

DISUD



**Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie
an der Technischen Universität Dresden**

(Sach-)Direkte Demokratie

DR. PETER NEUMANN

DIREKTOR

Anregungen für eine Gestaltung und
Weiterentwicklung im Bund oder im
Freistaat Sachsen?

Was sagen die Bürger?

forsa.

Deutschlandweit 05.06.2009:

Sollte es Volksbegehren und
Volksentscheide

auch für bundespolitische Fragen geben

Bundesweit für Volkentscheide

NEIN 26 %

JA 68 %



ARD-DeutschlandTrend

Deutschlandweit 23.07.2010:

Bundesweit für Volkentscheide

NEIN 21 %

JA 76 %

IfD Allensbach
Institut für Demoskopie Allensbach

Deutschlandweit 27.11.2011:
Bundesweit für Volkentscheide
2/3 der Meinung. mit
Volksabstimmungen werde alles
besser.

forsa.

Deutschlandweit 27.02.2012:

Volkentscheide und
Volksbefragungen sollte es auf
Bundesebene geben

Nein 26 %

Ja 74 %

infratest dimap 

Deutschlandweit 2013:

Sind Sie für eine Stärkung der

Parlamentarischen Demokratie	34 %
Direkten Demokratie	63 %



TNS Emnid

Deutschlandweit 07.03.2013:

Sind Sie für Volksabstimmungen über
strittige Themen (im Bund)

NEIN	11 %
JA	87 %



Deutschlandweit 26.-27.06.2015:

Sind Sie für Volksabstimmungen über
strittige Themen (im Bund)

NEIN	32 %
JA	65 %

YouGov

Deutschlandweit 18.10.2016:

Würden Sie die Möglichkeit von Volksentscheiden auf
Bundesebene befürworten oder ablehnen?

NEIN	15 %
JA	75 %
weiß nicht	9 %



Deutschlandweit 2016:

Sind Sie für oder gegen die Einführung von
Volksentscheiden auch auf Bundesebene?

NEIN	21 %
JA	76 %
weiß nicht	3 %

Differenzierung nach Parteianhängerschaft

Deutschlandweit 27.02.2012:

Anhänger der:	JA	NEIN
CDU/CSU	66	34
FDP	66	34
SPD	71	29
Grünen	79	21
Linke	85	15

Instrument der Sachunmittelbaren Demokratie

Demokratieprinzip:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus.“

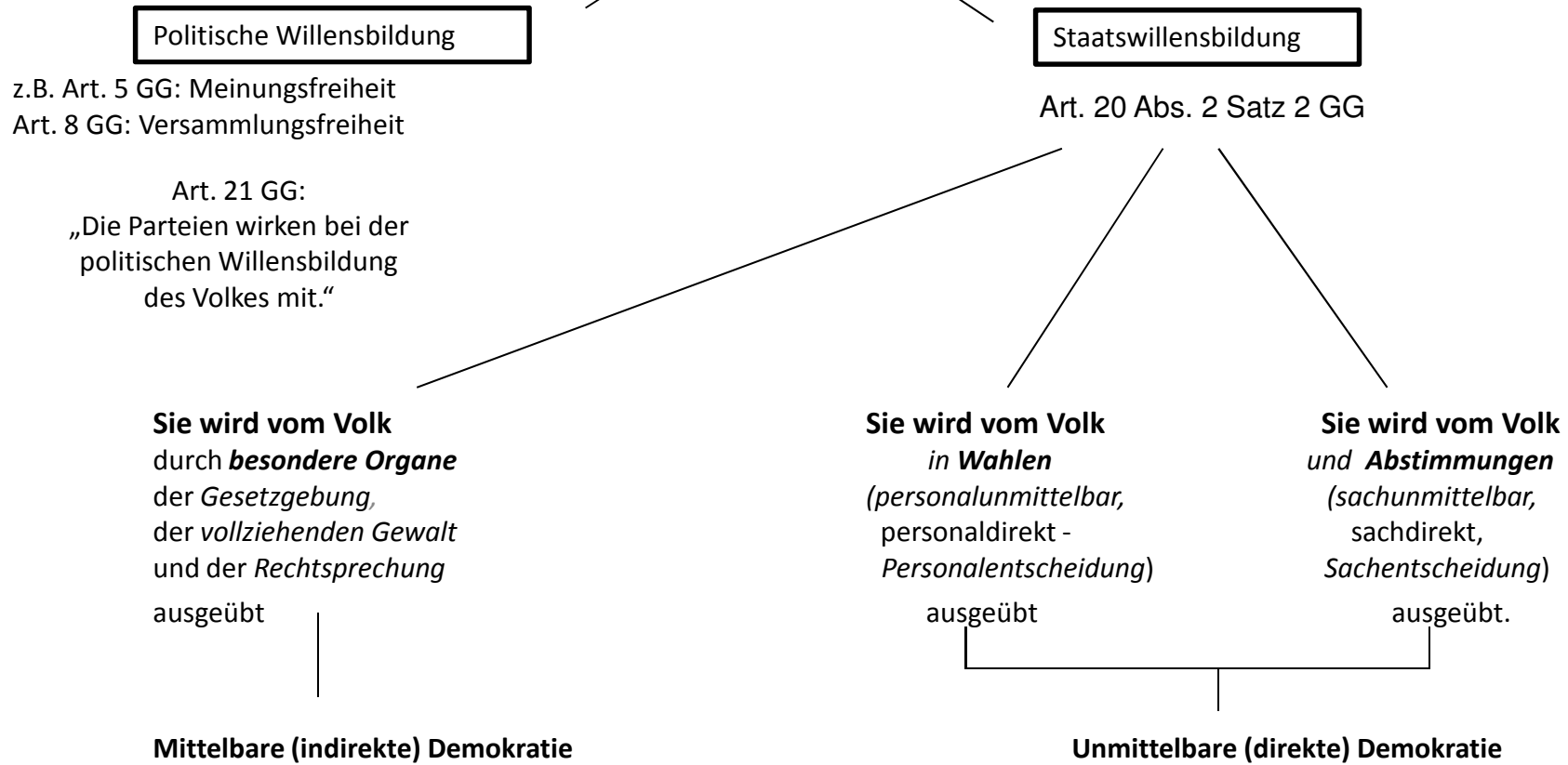
Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG

Ausübung der Staatsgewalt vom Volk:

Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG

Übersicht 1: Willensbildung des Volkes*

Willensbildung nach dem Grundgesetz



*Neumann, Peter, Sachunmittelbare Demokratie, 2009.

Direkte Demokratie = Unmittelbare Demokratie

**16 von 17 deutschen Verfassungen
sprechen von unmittelbarer Demokratie
(Ausn. Berlin: direkte Demokratie)**

Warum unmittelbare Demokratie statt direkter Demokratie?

- das ist im Prinzip ohne Bedeutung, d.h. austauschbar
- aber: 16 von 17 deutschen Verfassungen sprechen von „Unmittelbarkeit“

Die bis in die Mitte der 90er Jahre und häufig heute noch praktizierte Polarisierung im Zusammenhang mit dem Begriff der „direkten Demokratie“ (und damit vereinzelt auch verbundenen Revolutionsphantasien: - Hoffnungen *und* Befürchtungen) waren Grund, zwei Formen unmittelbarer Demokratie auch als solche zu benennen, von denen eine ganz unproblematisch praktiziert wird, ihr mithin etwas „normales“ und „übliches“ anhaftet und zugleich den weniger besetzten - aber tatsächlich kodifizierten - Begriff der „Unmittelbarkeit“ zu verwenden. Ergebnis:

Personalunmittelbare Demokratie und Sachunmittelbare Demokratie

Art. 38 Abs. 1, S.1 GG:

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, **unmittelbarer**, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Art. 26 Abs. 4 Verfassung Baden Württemberg

Alle nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen sind allgemein, frei, gleich, **unmittelbar** und geheim.

Gleich- bzw. ähnlich lautend:

Art. 14 Abs. 1 (Freistaat Bayern); Art. 22 Abs. 3, S. 1 (Brandenburg); Art. 75 Abs. 1, S.1 (Bremen); Art. 6 Abs. 2, S.1 (Hamburg); Art. 73 Abs. 1, S.1 (Hessen); Art.20 Abs. 2, S.2 (Mecklenburg-Vorpommern); Art. 8 Abs. 1 (Niedersachsen); Art. 31 Abs. 1 (Nordrhein-Westfalen); Art. 76 Abs. 1 (Rheinland-Pfalz); Art. 63 Abs. 1 (Saarland); **Art. 4 Abs. 1, S.1 (Freistaat Sachsen)**, Art. 42 Abs. 1 (Sachsen-Anhalt); Art. 3 Abs. 1 (Schleswig-Holstein); Art. 46 Abs. 1 (Freistaat Thüringen).

Anders nur Art. 39 Abs. 1 (Berlin):

Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, geheimer, und **direkter** Wahl gewählt.

Ausdrückliche Gleichstellung von Wahlen und Abstimmungen:

Art. 26 Abs. 4 Verfassung Baden Württemberg

Alle nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden **Wahlen und Abstimmungen** sind allgemein, frei, gleich, **unmittelbar** und geheim.

Art. 4 Abs. 1 Verfassung Freistaat Sachsen

Alle nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden **Wahlen und Abstimmungen** sind allgemein, **unmittelbar**, frei, gleich und geheim.

Gleich- bzw. ähnlich lautend:

Art. 22 Abs. 3, S.1 (Brandenburg); Art 71 (Hessen); Art. 76 Abs. 1 (Rheinland-Pfalz);
Art. 63 Abs. 1 (Saarland); Art. 77 Abs. 1 (Sachsen-Anhalt); Art. 3 Abs. 1
(Schleswig-Holstein); Art. 45 u. 46 Abs. 1 (Freistaat Thüringen).

Der Schweizer sagt direkte Demokratie und meint regelmäßig Sachentscheide. Dennoch: Die Verfassungen der Schweiz haben insoweit vollkommen dieselbe Struktur:

Art. 1 Abs.2 Verfassung Kanton Glarus

Die Staatsgewalt beruht im Volk. Es übt diese **unmittelbar** an der Landsgemeinde, an der Gemeindeversammlung und an der Urne, **mittelbar** durch die von ihm gewählten Behörden und Beamten aus.

Art. 50 Abs. 1 Verfassung Kanton Nidwalden (Ausübung des Wahl und Stimmrechts)

Die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger üben ihr **Stimm- und Wahlrecht** in den Politischen Gemeinden aus.

Art. 10 Abs. 1 Verfassung Kanton Graubünden

Das allgemeine, gleiche, freie, **direkte** und geheime **Wahl- und Stimmrecht** ist gewährleistet.

2 Formen unmittelbarer/direkter Demokratie

Wahlen =
unmittelbare Personalentscheidungen
(Personalunmittelbare/Personaldirekte Demokratie)

Abstimmungen =
unmittelbare Sachentscheidungen
(sachunmittelbare/sachdirekte Demokratie)

Deshalb: DISUD an der TU Dresden
=
Deutsches Institut für Sachunmittelbare
Demokratie an der TU Dresden

**Vor einer politischen Wertung des Bestandes
und möglicher Entwicklungen der Volksrechte:**

Klärung der Verschiedenen Instrumente der

**sachdirekten/sachunmittelbaren
Demokratie**

WICHTIG Unterscheidung: Initiative - Referendum

MERKE !

Initiative – die Vorlage stammt aus dem
Volk

Referendum – die Vorlage stammt aus einem
Repräsentativorgan oder Organteil

MERKE !

Alle Instrumente der sachunmittelbaren bzw. sachdirekten Demokratie lassen sich hier zuordnen.

entweder

Initiative – die Vorlage stammt aus dem Volk

oder

Referendum – die Vorlage stammt aus einem Repräsentativorgan oder Organteil

Unterscheidung Initiative – Referendum

Initiative

In Bund (GG) und Ländern (Verfassungen):

Volksantrag, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

**In Gemeinden (GO) und Kreisen (KreisO) , Bezirken der
Stadtstaaten (BezVG):** Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Referendum

In Bund (GG) und Ländern (Verfassungen):

Referendum

In Gemeinden (GO), Kreisen (KreisO), Bezirken der Stadtstaaten BezVG):

Antrag auf Bürgerentscheid, Bürgerentscheid [„richtig“ wäre:
Ratsbegehren/Ratsinitiative (Antrag auf Ratsreferendum),
Ratsreferendum]

Siehe dazu Übersicht 2

Initiative

Volksantrag
Volksinitiative
Volksbegehren
Volksentscheid

Vorlage aus dem Volk

Referendum

obligatorisch **fakultativ**
(gesetzlich angeordnet) (auf Antrag)

Vorlage aus dem Repräsentationsorgan

Initiative

Referendum

obligatorisch

fakultativ

Regierung

Parlament

Senat

Volk

Wirtschaftsrat

Bundesrat

Vorlage
aus dem Volk

Vorlage aus dem Repräsentationsorgan

Initiative

Referendum

obligatorisch

fakultativ (auf Antrag)

Antragsteller: **Regierung** **Parlament** **Senat** **Volk**

Wirtschaftsrat

Bundesrat

**Vorlage
aus dem Volk**

Vorlage aus dem Repräsentationsorgan

Referendum im Landesverfassungsrecht der BRD

Obligatorisches Referendum

Verfassungsänderung

Art. 75 Abs. 2, S.2 Freistaat Bayern
Art.123 Abs. 2 Hessen
Art. 100 S. 2 Berlin (nur SuD)
Art. 129 Abs. 3 Rheinland-Pfalz (m.M.)

Gesetzesänderung

nirgendwo

Referendum im Landesverfassungsrecht der BRD

Fakultative Verfassungsreferendum

auf Antrag: **der Regierung**

nirgendwo

des Parlaments

Baden-Württemberg
Bremen
Nordrhein-Westfalen
Freistaat Sachsen

des Volkes

nirgendwo

Referendum im Landesverfassungsrecht der BRD

Fakultative Gesetzesreferendum

auf Antrag: **der Regierung**

Baden-Württemberg
Nordrhein-Westfalen

des Parlaments

Baden-Württemberg
Bremen
Rheinland-Pfalz

des Volkes

nirgendwo
(Sonderfall Hamburg)
(Sonderfall Rheinland-Pfalz)

Fazit: Das **Referendum** ist in der Bundesrepublik nur **rudimentär** geregelt.

Das **Fakultative Referendum auf Antrag des Volkes** überhaupt nicht.

In der Praxis:

Obligatorisches Verfassungsreferendum: (+)

**Fakultatives Referendum: ein Anwendungsfall
(Stuttgart 21)**

Schweiz: **Obligatorische Verfassungsreferenden, fakultative Referenden auf Antrag des Volkes sind in allen 26 Kantonen kodifiziert und praktiziert.**

Die **Initiative** ist in der Schweiz und Deutschland in allen
Ländern und Kommunen kodifiziert.

Weitere Rechtsinstitute in der Schweiz:
insb. fakultatives oder obligatorisches
Finanzreferendum

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Vereinfacht die Initiative! Senkt die Quoren!
Schaut in die Schweiz, das hat ökonomische Vorteile.

Wahrheit: Die nachgewiesenen **ökonomische Vorteile**
beruhen weniger auf der Initiative und zu einem
erheblichen Teil **auf den fakultativen Referenden auf**
Antrag des Volkes und den Finanzreferenden

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Wir schwächen die Regierung, indem wir ein Volksbegehren gewinnen.

Wahrheit: **Regierungen** gehen gerade dann **gestärkt** aus Wahlen hervor, wenn sie zuvor bei einem Volksbegehren oder Volksentscheid verloren haben.

Steht das für die Regierung **problematische Thema nicht mehr im Raum** (weil entschieden) finden die Wähler den Weg zurück zu ihrer Stammpartei. (NRW, Bayern)

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Sachunmittelbare Demokratie ist Schuld am Untergang der Weimarer Republik.

Wahrheit: Nur 3 reichsweite Volksbegehren, 2 reichsweite Volksentscheide, keiner erfolgreich. Die Weimarer Demokratie ohne Demokraten hat bei den **Wahlen** (personalunmittelbarer Demokratie) **ungleich mehr Emotionen** geschürt.

Aber: Wir schaffen mit Recht nicht das Wahlrecht ab.
Denn: Die politische und demokratische Kultur prägen Wahl- und Abstimmungskampf.

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Erfahrungen aus den Ländern sind auf den Bund übertragbar.

Wahrheit: Die Kompetenzverteilung in Bund und Ländern sorgt in den Ländern für einen **reduzierten Anwendungsbereich**. Dagegen ist der **potentielle Anwendungsbereich im Bund enorm**.

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Die Wahlbeteiligung steigt, wenn wir mehr direkte Demokratie in Sachfragen zulassen.

Wahrheit: Die Regelungen zu Bürgerbegehren und zur Volksgesetzgebung (Initiative) wurden seit der friedlichen Revolution überall eingeführt und in der Folge weiter erleichtert. Die Wahlbeteiligung ist weiter gesunken. Die zuletzt gestiegenen Wahlbeteiligung ist allein auf die politische Präsenz der AfD zurückzuführen.

Aber: Lehre von der „Abstimmungspyramide“ (Schweiz).

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Erfahrungen aus den Schweiz sind auf Deutschland übertragbar.

Wahrheit: Die Kompetenzverteilung in der Schweiz und der Bundesrepublik ist vollkommen anders.

Die Finanzverfassung/Finanztabus in der Bundesrepublik würde verglichen mit der Schweiz bestimmte (ökonomische) Erfolge nicht in dem Maße bzw. nur reduziert eintreten lassen.

Die politische/demokratische Kultur ist über Jahrhunderte gewachsen. (Wir haben vor 70 Jahren die Welt noch in Schutt und Asche gelegt, erklären den Schweizern aber heute, Ihnen die Demokratie mit der Kavallerie beibringen zu wollen)

Richtig: Man kann die Erfahrungen nutzen, nicht aber 1 zu 1 übertragen.

Legenden und Wahrheiten?

Legende: Das Volk ist zu dumm. Deshalb darf es nicht abstimmen.

Wahrheit: **Wahl- und Abstimmungsrecht sind nicht davon abhängig, welches Bildungsniveau der Bürger/das Volk hat.**

Wolte man eine Ausübung der Staatsgewalt durch Professoren/Akademiker oder „kluge Leute“ hätte man ganz unabhängig von der Frage, wer das festlegen soll, keine Demokratie mehr.

Dieser Gedanke verbietet sich für einen wirklichen Demokraten. Eine solche Position ist nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Aktuelle Sorgen:

Niveau bei **amerikanischem Präsidentschaftswahlkampf, Pegida, Brexit, Internethetze.....**

Verrohung, Enthemmung, Radikalisierung, Verlassen dessen, was man zivilisatorischen Konsens nannte...

Die politische Kultur hat sich verändert. Wahlkampf und Abstimmungskampf sind die **Bühnen**, auf denen man dies – neben vielen anderen Orten - auch sehen wird/kann. Aber die Bühne ist nicht für das aufgeführte Stück verantwortlich.

Es war und es ist ein Irrtum zu glauben, Demokratie funktioniere oder sei sicher, wenn man sich nicht um sie kümmert.

Schweigende Mehrheiten verlieren ihre Demokratie, wenn sie schweigen. Sie lassen und machen Platz für „Ungeist“.

Der „Ungeist“ aber wird sich des Gemeinwesens bemächtigen, wenn ihm nicht widerstanden wird.

Ein Demokrat der sich zu sicher ist, wird – über kurz oder lang - aufwachen ohne Demokratie.

Wahlrecht und Abstimmungsrecht sind dann wieder die Prügelknaben, doch tatsächlich waren sie **nur die Bühne...**

Exkurs/Ergänzung:

Nach der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika

Man muss zur Kenntnis nehmen, dass es **nicht allein** – aber auch - um die **Unterscheidung „Ungeist“ versus „politische Kultur“** geht.

Das **Thema „Ausgeschlossener/Angehängter“ versus Establishment** scheint - auch bei uns - deutlich größere Bedeutung zu haben. Unzivilisatorischem Verhalten kommt daher wohl auch der Charakter von **„Hilfeschreien“** zu.

Ob in den USA oder bei uns: Die Wut hat – ob berechtigt oder nicht - auch den **Charakter von Verzweiflung**.

In **Ostdeutschland** ist dies noch deutlicher.

Aber: Das betrifft entweder **Wahl und Abstimmungsrecht gar nicht** oder aber beide gemeinsam.

Empfehlung für politische Positionen:

Bund:

**Sofort: Einführung des obligatorischen
Verfassungsreferendums**

**Zeitlich versetzte: Einführung des fakultativen
Referendums auf Antrag des Volkes**

**Problematisch: Fakultatives Referendum auf
Antrag des Parlaments/Regierung**

**nach einem Jahrzehnt/zwei Jahrzehnten:
Einführung von Volksantrag, Volksinitiative,
Volksbegehren und Volksentscheid
(Roadmap)**

Empfehlung für politische Positionen:

Bundesländer:

**Sofort: Einführung des obligatorischen
Verfassungsreferendums**

**Sofort: Einführung des fakultativen Referendums
auf Antrag des Volkes**

**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit
und uns allen eine
anregende Diskussion.**