

Hermann K. Heußner, Arne Pautsch,
Frank Rehmet und Lukas Kiepe (Hrsg.)

Mehr direkte Demokratie wagen

**Wir widmen dieses Buch
den Demokratiebewegungen
überall in der Welt.**

Hermann K. Heußner, Arne Pautsch,
Frank Rehmet und Lukas Kiepe (Hrsg.)

Mehr direkte Demokratie wagen

Volksentscheid und Bürgerentscheid:
Geschichte | Praxis | Vorschläge

4., völlig überarbeitete Auflage
Mit einem Geleitwort von Heribert Prantl

Begründet von
Hermann K. Heußner (Idee) und Otmar Jung (Konzept)



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



ISBN 978-3-95768-254-3

© 2024 Lau-Verlag & Handel KG, Reinbek

www.lau-verlag.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlagentwurf: pl, Lau-Verlag, Reinbek

Umschlagabbildung: © iStock.com/bizoo_n

Satz und Layout: pl, Lau-Verlag, Reinbek

Druck und Bindung: Finidr, s.r.o.

Printed in Czech Republic

Inhalt

<i>Heribert Prantl</i> Zum Geleit: Mehr Demokratie wagen	9
---	---

<i>Hermann K. Heußner, Arne Pautsch, Frank Rehmet, Lukas Kiepe</i> Einleitung	13
--	----

I. Einführung in die direkte Demokratie

<i>Theo Schiller</i> Was ist direkte Demokratie?	25
---	----

<i>Hans Herbert von Arnim</i> Vom Mehrwert direkter Demokratie	37
---	----

II. Was lehrt die deutsche Geschichte?

<i>Reinhard Schiffers</i> Schlechte Weimarer Erfahrungen?	53
--	----

<i>Ulrich Bachmann und Lukas Kiepe</i> Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid?	71
---	----

III. Wie machen es die anderen?

<i>Nadja Braun Binder</i> Direkte Demokratie in der Schweiz	83
--	----

<i>Hermann K. Heußner</i> Mehr als 120 Jahre Volksgesetzgebung in den USA	101
--	-----

<i>Eike-Christian Hornig</i> Direkte Demokratie in Italien	117
---	-----

<i>Achim Wölfel</i>	
Direkte Demokratie in Irland	125
<i>Bruno Kaufmann</i>	
Direkte Demokratie weltweit – Grundsätze, Verfahren und Praxis	135
<i>Karl-Martin Hentschel und Roman Huber</i>	
Aufbruch für ein neues, demokratischeres Europa	147

IV. Wie sieht es in den deutschen Ländern aus?

<i>Frank Rehmet und Gunther Jürgens</i>	
Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick	159
<i>Birgit Schmöölz, Karsten Schäfer und Manuela Glaab</i>	
Direkte Demokratie in Bayern – Rechtsgrundlagen, Praxis und Traditionen	181
<i>Andreas Kost</i>	
Direkte Demokratie an Rhein und Ruhr	197
<i>Oliver Wiedmann und Marie Jünemann</i>	
Direkte Demokratie in Berlin	213
<i>Helena Peltonen-Gassmann</i>	
Direkte Demokratie in Hamburg	225

V. Kommunale Direktdemokratie

<i>Lukas Kiepe und Frank Rehmet</i>	
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Die Bundesländer im Überblick	241
<i>Susanne Socher</i>	
Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Ein Leitfaden aus der Praxis für die Praxis	253

VI. Fallbeispiele direkter Demokratie

Walter Scheuerl

Der Hamburger Volksentscheid gegen die
Primarschulreform (2008–2010) 263

Ute Symanski und Harald Schuster

Eine Million Unterschriften –
Radentscheide schreiben Demokratieggeschichte 275

Uwe Kranenpohl

»Rettet die Bienen!« – Artenschutz durch Volksbegehren? 285

Ralf Hoffrogge

Vergesellschaftung von Wohnraum – Die Initiative
»Deutsche Wohnen & Co Enteignen« und ihr Volksentscheid 295

VII. Wichtige Fragen der direkten Demokratie

Roman Huber und Claudine Nierth

Dialogkunst und Gestaltungsmacht – Warum Bürgerräte
und direkte Demokratie zusammenpassen 309

Wolf J. Schünemann

Negativbeispiel Brexit? Das britische Referendum
über den EU-Austritt 321

Hermann K. Heußner

Das rechtspopulistische Verhältnis der AfD zur direkten
Demokratie – Kein Argument gegen Volksgesetzgebung 331

Arndt Leininger und Felix Grünewald

Ja oder Nein und nichts dazwischen? Zum Verhältnis von
direkter Demokratie und gesellschaftlicher Polarisierung 343

Andreas Gross und Frank Rehmet

Direkte Demokratie und Minderheiten 355

Marie Jünemann und Alexander Trennheuser

Direkte Demokratie als Motor der Transparenz 369

<i>Ulrich Arndt</i>	
Der Volksentscheid zu »Stuttgart 21« und die Folgen – Beginn der »Politik des Gehörtwerdens« in Baden-Württemberg	379
<i>Fabian Wittreck und Arne Pautsch</i>	
Direkte Demokratie vor Gericht oder: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Ein gestörtes Verhältnis?	391
<i>Reiner Eichenberger und Patricia Schafer</i>	
Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht	409
<i>Ralf-Uwe Beck</i>	
Direkte Demokratie – Was spricht dafür, was dagegen?	427

VIII. Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene

<i>Yvonne Plaul, Günther Beckstein und Harald Baumann-Hasske</i>	
Nach 30 Jahren Einführungsdiskussion – Die aktuellen Auseinandersetzungen um die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene	443
<i>Alexander Trennheuser</i>	
Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie e. V. zur Einführung einer bundesweiten Volksgesetzgebung	455

IX. Serviceteil

Auswahlbibliografie	467
Wichtige Webseiten	471
Autorinnen, Autoren und Geleitwortgeber	473

Heribert Prantl

Zum Geleit: Mehr Demokratie wagen

Es gibt Dutzende, nein Hunderte von Adjektiven, die eine Demokratie und ihre Eigenarten und Eigenheiten näher beschreiben. Da gibt es die parlamentarische, die partizipative, die repräsentative, die soziale, die wehrhafte und die streitbare Demokratie. Da gibt es die freiheitliche, die liberale, die gelebte und die entwickelte, die verfasste und die pluralistische, die erkämpfte und die elitäre Demokratie. Und immer wieder wird gern eine funktionierende und lebendige Demokratie beschworen. Lebendig? Funktionierend? Wenn nur noch jeder Zweite zum Wählen geht, ist es damit nicht mehr weit her. Die Repräsentativität der repräsentativen Demokratie leidet. Die Demokratie ist müde. Welche Verfahren helfen bei der Wiederbelebung?

Es gibt ja einige Unruhe in Deutschland, es gibt Proteste, Demos, Whistleblowing, es gibt den kleinen Widerstand wie er sich bei den Aktionen der »letzten Generation« zeigt und es gibt wiederum den Widerstand dagegen. Es ist aber der deutschen Demokratie bisher nicht gelungen, aus der Unruhe eine reformierende Kraft zu machen. Es gibt immer noch ideologische Rückstände der alten Angst vor dem Volk, die sich, zum Beispiel, in der Ablehnung jeglicher Elemente direkter Demokratie auf Bundesebene zeigt. Indes: Die Politik darf den Bürger nicht als notwendiges Übel der Demokratie betrachten. Das ist gefährlich.

Neuerdings kommt noch ein neues Adjektiv ins demokratische Spiel, es wird viel über eine radikal anmutende Demokratie diskutiert: die aleatorische Demokratie. Der Name geht zurück auf das lateinische Wort *alea*, das sowohl den Würfel als auch das Wagnis meint. Da wird nicht nur gewählt und abgestimmt, da wird auch dem Zufall Raum gegeben: bestimmte Ämter und Parlamentssitze werden nach bestimmten Vorgaben verlost; wegen dieser Vorgaben (zum Beispiel bei einer Richterwahl) heißt das Verfahren dann »focussiertes Losverfahren«. Nur durch den focussierten Zufall könne das Volk wieder zu sich selbst kommen. Das klingt ein wenig spinnert, ist es aber nicht. Die Politikwissenschaft diskutiert über dieses Wagnis schon geraume Zeit mit einigem Wohlwollen und propagiert Losverfahren nicht als Ersatz, sondern als Zusatz zur repräsentativen Demokratie; diskutiert wird über Mischformen aus Losen und Wählen.

Der Zufall gehört in die Spielbank, nicht in die Demokratie. Das ist der erste Reflex, der sich einstellt, wenn man über die Losverfahren nachdenkt. Man muss länger nachdenken. Das Losen ist keine Spinnerei. Schöpfen bei

Gericht werden ja heute schon ausgelost. Es geht nicht um das Ob, sondern um das Wie. Dann könnte das Los helfen bei der Vergabe von Organen zur Transplantation oder bei den Problemen der Triage, die als ethisch schier unlösbar gelten – sofern solche Probleme partout nicht anders gelöst werden können. Vielleicht wird dann in ein paar Jahren die einschlägige Grundgesetzformulierung ergänzt. »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus«, heißt es dort. Und dann: »Sie wird vom Volk in Wahlen und in Abstimmungen [...] ausgeübt«. Vielleicht kommt ein Drittes hinzu: »und in Losverfahren«.

Ich war immer ein Freund von Volksbegehren und Volksentscheiden; ich habe es immer für gut gehalten, die repräsentative Demokratie durch plebiszitäre Elemente zu ergänzen. Nach 75 Jahren Bundesrepublik ist die einschlägige Ur-Forderung des Grundgesetzes aber immer noch nicht erfüllt: Sie lautet: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt.« Diese Abstimmungen gibt es leider bis heute nicht. Wenn man sich schon mit der direkten Demokratie so schwer tut, wird man sich mit einer aleatorischen Demokratie noch schwerer tun. Aber: Ohne substanzielle Ergänzungen der repräsentativen Demokratie wird die Wiederbelebung der Demokratie nicht klappen. Ja, ich weiß: Wenn man nach den Pegida-Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit von »direkter Demokratie« spricht, laufen viele Politik-Profis und auch viele meiner Journalisten-Kolleginnen und Kollegen schreiend davon. Nur vorübergehend hatte es bei allen Parteien einige Sympathie für die Abstimmung des Bürgers über Sachfragen gegeben. Seit dem Schock des Brexit-Votums und den Erfolgen extrem populistischer Politik ist diese Sympathie wieder verschwunden. Zwar war und ist der Missbrauch des Plebiszits durch die repräsentative Politik etwa bei der Brexit-Abstimmung mit Händen zu greifen. Aber angelastet wird das Unheil weniger den Missbrauchern als dem Volk. Das Volk gilt, ohne dass man das laut sagt, als »zu dumm« für Sachentscheidungen. Plebiszite sind ein Rezept gegen die angebliche Dummheit.

Man muss die direkte Demokratie nicht fürchten. So schreibt die frühere Bundesverfassungsrichterin *Gertrude Lübbe-Wolff* in ihrem Buch über die »Demophobie«. Plebiszite begünstigen, bei kluger Ausgestaltung, »eine stärker an den Interessen der Bürger orientierte Politik, eine Steigerung des Niveaus der politischer Kommunikation, eine Zunahme von Bürgersinn und Bürgerkompetenz und größeres Vertrauen in die Institutionen und Akteure der repräsentativdemokratischen Politik.« *Lübbe-Wolff* weist zu Recht darauf hin, dass direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten ein Gegengewicht zur Kurzfristorientierung repräsentativdemokratischer Politik bieten. Bei den Plebisziten auf kommunaler Ebene gegen die Privatisierung der Daseinsvorsorge hat sich das eindrucksvoll gezeigt. *Lübbe-Wolff* kommt daher zum Ergebnis, dass es »noch nie so riskant« gewesen sei, »dieses Potenzial ungenutzt zu lassen«.

Beim Nutzen des Potenzials darf man freilich nicht unbedarft sein. Der Biedermann früher war der unpolitische Bürger. Der Biedermann heute könnte der sein, den *Max Frisch* in »Biedermann und die Brandstifter« beschreibt. Der riecht zwar das Benzin, spielt aber den Arglosen und verlangt, man dürfe nicht von jedem Menschen nur das Schlechteste denken. Daran kann man sich erinnert fühlen, wenn Rechtsextremisten versuchen, Proteste zu kapern. Man muss und kann Mittel, Wege und Regeln finden, das zu verhindern. Das darf aber nicht so weit gehen, den Bürger als suspektes Subjekt zu betrachten.

Eine Demokratie, die nicht an den Menschen glaubt und Menschen nicht mag, ist keine gute Demokratie. Demokratie heißt Zukunft miteinander gestalten. Zukunft! Miteinander! Gestalten! Das ist die schönste Definition, die ich kenne. Da braucht es mehr als nur Parlamentswahlen. Da braucht es mehr demokratische Mitbestimmung. Mehr Demokratie ist kein Wagnis, sondern eine Zukunftsnotwendigkeit.

Einleitung

1. Warum dieses Buch?

Seit Erscheinen der 2. Auflage dieses Buches im Jahr 2009¹ ist die Welt aus den Fugen geraten. Eine Weltkrise jagt die nächste. Rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien und Regime greifen die liberale Demokratie frontal an. Die Gesellschaften driften auseinander. Das Vertrauen in das Funktionieren der Demokratie liegt seit Jahren auf erschreckend niedrigem Niveau: Mit 51 % ist mehr als die Hälfte der Bürger² damit weniger oder überhaupt nicht zufrieden (*Best et al.* 2023, S. 17). Angesichts dieser Situation sind die Herausgeber der Ansicht, dass mehr direkte Demokratie einen Beitrag leisten kann, die Demokratiekrise zu überwinden.

Dort, wo Volksbegehren und Volksentscheide über lange Jahre zum festen Bestandteil der Demokratie für viele oder alle Bereiche der Gesetzgebung gehören, hat diese einen festen Platz in der politischen Kultur und genießt in der Bürgerschaft hohe Zustimmung. So halten zwei Drittel der Kalifornier Volksgesetzgebung für eine gute Sache (*Baldassare* 2022, S. 2). Und 90 % der Schweizer sind stolz auf ihre Volksrechte (Initiative und Referendum) (*Credit Suisse/gfs.bern* 2022, S. 13). Diese hohen Zustimmungswerte basieren auf den Erwartungen und Erfahrungen, dass Volksgesetzgebung dazu führt, dass jeder Bürger im Lauf der Zeit zwar immer wieder zu den Verlierern, aber auch immer wieder zu den Gewinnern von Volksentscheiden zählt. Volksgesetzgebung führt so zu Integration und demokratischen Selbstwirksamkeitserfahrungen. Volksgesetzgebung sollte deshalb auch auf Bundes- und Europaebene eingeführt werden. Die bestehende direkte Demokratie auf Kommunal- und Landesebene ist notwendig, aber nicht ausreichend. So fordern auch ca. zwei Drittel der Deutschen, Volksentscheide auf Bundesebene einzuführen (*Civey* 2021).

1 Die 3. Auflage 2011 war ein unveränderter Nachdruck der 2. Auflage.

2 In dieser Einleitung wird aus Gründen der Lesbarkeit in der Regel die männliche Schreibweise verwendet. Dort, wo das generische Maskulinum verwendet wird, sind die übrigen Geschlechter immer gleichermaßen angesprochen.

Diese Forderung nach mehr direkter Demokratie steht im massiven Gegensatz zum gegenwärtig herrschenden Mainstream innerhalb der demokratischen Parteien. Denn insbesondere unter dem Eindruck des britischen Plebiszits zum Austritt aus der Europäischen Union im Jahr 2016 (Brexit) und dem starken Emporkommen der teils rechtspopulistischen, teils rechts-extremen AfD seit 2013, deren programmatische Hauptforderung die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene ist, hat die Befürwortung der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz und auf europäischer Ebene in den demokratischen Parteien stark abgenommen. Dem liegen die Annahmen zugrunde, dass das Brexit-Plebiszit direkte Demokratie darstellt und Volksgesetzgebung im besonderen Maße missbrauchsanfällig ist.

Diese Auffassungen verkennen jedoch, dass es sich bei der Abstimmung über den Brexit um eine »von oben« angesetzte, konsultative Volksbefragung handelt. Volksbegehren und Volksentscheid sind jedoch etwas völlig anderes als solche Plebiszite. Insbesondere stellen Volksbegehren und Volksentscheid ein lernendes System dar. Denn gerade dann, wenn sich nach einem Volksentscheid herausstellen sollte, dass der Entscheid überwiegend negative Konsequenzen hatte, können die Gegner ein neues Volksbegehren auf den Weg bringen – und die bisherige Mehrheit kann ihren Fehler korrigieren. Dies ist bei einem Plebiszit nicht möglich. Denn hier sind Volksbegehren »von unten« ausgeschlossen. Dies ist die Situation in Großbritannien.

Der populistische Missbrauch von Volksgesetzgebung lässt sich durch eine strenge rechtsstaatliche Einbindung eindämmen. Denn ebenso wie das Parlament ist auch das Volk an die Vorgaben der Verfassung und des europäischen Rechts gebunden. Dies ist von den Verfassungsgerichten präventiv noch vor dem Volksentscheid zu kontrollieren. Und: Volksgesetzgebung hat die erste deutsche Demokratie nicht zu Fall gebracht. Der u. a. von der NSDAP initiierte Volksentscheid zum Young-Plan 1929 ist mit lediglich 13,8 % Ja-Stimmen der Stimmberechtigten krachend gescheitert. Durch Wahlen und durch Handlungen von gewählten Mandats- und Amtsträgern ist sie jedoch ins Wanken gekommen und untergegangen: 1932 und 1933 haben 37,3, 33,1 und 43,9 % der Deutschen die NSDAP gewählt, *Hindenburg* hat *Hitler* zum Reichskanzler ernannt und die Mehrheit der Reichstagsabgeordneten hat Hitlers Ermächtigungsgesetz zugestimmt.

Ziel des Buches ist daher Aufklärung über direkte Demokratie. Verdankt sich die Entstehung der 1. und 2./3. Auflage dem Siegeszug der direkten Demokratie nach 1989 auf Kommunal- und Länderebene in Deutschland, geht es in der 4. Auflage nun darum, der erneut verbreiteten Skepsis und Ablehnung zu begegnen.

2. Das Konzept und die Autoren

Das Konzept des Buches ist seit der 1. Auflage im Wesentlichen unverändert. Es fächert die Thematik der direkten Demokratie theoretisch, historisch, europäisch und international, föderal, kommunal, praxisbezogen, problembezogen und rechtspolitisch auf. Es öffnet dem Leser eine »Schatztruhe« möglicher Regelungen und gemachter Erfahrungen. Es ermöglicht auf vergleichende Weise herauszufinden, was für die Bundesebene in Deutschland und für Europa das Beste sein könnte.

Aufgrund der Entwicklungen der letzten 15 Jahre sind neue Beiträge hinzugekommen. Die fortgeführten Beiträge der Voraufgabe sind aktualisiert, aus Raumgründen aber leider vielfach auch gekürzt worden. Ein Teil der bisherigen Beiträge musste aus Raumgründen ganz entfallen. Sie behalten jedoch ihren Erkenntniswert. Wer sich über direkte Demokratie informieren will, sollte deshalb immer auch die vorangegangenen Auflagen dieses Buches zu Rate ziehen.

Zentral für unser Buch ist die Unterscheidung zwischen Plebiszit »von oben« und Volksgesetzgebung »von unten«. Plebiszite sind »von oben«, also von der Regierung und/oder dem Parlament ausgelöste Volksabstimmungen, häufig auch rechtlich unverbindliche Volksbefragungen. Volksgesetzgebung sind demgegenüber »von unten« durch Volksbegehren aus dem Volk ausgelöste verbindliche Volksentscheide. In diesem Buch geht es oft um letzteres. Denn Volksgesetzgebung gibt den Bürgern ein selbstgesteuertes, direktes Instrument der Selbstregierung, während Plebiszite lediglich zusätzliche Instrumente der Regierung bzw. des Parlamentes darstellen. Es liegt daher auch nicht fern, dass Regierungen bzw. Regierungsmehrheiten zuweilen versuchen, das Plebiszit rechtlich unverbindlicher Volksbefragungen durch einfaches Parlamentsgesetz einzuführen (*Heußner/Pautsch 2014*). Dies hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu Recht 2016 für verfassungswidrig angesehen (*BayVerfGH*).

Das breite inhaltliche Spektrum des Buches erfordert ein ebenso breites Spektrum von Autoren. Insgesamt haben 42 Autoren Beiträge geliefert. Es sind Juristen, Politologen, Historiker, Ökonomen, Theologen, Kommunikationswissenschaftler, Mathematiker, Unternehmer bzw. Kaufleute, Journalisten, Psychologen, Künstler und Sozialwissenschaftler. Sie haben sich – manche viele Jahre lang – mit dem Thema beschäftigt und zum Teil bahnbrechendes veröffentlicht. Unter den Autoren sind auch ehemalige Politiker. Ebenso finden sich ausgewiesene Volksgesetzgebungspraktiker: Wir betrachten es als Vorzug, dass auch eine Reihe von Initiatoren und Vertrauenspersonen von Volksbegehren unter unseren Autoren sind.

Das Buch ist kein kontroverser Band des Typs »Direkte Demokratie – Ja oder Nein?«. Dennoch repräsentieren die Autoren und ihre Beiträge ein breites Spektrum unterschiedlicher Aspekte von direkter Demokratie mit unterschiedlichen Akzenten. Vieles ist durchaus strittig. Der Leser, der auf solche Beurteilungsdifferenzen stößt, möge sich also nicht wundern: So sieht der jeweilige Autor die Dinge, und niemand wäre in der Lage bzw. überhaupt befugt, das in diesem Band vertretene wissenschaftliche bzw. politische »Spektrum« auf eine »Linie« zu bringen. Dazu gehört auch, dass im Buch aufgrund der Disziplinenvielfalt und der unterschiedlichen Fach- und Schreibkulturen eine gewisse »Stilliberalität« waltet. Dies gilt insbesondere auch für eine gendergerechte Sprache. Dort, wo das generische Maskulinum verwendet wird, sind die übrigen Geschlechter immer gleichermaßen angesprochen.

An dieser Stelle erscheint es angemessen, unser Verhältnis zu Mehr Demokratie e. V. klarzustellen. Mehr Demokratie e. V. ist ein bundesweiter Verein mit mehr als 10.000 Mitgliedern. Er ist die größte Demokratie-NGO Deutschlands und zählt zu den größten weltweit. Der Verein setzt sich insbesondere für »die Weiterentwicklung der Staats- und Gesellschaftsform unter dem Gesichtspunkt des Bedürfnisses der Menschen nach Selbstbestimmung und nach Möglichkeiten der politischen Einflussnahme, z. B. durch Volksbegehren und Volksentscheid«, »die staatsbürgerliche Bildung« und »die Förderung von Wissenschaft und Forschung zu Demokratie und Beteiligung« ein. Damit ist Mehr Demokratie e. V. auch ein Demokratiefachverband. Dem Kuratorium für Mehr Demokratie e. V. gehören 59 Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Kunst an; es unterstützt den Verein, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene einzuführen. Etliche Beiträger sind Mitglieder des Kuratoriums bzw. von Mehr Demokratie e. V.; die meisten jedoch wurden aufgrund persönlicher bzw. fachlicher Kontakte gewonnen.

3. Die Kapitel des Buches

In der Theorie zur direkten Demokratie haben wir *Theo Schiller*, einen der profiliertesten deutschen Forscher zu Volksabstimmungen, für den neuen Grundlagenbeitrag »Was ist direkte Demokratie?« gewinnen können. Weiter enthalten ist der bisherige Beitrag von *Hans Herbert v. Arnim* mit einer grundlegenden Kritik der bestehenden Demokratiedefizite in Deutschland. Die Beiträge von *Tilman Evers* zu »Volksouveränität und parlamentarisches System – Ideologiegeschichtliche Wurzeln einer aktuellen Debatte« und von *Birgit Sauer* zu »Direkte Demokratie und feministische Demokratietheorien« sind entfallen.

Im Kapitel über die deutsche Geschichte ist *Reinhard Schiffers*, der Nestor der historischen Direkte-Demokratie-Forschung zu den Weimarer Erfahrungen weiterhin vertreten; ebenso *Ulrich Bachmann*, jetzt zusammen mit *Lukas Kiepe*, zur Frage, warum das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid enthält. Der Beitrag von *Otmar Jung* zu den Volksabstimmungen der Nationalsozialisten ist nicht mehr vertreten.

Der Blick ins Ausland geht »natürlich« wieder in die Schweiz und die US-Gliedstaaten, den »Schwergewichten« der direktdemokratischen Praxis, sowie Italien und Irland, ebenfalls mit einer Vielzahl von Referenden. *Nadja Braun Binder*, eine der führenden eidgenössischen Juristinnen auf dem Gebiet der direkten Demokratie, hat den Schweiz-Beitrag für diese Auflage erstellt, *Hermann Heußner*, ausgewiesener Experte mit zahlreichen Publikationen zum Thema (direkte) Demokratie in den US-Gliedstaaten, den USA-Beitrag und *Eike-Christian Hornig*, einer der besten deutschen Kenner der italienischen direkten Demokratie, den Italien-Beitrag. Neu hinzugekommen ist der Beitrag von *Achim Wölfel* zu Irland. Denn dieses Land könnte mit seinen Erfahrungen von Bürgerräten und direkter Demokratie Vorbild für Innovationen sein. Neu dabei ist auch *Bruno Kaufmann*, der Mitbegründer von »Democracy International« und des »Global Forum on Modern Direct Democracy«. Er gibt einen Überblick über »Direkte Demokratie weltweit.« *Karl-Martin Henschel* und *Roman Huber* erörtern im Beitrag über die Europäische Union u. a. deren Demokratiedefizit und die Wege zu einer Demokratisierung.

Im Kapitel über die deutschen Bundesländer sind – neben einem Überblicksbeitrag – (wieder) vertreten: Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Land, Bayern als langjähriger Motor der direkten Demokratie in Deutschland sowie Hamburg und Berlin als Länder mit mittlerweile sehr umfangreicher bzw. spektakulärer Volksgesetzgebungspraxis. Der Bayern-Beitrag ist neu bearbeitet worden von *Birgit Schmölz* und *Karsten Schäfer* im Team mit *Manuela Glaab*, Spezialistin für direkte Demokratie in Bayern. Der bisherige Bearbeiter *Klaus Hahnzog* ist aus Altersgründen ausgeschieden. Den Beitrag zu Berlin haben *Oliver Wiedmann* und *Marie Jünemann*, seit Jahren bestens vertraut mit der direktdemokratischen Entwicklung in der Hauptstadt, von *Michael Efler* und *Christian Posselt* übernommen. Den neu aufgenommenen Hamburg-Beitrag verantwortet *Helena Peltonen-Gassmann*, u. a. Sprecherin des Zukunftsrates Hamburg. Einen speziellen Beitrag für die ostdeutschen Länder gibt es nicht mehr.

Im Rahmen der kommunalen Direktdemokratie behandeln *Lukas Kiepe* und *Frank Rehmet* Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bundesländern im Überblick. *Rehmet* ist als Mitverfasser des periodisch erscheinenden wissenschaftlichen Bürgerbegehrensberichts von Mehr Demokratie

e. V. ein Kenner der deutschen Bürgerbegehrensszene. *Lukas Kiepe* forscht zu Kommunalpolitik und den Regierungssystemen der Bundesländer. *Susanne Socher* liefert aus ihrer langjährigen Erfahrung der Bürgerbegehrensberatung einen Leitfaden aus der Praxis für die Praxis. *Roland Geitmann*, einer der Pioniere im Kampf für direkte Demokratie in Deutschland, konnte wegen seines viel zu frühen Todes leider nicht mehr mitwirken.

An vier Fallbeispielen aus den letzten 15 Jahren wird die Praxis direkter Demokratie plastisch.³ Alle haben bundesweit für Furore gesorgt. Zum einen der Volksentscheid gegen die Einführung der Primarschule in Hamburg. Der Initiator und Sprecher des Volksbegehrens, *Walter Scheuerl*, berichtet aus nächster Nähe von der Volksgesetzgebungskampagne. Die Vertrauensperson bzw. der Mitinitiator der erfolgreichen Volksinitiative »Aufbruch Fahrrad« in Nordrheinwestfalen, *Ute Symanski* und *Harald Schuster*, zeigen die Dynamik der Radentscheid-Bewegung auf, insbesondere in Berlin und Nordrhein-Westfalen. *Uwe Kranenpohl*, Spezialist für direkte Demokratie und Parteien, analysiert die verschiedenen Volksbegehren zum Artenschutz. Und *Ralf Hoffrogge*, Vertrauensperson des Volksbegehrens »Deutsche Wohnen & Co Enteignen«, liefert aus erster Hand einen Bericht zum Berliner Volksentscheid über die Enteignung der Berliner Bestände von Wohnungskonzernen.

Das umfangreichste Kapitel widmet sich wichtigen Fragen, die im Rahmen von direkter Demokratie immer wieder gestellt werden. Brandaktuell ist das Thema »Bürgerräte« und in welchem Verhältnis diese zur direkten Demokratie stehen. Als Autoren dafür sind *Roman Huber* und *Claudine Nierth*, Geschäftsführer bzw. Vorstandssprecherin von Mehr Demokratie e.V., als Organisatoren sowohl von Volksbegehren als auch Bürgerräten sehr qualifiziert. Der »Brexit« fehlt in keiner Diskussion um Volksabstimmungen. *Wolf Schünemann*, ausgewiesener Experte zu europabezogenen Volksentscheiden, nimmt sich dieses Themas an. *Hermann Heußner* forscht seit über 30 Jahren zur direkten Demokratie. Er beantwortet die Frage, ob die Forderung der rechtspopulistischen und in Teilen rechtsextremen AfD nach Volksabstimmungen dafür sprechen könnte, von Volkbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene »lieber die Hände weg zu lassen.« Volksentscheide stehen im Verdacht zu polarisieren. Die Politik- und Kommunikationswissenschaftler *Arndt Leininger* und *Felix Grünewald* gehen dieser Frage nach. Ein

3 In der 1. Auflage wurden insbesondere dargestellt der Kampf um mehr direkte Demokratie in Hamburg, die Einführung des Bürgerentscheids in Bayern und die Volksentscheide über den Bußtag und die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein. In der 2./3. Auflage wurde u. a. berichtet von Volksentscheiden zum Wahlrecht, dem Bürgerentscheid gegen den Verkauf von städtischen Wohnungen in Freiburg und vom direktdemokratischen Kampf um die Waldschlößchenbrücke und das Unesco-Weltkulturerbe in Dresden.

Dauerthema ist der immer wieder geäußerte Verdacht, Volksgesetzgebung schade Minderheiten. *Andreas Gross* und *Frank Rehmet* behandeln diese Frage. *Gross* ist aufgrund seiner schweizerischen Biografie als langjähriger Nationalrat, Mitglied in der parlamentarischen Versammlung des Europarats, Wissenschaftler und Mitinitiator von Volksbegehren ein weltweit führender Direkte-Demokratie-Experte. Demokratie funktioniert nur, wenn die Bürger Kenntnis von den jeweils relevanten Daten haben. Deshalb sind Transparenzgesetze demokratienotwendig. *Marie Jünemann*, Initiatorin eines Transparenzvolksentscheid, und *Alexander Trennheuser* zeigen, dass direkte Demokratie ein Motor für dieses Anliegen ist. *Ulrich Arndt*, Verwaltungsexperte für Bürgerbeteiligung, beleuchtet, wie ausgehend vom Volksentscheid über das Infrastrukturgroßprojekt »Stuttgart 21« in Baden-Württemberg mit der »Politik des Gehörtwerdens« ein Politikwechsel zu mehr dialogischer Beteiligung eingeleitet wurde. Der Beitrag von *Fabian Wittreck* und *Arne Pautsch*, beide langjährige juristische Experten für direkte Demokratie, widmet sich dem mitunter schwierigen Verhältnis von direkter Demokratie und Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Vor allem die gegenüber der Voraufgabe neu ergangenen Entscheidungen werden analysiert. Demokratische Instrumente sind nur zu empfehlen, wenn sie wirtschaftlich nicht schaden. *Reiner Eichenberger*, einer der einflussreichsten schweizerischen Ökonomen, und *Patricia Schafer* analysieren deshalb direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht. Sie haben das Thema Ökonomie von *Lars P. Feld* übernommen und völlig neu verfasst. *Ralf-Uwe Beck* schließt das Kapitel ab mit einer Tour d'Horizon zu »Pro und Contra« direkter Demokratie. Als langjähriger Bundesvorsandsprecher von Mehr Demokratie e. V. ist er mit den einschlägigen Argumenten bestens vertraut.

Das Buch endet mit zwei Beiträgen zur Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene in Deutschland. Zum einen legen *Yvonne Plaul*, *Günther Beckstein* und *Harald-Baumann-Hasske* dar, wie die direktdemokratische Diskussion zurzeit bei den Grünen, der CSU und der SPD verläuft. Es ist ein Blick aus der Binnenperspektive derjenigen Parteien, welche intensive Diskussionen zur direkten Demokratie führen: *Plaul* ist Sprecherin der Bundesarbeitsgemeinschaft Demokratie und Recht der Grünen, *Beckstein* war bayerischer CSU-Innenminister und Ministerpräsident, *Baumann-Hasske* war sächsischer SPD-Landtagsabgeordneter und ist Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen. Sie schließen an den Beitrag aus der Voraufgabe von *Hanns-Jürgen Wiegand* zur Einführungsdiskussion seit den 1990er-Jahren an. Zum anderen stellt *Alexander Trennheuser*, Bundesgeschäftsführer von Mehr Demokratie e. V., den Gesetzentwurf zur Einführung und Ausgestaltung des bundesweiten Volksentscheid von Mehr Demokratie e. V. vor.

4. Adressaten

Das Buch richtet sich gleichermaßen u. a. an Wissenschaftler, Studierende, Schüler, Lehrer, Politiker, Praktiker, ehrenamtlich Engagierte, Journalisten und vor allem interessierte Bürger. Es ist allgemeinverständlich geschrieben. Wir haben zwar weitgehend auf einen wissenschaftlichen Belegapparat verzichtet, und es braucht auch niemand ein wissenschaftliches Studium absolviert zu haben, um das Buch zu verstehen. Aber die Verlässlichkeit der Information und die Qualität der Darstellung waren oberstes Gebot. Dafür stehen die Beiträger und die Herausgeber ein. Allerdings ist es auch für unser Buch unvermeidlich, dass aufgrund des rasanten Tempos der Veränderungen bei Erscheinen manches schon wieder aktualisiert werden müsste. Wer sich weiter informieren möchte, dem sollen die Hinweise auf (meist wissenschaftliche) Literatur am Ende der jeweiligen Beiträge den Weg weisen. Dass darunter oft Forschungsarbeiten der einzelnen Beiträger sind, bietet eine entsprechende Gewähr. Daneben eröffnen die im Serviceteil aufgeführte Auswahlbibliografie und einschlägigen Webseiten weitere Informationsmöglichkeiten.

5. Dank und Hoffnung

Unser erster Dank gilt PD Dr. *Otmar Jung*. Er war Mitherausgeber und Autor der 1. bis 3. Auflage. Als Nestor der deutschen Forschung zur direkten Demokratie hat er maßgeblichen Anteil an dem bisherigen Erfolg des Buches. Er hatte insbesondere auf eine Idee von *Hermann Heußner* hin das Konzept des Buches erstellt. *Otmar Jung* ist nunmehr aus dem Herausgeber- und Autorenkreis auf eigenen Wunsch ausgeschieden. Dies bedauern wir sehr und verstehen es doch gleichermaßen. Als neue Herausgeber hinzugekommen sind *Prof. Dr. Arne Pautsch*, Co-Direktor des Ludwigsburger Demokratie Instituts (LDI, vormals Institut für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie der Hochschule Ludwigsburg), Dipl. pol. *Frank Rehmet*, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e. V., und *Lukas Kiepe*, Doktorand am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel der Universität Kassel.

Dass dieses Buch erscheinen konnte, war nur im Zusammenwirken vieler möglich, denen wir hier ebenso unseren Dank aussprechen. Zunächst den Beiträgern, die sich alle bereitwillig für die Mitarbeit gewinnen ließen und uns nicht mehr Mühe machten, als Herausgeber realistischweise zu erwarten haben. Dann insbesondere *Heribert Prantl*, dass er für die 4. Auflage unseres Buches ein Geleitwort schrieb, nachdem der 1. Auflage Bundes-

minister a.D. *Dr. Hans-Jochen Vogel* und der 2./3. Auflage *Gerald Häfner*, langjähriger Abgeordneter der Grünen im Bundestag und im Europäischen Parlament, Geleitworte mit auf den Weg gegeben hatten. Dies gereicht allen Beteiligten zur Ehre. Schließlich danken wir dem Lau-Verlag für die gute Zusammenarbeit sowie dem Bundesvorstand von Mehr Demokratie e. V. für die tatkräftige ideelle und finanzielle Unterstützung.

Die wissenschaftliche Literatur über direkte Demokratie hat in den letzten Jahrzehnten einen enormen Umfang angenommen. In dieser hat das Buch in der hier vorliegenden Art ein Alleinstellungsmerkmal gewonnen. Wir hoffen, dass auch seine 4. Auflage in der Diskussion um direkte Demokratie vielen ein nützlicher Begleiter sein möge.

Weiterführende Literatur

Baldassare, Mark: Reengaging Citizens in the Initiative Process, Public Policy Institute of California (PPIC), 2022, www.ppic.org/blog/reengaging-citizens-in-the-initiative-process/ (abgerufen: 08.09.2023).

Best, Volker/Decker, Frank/Fischer, Sandra/Küppers, Anne: Demokratievertrauen in Krisenzeiten, Bonn 2023.

BayVerfGH, Entscheidung vom 21.11.2016, Az. Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15, www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/15-viii-14u.a-entscheidung.pdf (abgerufen: 18.10.2023).

Civey: Umfrage: Bundesweite Bürgerräte. Was die Bürger über bundesweite Losversammlungen und Volksentscheide denken, Berlin 2021, Mehr Demokratie e. V., www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/umfrage-buerger-raete-2021.pdf (abgerufen: 17.10.2023).

Credit Suisse/gfs.bern: Sorgenbarometer 2022, www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/responsibility/worry-barometer/schlussbericht-credit-suisse-sorgenbarometer-2022.pdf (abgerufen: 23.10.2023).