

Direkte Demokratie im internationalen Vergleich

von Peter Scheller

Instrumente, Chancen und Grenzen

Direkte Demokratie ist für viele politische Bewegungen zum positiven Gegenbild eines als nicht mehr funktionierend empfundenen Partei- und Regierungssystems geworden. Gemeint ist damit aber mehr als nur „öfter abstimmen“. Es geht um konkrete Instrumente, die der Bevölkerung ermöglichen, verbindlich über Gesetze, Verfassungsfragen oder einzelne Amtsinhaber zu entscheiden. Der folgende Beitrag ordnet diese Instrumente systematisch, blickt in die Welt und diskutiert, welche organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen über die Qualität und Fairness einer direkten Demokratie entscheiden.

1. Was meint „direkte Demokratie“?

In einer repräsentativen Demokratie wählen Bürgerinnen und Bürger Abgeordnete, die dann – innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen – allein Gesetzgebung und Regierung kontrollieren.

Von einer direkten Demokratie spricht man, wenn das Volk in Sachfragen selbst entscheidet, also über Gesetze, Verfassungsänderungen oder einzelne Projekte. Diese Entscheidung erfolgt üblicherweise in Volksabstimmungen, die bestimmte rechtliche Voraussetzungen erfüllen müssen.

Eine präsidiale Demokratie (beispielsweise USA oder Frankreich) ist demgegenüber vor allem durch eine starke Gewaltenteilung zwischen einem direkt gewählten Staatsoberhaupt und Parlament gekennzeichnet. Elemente der direkten Demokratie können dort zusätzlich existieren, sind aber nicht zwingend.

Bei der Analyse der politischen Wirklichkeit in der Welt stellt man fest, dass es fast ausschließlich Mischformen gibt. Selbst die Schweiz mit ihrer weitgehenden Volksbeteiligung bleibt eine repräsentative Demokratie mit Parlament und Regierung.

2. Die zentralen Instrumente direkter Demokratie

2.1 Referenden – Abstimmungen „von oben“ und „von unten“

Unter einem Referendum versteht man eine Volksabstimmung über eine konkrete Vorlage – ein Gesetz, eine Verfassungsänderung oder einen völkerrechtlichen Vertrag. Referenden lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen:

1. **Obligatorische Referenden:** Dies sind Volksabstimmungen, die in der Verfassung oder in einfachen Gesetzen zwingend vorgeschrieben sind. Typisch ist die rechtliche

Verpflichtung, Verfassungsänderungen und besonders weitreichende internationale Verträge dem Volk vorzulegen.

Die Schweiz verlangt beispielsweise für Verfassungsänderungen ein obligatorisches Referendum mit doppelter Mehrheit von Volk und Kantonen. Auch in Staaten wie Australien oder Japan müssen Verfassungsänderungen grundsätzlich vom Volk bestätigt werden.

2. **Optionale (fakultative) Referenden:** Sie werden durch das Parlament oder die Regierung initiiert oder auf Antrag einer Parlamentsminderheit bzw. durch Unterschriftensammlungen aus der Bevölkerung ausgelöst.

In der Schweiz kann ein optionales Referendum gegen ein Gesetz des Nationalrates (Volksvertretung auf Bundesebene) initiiert werden, wenn innerhalb von 100 Tagen 50.000 Unterschriften gesammelt werden.

Referenden sind kein exklusives Merkmal „vorbildlich demokratischer“ Systeme. Auch autoritäre Herrschaft bedient sich ihrer, um politische Entscheidungen zu legitimieren. Beispiele sind etwa die plebisitären Abstimmungen im Deutschen Reich zwischen 1933 und 1938, in denen unter Repressionen und Propaganda Zustimmungsraten von über 90 % inszeniert wurden.

2.2 Volksinitiativen und Bürgerbegehren

Volksinitiativen (oder Bürgerinitiativen) kommen im Gegensatz von Referenden „von unten“. Bürgerinnen und Bürger ergreifen selbst die Initiative und zwingen Politik und Verwaltung, sich mit einem Thema zu befassen oder über einen eigenen Vorschlag abzustimmen zu lassen. International lassen sich zwei Grundtypen unterscheiden:

1. **Direkte Volksinitiative:** Die Initiatoren legen einen fertigen Gesetzes- oder Verfassungstext vor. Nach erfolgreicher Unterschriftensammlung kommt es direkt zur Volksabstimmung. Prominentestes Beispiel ist die eidgenössische Volksinitiative in der Schweiz. 100 000 Stimmberechtigte können binnen 18 Monaten eine Änderung der Bundesverfassung verlangen, über die obligatorisch abgestimmt wird.
2. **Indirekte Volksinitiative / Agenda-Initiative:** Der von Bürgern initiierte Vorschlag wird zunächst dem Parlament vorgelegt. Lehnt dieses den Vorschlag ab oder bleibt untätig, folgt eine Volksabstimmung.

Teilweise beschränkt sich das Instrument auf eine verbindliche Befassungspflicht des Parlaments („Agenda-Setting“), ohne dass ein bestimmtes Ergebnis erzwungen wird. In Deutschland ist dieses Verfahren im Rahmen von Petitionsrechten umgesetzt.

3. **Abrogatives Referendum:** Daneben existiert das **abrogative Referendum**, bei dem Bürgerinnen und Bürger die Aufhebung eines bestehenden Gesetzes verlangen können. In Italien regelt **Artikel 75 der Verfassung** dieses Instrument.

Die Praxis ist aufgrund komplexer Zulässigkeitsvoraussetzungen und Beteiligungsquorum allerdings umstritten.

4. **Recall – Abwahl von Mandatsträgern:** Der Recall erlaubt, gewählte Amtsträger vor Ablauf ihrer Amtszeit abzuwählen. Er ist damit ein besonders weitreichendes Kontrollinstrument gegenüber Exekutive und Legislative.

In den USA kennen 19 Bundesstaaten den Recall, und in Venezuela kann damit sogar der Präsident aus seinem Amt entfernt werden.

3. Was kein Abstimmungsgegenstand sein kann

Fast alle Staaten mit entwickelten direktdemokratischen Instrumenten kennen inhaltliche Schranken. Sie sollen verhindern, dass elementare Grundrechte oder der Kern der Verfassungsordnung von schwankenden Mehrheiten infrage gestellt werden. Typische Ausschlussbereiche sind:

- **Haushalts- und Steuerfragen**, soweit sie die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates gefährden könnten.
- **Grundrechte und Verfassungsprinzipien**, insbesondere Menschenwürde, Rechtsstaatlichkeit und Demokratiekern.
- **Außen- und Sicherheitspolitik**, inklusive Notstandsregelungen und völkerrechtlicher Verpflichtungen, soweit diese verfassungsrechtlich abgesichert sind.
- **Individualgesetze**, die nur einzelne Personen betreffen, sowie direkte Eingriffe in Persönlichkeitsrechte.

International IDEA wie auch der Europarat weisen darauf hin, dass solche Schranken für die Vereinbarkeit direkter Demokratie mit Rechtsstaat und Menschenrechten zentral sind.

4. Quoren, Hürden und ihre Nebenwirkungen

Direkte Demokratie wird entscheidend durch Verfahrenshürden geprägt. Drei Elemente sind von Bedeutung:

1. **Unterschriftenquoren:** Sie bestimmen, wie viele Unterstützer nötig sind, um ein Referendum oder eine Initiative zu erzwingen. Aus demokratietheoretischer Sicht werden Schwellen von unter 5 % der Wahlberechtigten häufig als sinnvoller Kompromiss diskutiert. Sie sind hoch genug, um reine Symbolaktionen zu verhindern, aber niedrig genug, um Bürgerbeteiligung nicht faktisch auszuschließen.

2. **Teilnahme- und Zustimmungsquoren:** Ein Teilnahmequorum liegt vor, wenn eine Abstimmung nur dann gültig ist, wenn eine Mindestanzahl von Wahlberechtigten (beispielsweise mindestens 50 %) teilnehmen.
 - a. Zustimmungsquorum verlangt die Zustimmung eines bestimmten Anteils aller Wahlberechtigten, und nicht nur der Abstimmenden.
 - b. Hohe Quoren sollen die Legitimation stärken, können aber in der Praxis auch zu einem strategischen Abstimmungsboykott führen, weil Gegner dadurch das Scheitern des Quorums provozieren können.
3. **Zeitliche Fristen:** Für das Sammeln von Unterschriften sind weltweit Zeiträume von mehreren Monaten üblich. Zu kurze Fristen begünstigen bestens organisierte Interessengruppen, benachteiligen spontane Bürgerbewegungen oder ersticken die Möglichkeiten einer Bürgerbeteiligung am politischen Prozess im Keim.

5. Information: Ohne Wissen keine echte Entscheidung

Direkte Demokratie verlangt informierte Bürgerinnen und Bürger. Viele Staaten haben deshalb formalisierte Informationskanäle geschaffen.

In der Schweiz verschickt beisides der Bundesrat vor jeder Abstimmung ein offizielles Informationsheft („Abstimmungsbüchlein“) an alle Stimmberechtigten und bietet ergänzende Online-Angebote.

Medien – insbesondere öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten – sollten häufig besonderen Anforderungen an Ausgewogenheit und Sachlichkeit in Abstimmungskampagnen unterliegen.

Besonders sensibel ist die Frage, ob Regierungen öffentliche Mittel einsetzen dürfen, um einseitig für ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zu werben.

- In Kalifornien entschied in der Rechtssache *League of Women Voters of California v. Countywide Criminal Justice Coordination Committee* (1984), dass öffentliche Gelder nicht zur einseitigen Unterstützung eines Lagers eingesetzt werden dürfen.
- Der irische Supreme Court stellte in der Rechtssache *McKenna v. An Taoiseach (No. 2)* (1995) klar, dass der Einsatz staatlicher Mittel zur Unterstützung einer Seite in einem Referendum gegen die Verfassung verstößen kann, weil er die Chancengleichheit der Lager verletzt.

Es ist leicht einsehbar. Eine gerechte direkte Demokratie ist nicht nur eine Frage der Stimmabgabe, sondern auch der finanziellen und medialen Fairness des Verfahrens.

6. Der Ablauf einer Volksinitiative – ein idealtypisches Schema

Die Praxis vieler Länder lässt sich in einem idealtypischen Prozess abbilden:

1. **Start der Initiative:**

- Formulierung von Ziel, Begründung und ggf. Gesetzes- oder Verfassungstext.
 - Registrierung bei der zuständigen Behörde und juristische Vorprüfung (Zulässigkeit, Einheit der Materie, formale Anforderungen).
- 2. Unterschriftensammlung**
- Festlegung der Sammelfrist und Mindestzahl von Unterschriften.
 - Organisation über Initiativkomitees, Parteien, Verbände oder spontane Bürgergruppen.
- 3. Prüfung und Feststellung der Gültigkeit**
- Behörden prüfen Zahl und Gültigkeit der Unterschriften.
 - Bei Streitigkeiten entscheiden Gerichte.
- 4. Abstimmungsvorbereitung**
- Festlegung des Abstimmungstermins.
 - Erstellung und Versand der Informationsunterlagen.
 - Ggf. Stellungnahme von Regierung und Parlament.
- 5. Abstimmung und Umsetzung**
- Stimmabgabe im Wahllokal, per Brief oder zunehmend auch elektronisch (Pilotprojekte z. B. in der Schweiz).
 - Nach Auszählung obliegt die konkrete Umsetzung oft dem Parlament oder der Verwaltung.

Dieses Schema verdeutlicht, dass Volksbeteiligung nicht von selbst funktioniert. Sie benötigen professionelle Organisation durch Wahlverwaltungen, klare gesetzliche Regelungen und einen funktionierenden Rechtsschutz.

7. Länderbeispiele

7.1 Die Schweiz: Das Labor der direkten Demokratie

Die Schweiz gilt als klassisches Beispiel einer „halbdirekten“ Demokratie:

- **Volksinitiative:** Die betrifft Änderungen der Bundesverfassung. Für eine vom Volk ausgehende Verfassungsänderung müssen 100 000 Unterschriften in 18 Monaten gesammelt werden.
- **Fakultatives Referendum:** Hierdurch soll ein durch das Parlament beschlossenes Gesetz geändert oder aufgehoben werden. Erforderlich ist die Sammlung von 50 000 Unterschriften in 100 Tagen.
- **Obligatorisches Referendum:** Für Verfassungsänderungen und bestimmte internationale Verträge muss zwingend ein Referendum abgehalten werden. Gleichzeitig ist eine Zustimmung der Kantone notwendig.

Abstimmungen finden regelmäßig auf **Bundes-, Kantons- und Gemeindegrenze** statt – mehrere Male pro Jahr. Die hohe Frequenz führt zu einer etablierten Abstimmungskultur, kann aber auch zu Ermüdungserscheinungen und komplexen und teuren Kampagnenstrukturen führen.

7.2 US-Bundesstaaten und Kommunen

Auf Bundesebene kennen die USA keine Volksinitiativen oder Referenden. Auf Ebene der Bundesstaaten und Kommunen dagegen spielen sie eine große Rolle:

- In 24 Bundesstaaten existiert ein Verfahren für Bürgerinitiativen. Insgesamt verfügen 26 Staaten plus der District of Columbia über irgendeine Form von Initiative oder Referendum auf Landesebene.
- Häufig dienen Volksabstimmungen der Finanzierung öffentlicher Projekte, mit Koppelung an befristete Steuererhöhungen, für Infrastruktur, Schulen oder Verkehr.
- Die Recall-Möglichkeit in 19 Staaten erlaubt zudem die Abwahl von Gouverneuren oder anderen Amtsträgern. So wurde der kalifornische Gouverneur Gray Davis im Jahr 2003 aus seinem Amt gewählt.

Damit ist die US-Praxis ein Beispiel dafür, dass weitreichende direktdemokratische Rechte auch in föderalen, präsidentiellen Systemen überwiegend dezentral verortet sein können.

7.3 Italien: Abrogative Referenden

Italien kennt seit den 1970er Jahren abrogative Referenden, mit denen Teile einfacher Gesetze aufgehoben werden können.

- Die Referenden setzen eine Unterschriftensammlung (oder die Initiative regionaler Räte) voraus.
- Gültig sind sie nur, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten beteiligt (Beteiligungsquorum).
- Die Praxis wird von der Forschung als juristisch komplex und politisch ambivalent bewertet. Einerseits ermöglicht sie Bürgerkontrolle, andererseits können hohe Hürden und verfassungsgerichtliche Eingriffe Volksentscheide entwerten.

7.4 Referenden als Risiko für politische Eliten

Immer wieder scheitern Regierungen an Volksabstimmungen, die ursprünglich zur Absicherung ihrer Politik gedacht waren. Prominente Beispiele sind hierfür:

- In den norwegischen Volksabstimmungen 1972 und 1994 über einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union lehnte das Volk beide Male einen Beitritt ab.
- Im Schweizer Volksentscheid von 1992 lehnte eine knappe Mehrheit den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab.
- Das französische Referendum von 2005 über den EU-Verfassungsvertrag (55 % „Non“) und die anschließende Ablehnung in den Niederlanden ließen das Vertragsprojekt politisch scheitern.
- Das Brexit-Referendum aus dem Jahr 2016, in dem 51,9 % für den Austritt aus der EU votierten, erwies sich für die britische Regierung als schmerzliche Niederlage und führte zum sofortigen Rücktritt des Premierministers Cameron.

Diese Beispiele zeigen, dass Referenden von der Bevölkerung auch als Sanktionsinstrument gegenüber unpopulären Regierungen genutzt werden können. Das gilt unabhängig vom eigentlichen Abstimmungsgegenstand.

8. Direkte Demokratie ist nicht Basisdemokratie

Ein häufiges Missverständnis besteht darin, direkte Demokratie mit **Basisdemokratie** gleichzusetzen.

Direkte Demokratie im engeren Sinn meint bestimmte Verfahren, sondern hat verschiedene Ausprägungen und Zielsetzungen. Dies sieht man an Einsatzmöglichkeiten und Zielen von Volksinitiativen, Referenden oder Recall. Wer diese Instrumente nutzt, entscheidet punktuell über klar abgegrenzte Fragen.

Basisdemokratie geht weiter. Sie verlangt eine möglichst umfassende Einbindung der Mitglieder oder Bürger in alle wichtigen Entscheidungsprozesse, oft verbunden mit flachen Hierarchien, Delegiertenrotation und gemeinsamer Meinungsbildung.

Die Gefahr einer rein plebisitären Auslegung direkter Demokratie lässt sich mit einer simplen Formel beschreiben:

„Direkte Demokratie ist die Diktatur der 51 % über die 49 %“

Ob diese Gefahr real wird, hängt entscheidend davon ab, ob Grundrechte und Verfassungsprinzipien mehrheitsfest ausgestaltet sind, Minderheiten wirksam geschützt werden, Informations-, Medien- und Finanzierungsvorschriften faire Auseinandersetzungen sichern und die Verfahren ausreichend Raum für öffentliche Debatte lassen.

Direkte Demokratie kann so entweder zum Korrektiv eines erstarrten oder missbrauchten Repräsentationssystems werden, oder selbst zum Instrument populistischer oder autoritärer Machtpolitik.

9. Anforderungen an ein modernes Konzept direkter Demokratie

Wer eine Ausweitung direkter Demokratie fordert – sei es auf nationaler Ebene oder in föderalen und kommunalen Strukturen –, sollte einige Fragen systematisch beantworten:

1. Begriffsklärung

- Was genau ist mit „direkter Demokratie“ gemeint?
- Welche Instrumente (Volksinitiative, Referendum, Recall, Agenda-Initiative) sollen eingeführt oder gestärkt werden?

2. Verfahrensgestaltung

- Wie hoch sollen Unterschriften-, Beteiligungs- und Zustimmungsquoren sein?
- Wie lange sollen Fristen zur Unterschriftensammlung dauern?
- Welche Rolle spielt moderne Technik – etwa sichere Online-Beteiligung und E-Voting?

3. Informations- und Medienordnung

- Wie wird eine sachliche, ausgewogene Information der Bevölkerung sichergestellt?
- Welche Pflichten treffen öffentlich-rechtliche Medien?
- Wo liegen die Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in Abstimmungskampagnen (Stichwort: *McKenna, League of Women Voters*)?

4. Rechtsrahmen und Minderheitenschutz

- Welche Materien sind von Volksentscheiden ausgeschlossen?
- Wie wird verhindert, dass Grundrechte oder internationale Verpflichtungen per Mehrheitsentscheid ausgehöhlt werden?

5. Kommunikation und politische Kultur

- Wie wird das Konzept der direkten Demokratie der Öffentlichkeit erklärt, ohne falsche Erwartungen zu wecken?
- Wie werden innerparteiliche Strukturen so gestaltet, dass sie den eigenen Ansprüchen an Basisbeteiligung gerecht werden?

Erst wenn diese Fragen beantwortet sind, kann direkte Demokratie mehr sein als eine attraktive Parole. Sie wird dann zu einem kalkulierbaren, rechtsstaatlich eingebetteten Instrument, das die repräsentative Demokratie ergänzt, ohne sie zu zerstören.

Quellen

International IDEA (2008): *Direct Democracy: The International IDEA Handbook.*
<https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook>

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): *Direct Democracy – About Switzerland.*
<https://www.aboutswitzerland.eda.admin.ch/en/direct-democracy>

National Conference of State Legislatures (NCSL): *Initiative and Referendum States.*
<https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/initiative-and-referendum-states>

National Conference of State Legislatures (NCSL): *Recall of State Officials.*
<https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials>

Senato della Repubblica (Italienisches Parlament): *Constitution of the Italian Republic* (amtliche englische Fassung, mit Art. 75 – Referendum).
https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_INGLESE.pdf

Europäisches Parlament, Research Service (EPRS): *Referendums on EU issues.*
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2016\)582041](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2016)582041)

Kalifornisches Berufungsgericht: *League of Women Voters of California v. Countywide Criminal Justice Coordination Committee*, 203 Cal.App.3d 529 (1988).
<https://caselaw.findlaw.com/ca-court-of-appeal/1759762.html>

Oberster Gerichtshof Irlands: *McKenna v. An Taoiseach (No. 2)* (1995) – englische Zusammenfassung.
https://www.cvce.eu/en/obj/mckenna_v_an_taoiseach_no_2_judgment_handed_down_by_the_irish_supreme_court_17_november_1995-en-de7a0df8-3a69-4b95-8566-b22a101c5d9c.html