsentative Demokratie in Gefahr. Dieses Misstrauen schlug sich oft in hohen Unterschriften- und Zustimmungsquoten und restriktiven Themenausschlusskatalogen nieder, die eine nennenswerte Praxis verhinderten. Dieses Misstrauen ist im Jahr 2019 nach fast 6.800 Bürgerbegehren und 1.400 Ratsreferenden nur noch vereinzelt vorhanden und insgesamt einer realistischeren Einschätzung der angeblichen Gefahren von Bürgerentscheiden

gewichen. Vielmehr kommen in der Praxis die Chancen zur Belebung der Demokratie ans Tageslicht. Alle Parteien in Deutschland schätzen inzwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als sinnvolles Mittel, um die Kommunalpolitik zu beleben und die Bürger/innen stärker an politischen Sachentscheidungen zu beteiligen.“ (27) Zu diesem positiven Fazit kommt Mehr Demokratie e.V. im „Bürgerbegehrensbericht 2020“. Dennoch sehe ich weiteren Handlungsbedarf, um die Regelungen noch bürgerfreundlicher auszugestalten:

1. Themenausschlüsse durch „Negativkataloge“ müssen abgeschafft werden. Prinzipiell sollen die Bürger über alle Themen entscheiden können, welche in der Zuständigkeit der betreffenden Gemeinde liegen.
2. „Unterschriftenquoten“ für Bürgerbegehren halte ich prinzipiell für sinnvoll, um ein allgemeines Interesse am Anliegen zu dokumentieren. Dafür dürften maximal 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten ausreichen. Die Sammlung der Unterschriften muss frei und ohne Befristung möglich sein.
3. Sämtliche „Zustimmungsquoten“ bei Bürgerentscheiden müssen abgeschafft werden. So wie bei Wahlen soll die Mehrheit der gültigen Stimmen entscheiden.

An der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene gibt es aus meiner Sicht, im Unterschied zur Bundes- und Landesebene, nur vergleichsweise wenig zu kritisieren. Die Räte, Parlamente gibt es in den Kommunen nicht, in den Landkreisen, Städten und Gemeinden, aber auch Landräte und Bürgermeister werden vom Volk unmittelbar, d.h. direkt, gewählt. Parteilose Kandidaten werden gegenüber denen von Parteien nicht benachteiligt und sind mittlerweile in Verwaltungen und Volksvertretungen zahlreich vertreten. Für wesentlich halte ich auch, dass die Landräte und Bürgermeister direkt vom Volk und nicht von den Räten gewählt werden. Damit haben fähige und anerkannte Persönlichkeiten, und nicht in erster Linie Parteifunktionäre, gute Chancen. Die Wahl der Räte und die der Landräte und Bürgermeister ist auch zeitlich voneinander getrennt. Zu kritisieren ist die zu langen Wahlperioden für Landräte und Bürgermeister (7 Jahre) sowie Räte (5 Jahre). Diese soll jeweils auf maximal 4 Jahre und 2 Legislaturperioden begrenzt werden, um die Mandate noch mehr an den Wählerwillen zu binden. Die im Grundgesetz festgeschriebene „Kommunale Selbstverwaltung“ steht leider meist nur auf dem Papier, da die finanzielle Ausstattung der Kommunen, im Gegensatz zu den Ländern und vor allem zum

Bund, in der Regel völlig unzureichend ist. Dadurch sind die Kommunen gezwungen, sich auf die Aufgaben zu konzentrieren, welche ihnen gesetzlich vorgegeben sind (Pflichtaufgaben). Sie haben deshalb in der Regel nur wenig Spielraum für eigene Akzente in ihrer Kommunalpolitik (freiwillige Aufgaben). Positiv hervorzuheben ist auch, dass sämtliche Mandate in den Räten prinzipiell ehrenamtlich und nebenberuflich ausgeübt werden. Die gewählten „Volksvertreter“ bleiben damit im „normalen Leben“ verankert und bilden keine abgehobene Kaste, wie dies auf Landes- und Bundesebene leider häufig der Fall ist. Sie bekommen für ihre ehrenamtliche Tätigkeit lediglich eine Aufwandsentschädigung sowie ggf. eine Kostenerstattung. Positiv sehe ich auch die gesetzlich geregelte Abwahlmöglichkeit von Landräten und Bürgermeistern durch die Bürger. Die Stellen in den Verwaltungen werden zumeist nach öffentlichen Ausschreibungen und mehr unter fachlichen als unter parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt, was die kommunale Ebene ebenfalls positiv von der gängigen Praxis in den Ländern und im Bund unterscheidet.

Kommen wir abschließend zu einem Fazit: Direkte Demokratie spielt in Deutschland bisher lediglich in den Kommunen eine nennenswerte Rolle, und diese auch erst seit den 1990er Jahren. Allerdings bremsen bürgerunfreundliche gesetzliche Regelungen, insbesondere hohe Zustimmungsquoren, auch hier die unmittelbare Beteiligung der Bürger an der Kommunalpolitik unnötig aus. Es ist logisch nicht zu erklären, wieso bei Wahlen keiner auf die Idee kommt, Abstimmungs- oder Zustimmungsquoren einzuführen, jedoch bei einfachen Sachentscheidungen vom Gesetzgeber krampfhaft daran festgehalten wird. Restriktive Bestimmungen, insbesondere bei Volks- und Bürgerentscheiden, müssen deshalb abgeschafft werden. Dies gilt ebenso für Themenausschlüsse durch sogenannte „Negativkataloge“. In allen Bundesländern sind auch auf Landesebene direktdemokratische Verfahren zwar generell möglich, jedoch spielen sie in der politischen Praxis bisher leider kaum eine Rolle. Seit 1945 bis 2019 haben lediglich 25 Volksentscheide in allen Bundesländern stattgefunden, überwiegend in Hamburg, Berlin und Bayern. Das ist ein Armutszeugnis und auf die restriktiven gesetzlichen Bestimmungen zurückzuführen. Hier besteht dringender Reformbedarf. Auf nationaler Ebene schließlich gibt es in Deutschland bis heute keinerlei direkte Demokratie, ein trauriger Rekord. Deutschland ist damit Demokratie-Schlusslicht in Europa, aber selbst noch im

Vergleich mit vielen anderen Ländern weltweit. Gar nicht zu reden von der Schweiz oder vielen US-Bundesstaaten. Die immer wieder vorgebrachte Begründung, die Nationalsozialisten wären durch Volksentscheide an die Macht gekommen, ist historisch falsch. Von den Parteien und vielen Medien werden immer wieder die Vorzüge der parlamentarischen Demokratie in Deutschland betont. Diese sollen prinzipiell auch nicht bezweifelt werden. Die Parlamente im Bund und in den Ländern, aber auch die Räte in den Kommunen, sind für das „politische Tagesgeschäft“ nützlich und unverzichtbar. Jedoch wird bei näherer Betrachtung auch hier ein erheblicher Reformbedarf deutlich. Den Grundgedanken, wonach gewählte Volksvertreter die Interessen der Bürger in den Parlamenten vertreten sollen, haben einige Politiker offensichtlich aus den Augen verloren. Manche Abgeordnete vertreten heute ganz ungeniert ihre eigenen oder ihre Parteiinteressen, zunehmend auch die von Lobbyisten und Konzernen. Deshalb muss das ganze System der parlamentarischen Demokratie in Deutschland kritisch unter die Lupe genommen und vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Politiker in einer Demokratie sind keine „Herrscher“, sondern lediglich „Angestellte des Volkes“. Vorbild für Reformen könnte die kommunale Ebene sein, die vergleichsweise viel demokratischer und bürgerfreundlicher geregelt ist. Parlamentarische und direkte Demokratie gehören selbstverständlich zusammen und schließen sich nicht gegenseitig aus. Diejenigen, die uns hier immer wieder einen Gegensatz einreden wollen, vertreten in Wahrheit ihre eigenen, bzw. ihre Parteiinteressen. Sie haben Angst vor direkter Mitsprache des Volkes bei politischen Entscheidungen, weil sie dann um ihre Macht und damit um ihre Privilegien fürchten müssen. Parlamentarische Demokratie ohne direkte Demokratie ist in Wirklichkeit gar keine Demokratie, sondern Parteienherrschaft!

Quellen:

- (1) Paul Nolte: Was ist Demokratie? Verlag C.H.Beck, München 2012, Seite 36
- (2) www.gl.ch/landsgemeinde.html/216
- (3) Vgl.: WIKIPEDIA, Liste von Referenden in den Ländern Europas
- (4) Die Welt der direkten Demokratie, Zeit online vom 6.8.2019

- (5) Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene, Mehr Demokratie e.V. 2013, Seite 5
- (6) Otmar Jung, Jahrbuch für Politik 1993, Seite 87
- (7) Mehr Demokratie e.V. Positionspapier Nr. 3, Weimarer Republik: Schlechte Erfahrungen mit Volksentscheiden? 2014, Seite 3
- (8) www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf
- (9) www.mehr-demokratie.de/themen/bundesweite-volksabstimmung/faktencheck
- (10) www.mehr-demokratie.de/themen/bundesweite-volksabstimmung/umfragen-institute
- (11) www.mehr-demokratie.de/themen/bundesweite-volksabstimmung/positionen-der-parteien
- (12) www.bedeutungonline.de/liste-der-groessten-parlamente-der-welt
- (13) WIKIPEDIA, Abgeordnetenentschädigung
- (14) Statistisches Bundesamt
- (15) Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 6
- (16) Vgl.: Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 7
- (17) Vgl.: Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 8
- (18) Vgl.: Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 9
- (19) Vgl.: Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 10
- (20) Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 11
- (21) Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht 2021, Seite 5
- (22) Mehr Demokratie e.V. Volksbegehrensbericht“ 2021, Seite 20
- (23) www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik-geschichte/politisches-system/bundesversammlung.html
- (24) Mehr Demokratie e.V. Bürgerbegehrensbericht 2020, Seite 6

- (25) Mehr Demokratie e.V. Bürgerbegehrensbericht 2020, Seite 7
- (26) Mehr Demokratie e.V. Bürgerbegehrensbericht 2020, Seite 11
- (27) Mehr Demokratie e.V. Bürgerbegehrensbericht 2020, Seite 39