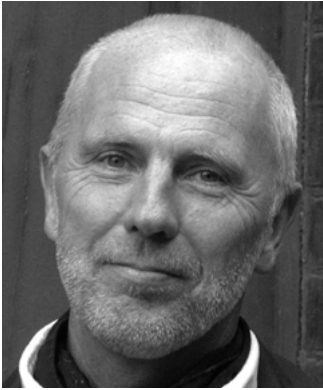




Klaus Selle

# Exit Plebiszit?

## Die Brexit-Kampagne und der Umgang mit Instrumenten direkter Demokratie auch auf kommunaler Ebene



England sei das Mutterland des Fußballs und der Demokratie, heißt es. In beiden Disziplinen hat sich das Land in diesem Frühsommer allerdings nicht mit besonderen Leistungen hervor getan. Lassen wir einmal das unrühmliche Ausscheiden aus der Fußball-Europameisterschaft beiseite und richten den Blick auf den Brexit, genauer: auf den Prozess, der zum Votum führte. Was dort geschah, hatte mit Demokratie wenig, mit Demagogie und Desinformation hingegen viel gemein. Welche Folgen der Brexit-Entscheid für das Land und die EU hat, wird sich noch zeigen. Über die Folgerungen für den Umgang mit Formen direkter Demokratie auch auf kommunaler Ebene – also mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – sollte man jedoch schon jetzt nachdenken.

Kurz- bzw. Vorfassungen dieses Textes sind erschienen in: Planerin H. 4/2016 S. 55-56 und pnd|online II/16 ([www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de))

### „Wenn man eine Waschmaschine kauft, wird man besser informiert“: die Brexit-Kampagne als Beispiel missbrauchter Plebiszite

Am Rande eines Demonstrationszuges vornehmlich junger Menschen, die sich nach dem Brexit-Entscheid für den Verbleib in der EU einsetzten, erläuterte eine Teilnehmerin ihre Beweggründe und sprach etwa Folgendes in die Mikrofone der Tagesschau-Reporter: „Man hat uns vieles nicht gesagt, was wir hätten wissen müssen. Wenn man eine Waschmaschine kauft, wird man besser informiert. Die Abstimmung kann gar nicht die Stimme des Volkes zum Ausdruck bringen, denn das Volk wusste nicht, worüber es abstimmt.“

Nach allem, was man vom Festland aus wahrnehmen konnte, war die Kampagne für und gegen „Leave“ tatsächlich an Niveaulosigkeit nicht zu unterbieten: Es wurden Emotionen geschürt, Vorurteile angeheizt, Halbwahrheiten verbreitet und Haltloses versprochen. Das kam einem zum Teil bekannt vor, denn insbesondere die Rechtspopulisten aller Länder erwecken gern den Eindruck, man könne inmitten einer (Ängste erzeugenden) globalisierten Welt zu jenen Sankt-Nimmerleins-Tagen zurückkehren, in denen man angeblich noch ganz unter sich und alles viel besser war. Allein die Tatsache, dass verantwortliche Politiker sich auf dieses Niveau einlassen und Vorurteile, Ängste und Hass weiter schüren, zeugt schon – vorsichtig formuliert – von einer erheblichen Erosion demokratischer Kultur.

In diesem Fall aber kam noch hinzu, dass nicht nur Halbwahrheiten, sondern handfeste Lügen verbreitet wurden. Das begann mit solchen Lächerlichkeiten wie der Behauptung, die „Weißkohl-Direktive“ der EU umfasse 27.000 Wörter – ohne dass es je eine solche Direktive gegeben hat. Und selbst die Verordnung zur angemessenen Krümmung der Gurke, die es tatsächlich einmal gab, war keine Initiative aus Brüssel, sondern stammt aus einer sehr alten dänischen Gemüse-Vorschrift. Aber das nur am Rande. Kehren wir zur Brexit-Kampagne zurück. Da hieß es z.B. auch, die EU schreibe vor, Kinder unter acht Jahren dürften keine Ballons aufblasen. Auch das ein Hirngespinnst: Es wird nur an die Eltern appelliert, auf die ganz Kleinen aufzupassen.

Gravierender aber waren die folgenden Beispiele: 350 Millionen Pfund zahle man in die Kassen der EU – pro Woche. Das stand in großen Lettern auf dem Kampagnen-Bus des ehemaligen Londoner Bürgermeisters Boris Johnson (dem jetzt attestiert wurde, dass er der „kreativste Lügner“ gewesen sei) – verbunden mit dem Versprechen, diesen Betrag werde man zukünftig in das chronisch unterfinanzierte Gesundheitssystem (National Health Service) des Landes stecken. Einmal abgesehen davon, dass die Summe stark übertrieben war und zugleich unterschlagen wurde, welche Mittel Großbritannien von der EU erhielt – am Tag nach der Abstimmung verschwand das Versprechen von der Internetseite der Brexit-Betreiber, Boris Johnson hüllte sich in Schweigen und Nigel Farage, der ebenfalls nach der Abstimmung schnell abgetauchte Chef der europaskeptischen Ukip, behauptete: Er habe das nie versprochen.

Wie viele Rechtspopulisten heizten die Brexit-Betreiber Fremdenfeindlichkeit an, schürten Ängste und Vorurteile und versprachen, Zuwanderung zukünftig deutlich zu begrenzen. Im

Jahr zuvor war die Nettozuwanderung in Großbritannien auf über 300.000 Menschen angewachsen. Das machte man sich zunutze und versprach, die „Kontrolle über unser Land wiederzugewinnen“. Unterschlagen wurden dabei aber zwei Fakten. Erstens: Die meisten Einwanderer kamen aus Ländern der EU (insbesondere Polen, lediglich 4% waren Asylsuchende). Innerhalb der EU, ja für alle Länder, die die Vorteile des Binnenmarktes in Anspruch nehmen (auch wenn sie nicht – wie etwa Norwegen – Mitglieder sind) gilt aber Personenfreizügigkeit. Zweitens: Die Brexit-Befürworter wollten unbedingt auch weiter am Binnenmarkt teilnehmen, behaupteten aber die Bedingungen, an die das geknüpft ist, könnten sie außer Kraft setzen, was, wie sich unmittelbar nach der Entscheidung zeigte, von den anderen 27 EU-Staaten sofort verneint wurde. Kurzum: Hier wurden nicht nur Fremdenfeindlichkeit geschürt und innerer Unfrieden gestiftet, sondern desinformiert und in Aussicht gestellt, was nicht zu halten war.

Als letztes Beispiel: Selbstverständlich werde der Ausstieg geordnet verlaufen, hieß es. Schon wenige Tage nach der Entscheidung verdichtete sich aber der Eindruck, dass die EU-Skeptiker durchaus nicht wussten, was im Falle des Erfolgs ihrer Bemühungen zu geschehen hat. Das, was sich derzeit abspielt – insbesondere die Flucht der zentralen Brexit-Anführer aus der Verantwortung –, bestätigt die schlimmsten Befürchtungen (vgl. zu „gebrochenen Versprechen“ auch: Sanduh [2016]).

Jürgen Habermas (2016) resümiert und erweitert zugleich den Blick auf die Verantwortlichen: „Nach ersten Analysen haben die Medien und die streitenden Parteien die Bevölkerung über relevante Fragen und elementare Tatsachen – also über die Grundlagen einer vernünftigen Urteilsbildung – nicht informiert, ganz zu schweigen von differenzierten Argumenten für oder gegen konkurrierende öffentliche Meinungen.“ Kurzum: Die eingangs zitierte Demonstrantin hatte recht, mehr als das: Das Wahlvolk wurde nicht nur schlecht informiert, es wurde vielmehr gezielt in die Irre geführt. Ex-Premier John Major sprach schon vor der Abstimmung von „Demagogie“, „Unehrllichkeit“ und „Falschinformationen“. Und davon, dass „die Protagonisten eines Brexit mit dem britischen Volk ‚russisches Roulette‘“ spielten (Haefliger 2016). Er hatte recht.

### „The artful misrepresentations of interested men“: die Warnung der Federalist Papers

Josef Joffe (2016) zieht aus dem Brexit die Konsequenz, dass man mit Volksentscheiden zu Schicksalsfragen „Verführern in die Hände spielt“ und folgert, dass in solchen Fällen das Parlament gefordert sei. In diesem Zusammenhang verweist er darauf, dass dies schon von den Gründervätern der amerikanischen Verfassung ebenso gesehen wurde. Er bezieht sich dabei auf die „Federalist Papers“. Dabei handelt es sich um insgesamt 85 Texte, die 1787/88 in verschiedenen Zeitungen New Yorks erschienen, um den Verfassungsentwurf

für die Mitgliedsstaaten der USA zu erläutern. Unter den drei Autoren, die gemeinsamen unter dem Pseudonym Publius auftraten, war auch der spätere Präsident James Madison. Er setzt sich im 63. Text mit der Rolle des Senats im System von Checks und Balances auseinander und beschreibt wahrhaft hellseherisch die Gefahr, dass Volksentscheide in aufgeheizter Stimmung angesichts ungerechtfertigter Versprechungen und gezielter Irreführung zustande kommen könnten. So würde das Volk womöglich verleitet, sich selbst zu schaden, um dann im Nachhinein die eigene Entscheidung umso mehr zu beklagen. In solchen Situationen seien z.B. die Beratungen eines Senats als „gemäßigter und angesehener Versammlung von Bürgern“ notwendig, auf dass Vernunft und Wahrheit wieder die Oberhand gewinnen und der Weg in die Irre vermieden werden kann: „...so there are particular moments in public affairs when the people, stimulated by some irregular passion, or some illicit advantage, or misled by the artful misrepresentations of interested men, may call for measures which they themselves will afterwards be the most ready to lament and condemn. In these critical moments, how salutary will be the interference of some temperate and respectable body of citizens, in order to check the misguided career, and to suspend the blow meditated by the people against themselves, until reason, justice, and truth can regain their authority over the public mind?“

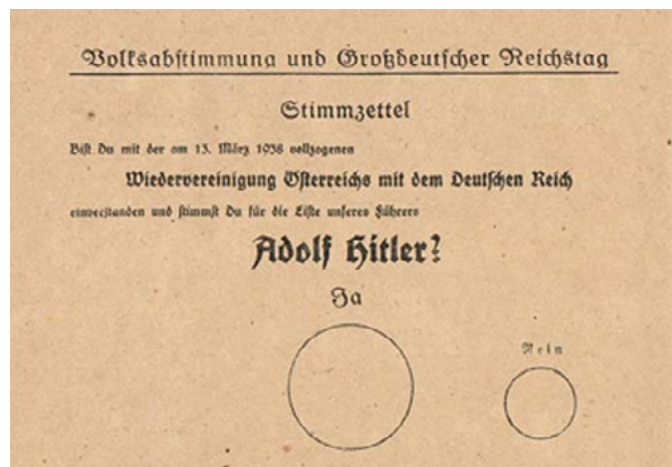


Abb. 1: Der Missbrauch von Referenden im Nationalsozialismus wird heute vielfach noch als Argument gegen Formen direkter Demokratie ins Feld geführt (<https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/57/Stimmzettel-Anschluss.jpg>)

Eng damit zusammen hängt ein weiterer Aspekt, der bei der Auseinandersetzung mit plebiszitären Verfahren bedacht werden will: Adam Soboczynski hat völlig zu Recht darauf verwiesen, dass „der Wunsch nach Plebiszit keineswegs immer Ausdruck einer demokratischen Gesinnung ist“. Das mag schon daran deutlich werden, dass die AfD oder der Front National Volksentscheide fordern – um sie gegen die parlamentarische Demokratie in Stellung zu bringen (vgl. Marti 2014). Auch in früheren Zeiten – etwa der Weimarer Republik und selbst im Nationalsozialismus (s. die Abbildung eines Stimmzettels von



1938 in Abb. 1) – drückte sich Antiparlamentarismus zum Beispiel in Referenden und Volksbefragungen aus. So gesehen ist Soboczynskis Folgerung „Nicht die Populisten habe diese Wahl gewonnen, das Verfahren selbst war populistisch“ auf den ersten Blick naheliegend.

Allerdings bedarf es zweiter Blicke, denn der Populismus-Vorwurf gegen direktdemokratische Verfahren ist ja nicht neu. Mithin sind auch die Gegenargumente bekannt. Sie lauten: Populistisches Verhalten sei auch gewählten Parlamentariern nicht fremd. Selbst parlamentarische Mehrheiten ließen sich von den Medien und vermeintlichen Stimmungen im Volk zu Entscheidungen drängen, die nicht anders als populistisch zu bezeichnen seien. Und gerade in jüngster Zeit werde zudem deutlich, wie stark polemische und populistische Töne auch in den Alltag der Politik, in politische Debatten, Wahlkämpfe etc. Eingang gefunden hätten.

Es wäre also eine unangemessene Vereinfachung, plebiszitäre Verfahren unter den Generalverdacht des Populismus zu stellen und sie so für die (Weiter-)Entwicklung der Demokratie zu disqualifizieren – und ich vermute, dass Soboczynski das auch so nicht gemeint hat, sondern insbesondere auf die Brexit-Kampagne abzielte. Schon im Federalist Paper No. 63 werden die Bedenken gegen Plebiszite ja auf spezifische, für Missbrauch und Fehlentscheidungen besonders anfällige Situationen hin formuliert und auf diese bezogen andere Verfahren demokratischer Willensbildung als angemessen angesehen.

Was also lässt sich in diesem Sinne von der Brexit-Kampagne lernen? Unmittelbare Rückschlüsse auf Deutschland verbieten sich zunächst, denn es gibt hier auf gesamtstaatlicher Ebene keine Volksbegehren o.Ä. (mit Ausnahme einer Neu-

gliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG). Aber für Bundesländer und insbesondere Kommunen haben direktdemokratische Verfahren seit den 1990er Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Hierauf bezogen lässt sich sehr wohl einiges folgern. Zunächst und vor allem: Direkte Demokratie, die auch als Mittel gegen Missbrauch staatlicher Macht entstand, kann selbst missbraucht werden (die Warner aus dem 18. Jahrhundert hatten recht). Ihre möglichen Wirkungen und Gefährdungen

- lassen sich jedoch nicht isoliert beurteilen, sondern stehen in Wechselwirkung zu anderen demokratischen Verfahren und sie
- hängen stark vom Stand der politischen Kultur ab, in deren Kontext sie angewendet werden.

Auf diese Aspekte sei im Folgenden etwas näher eingegangen.

### Drei Demokratien: Gemeinsam stark oder einander im Weg?

Direktdemokratische Verfahren sind Teil komplexer politischer und administrativer Prozesse. Das gerät oft aus dem Blick, wenn über sie debattiert wird. Da scheinen sie allein und für sich zu stehen. Das trifft aber aus mindestens zwei Gründen die Wirklichkeit nicht:

1. Die Schweiz ist keine „direkte Demokratie“, sondern bestenfalls eine „halbdirekte“. Denn selbst dort stehen Initiativen und Referenden neben Wahlen und parlamentarischen Entscheidungsfindungen. Beides ist aufeinander bezogen und entwickelt erst als Zusammenhang die Leistungen, die man mit der Schweizer Demokratie verbindet. Gleiches gilt grund-



Abb. 2: Bilder aus der Brexit-Kampagne im Frühsommer 2016 (Google-Aufruf „Vote Leave“)

sätzlich auch für Deutschland, wenn auch in anderer Balance und vor allem: vor einem deutlich kürzeren Erfahrungshintergrund, in dem es bislang noch nicht gelang, eine politische Kultur zu entwickeln, die dem Zusammenspiel direktdemokratischer und parlamentarischer Formen eine Basis gibt.

Diese Situation scheint sich noch verkompliziert zu haben, seitdem der Blick auf die – gelegentlich als „dritte Säule der Demokratie“ apostrophierte – partizipative Demokratie gelenkt wurde. Ihre Bedeutung wird unter anderem im Vertrag von Lissabon für die Staaten der Europäischen Union und das Handeln der EU selbst unterstrichen. Aber sie ist auch und besonders für die kommunale Ebene wichtig. Denn durch Partizipation soll Demokratie auch unabhängig von Wahlakten und Abstimmungen erlebbar werden – zwischen den in großen Abständen stattfindenden Ratswahlen und bevor es zu Bürgerentscheiden kommt.

Damit wird auch der Zusammenhang zwischen direktdemokratischen und partizipativen Entscheidungsprozessen unmittelbar einsichtig: Erstere können vermeidbar sein, wenn Letztere verlässlich praktiziert werden. Eine transparente und ergebnisoffene Erörterung, in der alle wesentlichen Gesichtspunkte zur Sprache kommen, würde helfen, konsensfähige Wege zu identifizieren – so es sie gibt. So weit die Theorie. In der Praxis herrscht aber noch hinsichtlich des Agierens in und mit den „drei Demokratien“ heilloses Durcheinander und zum Teil große Verunsicherung bei den politischen und administrativen Akteuren.

2. Ein Bürgerbegehren bezieht sich auf ein eng umgrenztes Thema zu einem bestimmten Zeitpunkt und kennt nur ein Dafür oder Dagegen. Dabei aber kann es nicht sein Bewenden haben. Wer verstehen will, wie es dazu kam, wird den Blick auf das prozessuale Vorfeld und den thematischen Kontext richten müssen. Und wer die Konsequenzen eines erfolgreichen Entscheids bearbeiten will, muss auch weiter denken als der Horizont der Initiative reichen konnte. Ein Beispiel: Wenn eine neue Straßenbahnlinie abgelehnt wurde, muss man sich fragen, ob und wie zuvor über die Mobilitätsfragen in der Stadt gesprochen wurde – und wie man nun, nach dem Wegfall der einen Lösung, die zur Abstimmung stand, den sich weiterhin stellenden Problemen gerecht werden will. Oder: Wer der Interessenvielfalt in der Gesellschaft gerecht werden will, muss auf Meinungsbildungsprozesse setzen, die Kompromisse erzeugen und so auch Minderheitsinteressen gegen Mehrheitswünsche austarieren können. Und so wird man auch nach der Ablehnung eines Standortes für den dringend benötigten Wohnungsneubau fragen müssen, wo und wie es nun weiter geht. Auf's Neue müssen viele kleine Schritte der Meinungsbildung gegangen werden. Auf's Neue sind partizipative und parlamentarische Erörterungen – neben den notwendigen administrativen Schritten – erforderlich.

## Politische Kultur: Fehlt es der direkten Demokratie an zentralen Voraussetzungen?

Direktdemokratische Verfahren setzen eine politische Kultur voraus, die von Vertrauen in das Personal und die Prozeduren der Demokratie geprägt ist. De facto werden sie aber von großen Teilen des Wahlvolkes zunehmend dazu genutzt, um Misstrauen und Verdrossenheit zum Ausdruck zu bringen. Der „Senat“, die politischen Gremien werden eben von vielen nicht mehr, wie Madison das noch sehen konnte, als „temperate and respectable bodies of citizens“ wertgeschätzt – vielmehr von einer anscheinend wachsenden Gruppe in der Bevölkerung voller Misstrauen betrachtet. Wenn politische Brandstifter diese Vorbehalte für ihre eigenen Absichten nutzen und weiter anheizen, nimmt die Demokratie insgesamt Schaden.

Das scheinen viele politische Akteure während der Brexit-Kampagne billigend in Kauf genommen zu haben. Mehr noch: Man hat sich nicht nur untereinander aufs Ärgste verunglimpft und so alle Vorurteile derer bestätigt, die das „schon immer gewusst“ haben. Man hat auch gleich noch alle Fachleute (die „sogenannten Experten“) in diesen Strudel der Selbstentwertung mit einbezogen: „I think people in this country,' declared Vote Leave's Michael Gove, 'have had enough of experts.' His fellow Brexiteers were quick to back him up. 'There is only one expert that matters,' said Labour MP Gisela Stuart, also of Vote Leave, 'and that's you, the voter'“ (Deacon 2016).

Eine solche Haltung, die „dem Volk“ attestiert, klüger zu sein als alle Fachleute, Politiker etc. ist wesentliches Kennzeichen jeder Spielform des Populismus, wie Karin Priester (2012) an vielen Beispielen illustriert. Mit ihr werden vor allem „bildungsferne, unpolitische Teile der Bevölkerung, die Politik schlechthin für ein ‚schmutziges Geschäft‘ halten“ mobilisiert (a.a.O. S. 5). Aber auch andere Milieus, die ebenfalls Vorbehalte gegen „die da oben“ pflegen, werden in ihrem Misstrauen gegenüber Institutionen und Verfahren demokratischer Meinungsbildung bestärkt. Politiker wie Michael Gove, Gisela Stuart und ihre Gesinnungsgenossen in vielen Ländern Europas vergiften also nachhaltig die politische Kultur und beschleunigen so die Erosion des Vertrauens in demokratisches Prozedere.

Die Befürworter direkter Demokratie hoffen darauf, dass mit ihr „eine politische Kultur, die von Respekt, Verständnis und Verantwortung geprägt ist“ entstehen könne ([www.mehrdemokratie.de](http://www.mehrdemokratie.de)). Nicht zuletzt die Brexit-Kampagne legt aber die Vermutung nahe, dass eine solche politische Kultur bereits gegeben sein muss, wenn Plebiszite Bausteine demokratischer Willensbildung sein und nicht zu „trojanischen Pferden“ des Populismus werden sollen. Eine respektvolle und um Verständnis und Verständigung bemühte politische Kultur ist also zuallererst Voraussetzung, bevor ihre Förderung auch Wirkung

sein kann. Von dieser zentralen Voraussetzung scheint man aber – außerhalb der Schweiz – noch weit entfernt zu sein. Damit aber werden direktdemokratische Verfahren als Mittel antiparlamentarischer, wenn nicht „antipolitischer“ Mobilisierung einsetzbar. Wer an dieser Missbrauchsanfälligkeit der Plebiszite etwas ändern will, muss sich also mit der Frage auseinandersetzen, ob und wie die Spirale des Misstrauens angehalten werden kann und wie eine politische Kultur, die die positiven Wirkungen direkter Demokratie zur Entfaltung kommen lassen kann, wieder hergestellt wird. Eine Antwort darauf ist nicht leicht zu haben

### Was der Fall ist: Lassen sich Plebiszite sachgerecht und fair vorbereiten?

Die Brexit-Kampagne war voller Polemik, Demagogie und Desinformation. Das wurde eingangs bereits beschrieben – und mag in der Form ein besonders krasser Fall sein. Aber auch viele andere Auseinandersetzungen, die letztlich in Volksabstimmungen oder Referenden mündeten, waren von erheblicher „Faktenschwäche“ geprägt. Ängste und Hoffnungen, Schreckensszenarien und haltlose Versprechungen standen und stehen einander gegenüber. Und selbst wenn mit Fakten operiert wird, geschieht dies selektiv und interessengeleitet. Wer dazu nach Beispielen sucht, wird vielerorts fündig. Hier will ich nur auf ein besonders prominentes Beispiel aus der deutschen Stadtentwicklungsdiskussion verweisen: die Abstimmung im Land Baden-Württemberg zum S-21 Projekt. In den Tagen davor richtete der damalige Stuttgarter Oberbürgermeister an die Wählerinnen und Wähler in seiner Stadt ein Schreiben (vgl. Abb. 3), das in seiner Einseitigkeit und Unvollständigkeit für sich selbst spricht. Wer auf dieser Grundlage über das Stuttgarter Projekt abstimmte, konnte jedenfalls nicht wissen, um was es tatsächlich geht. Auch dies wiederum: kein Einzelfall.

#### Was passiert, wenn Sie am Sonntag „Ja“ sagen, also das Projekt Stuttgart 21 ablehnen?

- »» Dann geschieht zunächst einmal gar nichts. Und für „gar nichts“ wird das Land mit 1,5 Milliarden Euro (das sind 1.500 Millionen Euro) Schadensersatzzahlungen an die Bahn zur Kasse gebeten. Eine unvorstellbare Summe Geld. Wenn man 100 Euroscheine aufeinander stapelt, ergibt das einen 1.500 Meter hohen Turm. 25-mal so hoch wie der Bahnhofsturm.
- »» Dann haben wir nichts außer einem maroden Gleisbett, welches nach und nach erneuert werden muss. Das kostet dann weitere 1,3 Milliarden Euro.
- »» Diese wahnwitzigen Summen müssen von uns Steuerzahlern aufgebracht werden. An allen Ecken und Kanten wird dann Geld für neue Projekte fehlen.
- »» Ob und wann die Neubaustrecke nach Ulm gebaut wird, ist dann völlig offen.

#### Was passiert, wenn Sie am Sonntag „Nein“ und damit Ja zu Stuttgart 21 sagen?

- »» Das Quartier Rosenstein wird gebaut, 100 Hektar mitten in der Innenstadt. Bezahlbarer Wohnraum und Arbeitsplätze. Keine fossilen Energieträger. Keine schädlichen Emissionen.
- »» Wir haben die Chance, das erste CO<sub>2</sub>-freie Stadtquartier in Europa zu realisieren.
- »» Die Stadt wächst zusammen. Statt trennender Bahngleise entstehen Grünflächen, Parks und öffentliche Plätze.
- »» Unsere Stadt wird schöner und lebenswerter, 5.000 Bäume werden gepflanzt: ein Segen für das Klima in unserer Stadt.
- »» Kein Kopfbahnhof mehr. Keine Endstation. Das Bahnprojekt Stuttgart-Ulm garantiert Stuttgarts Anschluss an Europa. Die U12 wird verlängert, der Straßenverkehr erheblich entlastet.
- »» Keine Schadensersatzzahlungen in Milliardenhöhe.

Abb. 3: Ein Beispiel für einseitige und selektive „Information“ im Vorfeld einer Volksabstimmung: Auszug aus einem Schreiben des damaligen Stuttgarter Oberbürgermeisters an die Wahlberechtigten in Stuttgart – unmittelbar vor der Abstimmung über das „S 21-Kündigungsgesetz“ am 27.11.2011

Zieht man zudem die erhebliche Medienmacht in Betracht, die oft hinter einer der zur Abstimmung stehenden Positionen steht, so wird unmittelbar einsichtig: Eine sachgerechte und faire Auseinandersetzung über die Frage, die es zu entscheiden gilt, wird ohne Spielregeln, an die sich alle halten, nicht zu haben sein. Wie solche Spielregeln aussehen könnten, lässt sich wieder aus der Schweiz lernen: Dort gibt es zum Beispiel das volkstümlich sogenannte „Abstimmungsbüchlein“, in dem nach vorgegebener Gliederung präzise und ausgewogen – online wie offline – über den Abstimmungsgegenstand informiert wird. Dieser Text wird in der Regel von der Regierung verfasst. Es ist aber auch denkbar, wie etwa in Irland ein unabhängiges Gremium („referendum commission“) mit der Erstellung einer solchen Informationsgrundlage zu beauftragen (Rehmet 2012).

Zu den Spielregeln kann es auch gehören, Transparenz herzustellen – etwa über die finanziellen Quellen, aus denen Kampagnen finanziert werden. Viele weitere Maßnahmen wären denkbar, um auf Sachgerechtigkeit und Fairness hinzuwirken. Letztlich aber ist es wieder eine Frage der politischen Kultur, ob alle Beteiligten bereit sind, sich solche Spielregeln aufzuerlegen und sich an sie zu halten.

### Stadtentwicklungsfragen: Folgerungen für die Handhabung von Referenden und Entscheiden auf kommunaler Ebene?

Das, was bislang allgemein beschrieben wurde, lässt sich auch im Umgang mit Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene und bezogen auf Fragen der Stadtentwicklung wiederfinden. Dazu nur einige Stichworte: Beginnen wir mit der Frage nach dem Kontext einzelner Abstimmungen. Da ist zunächst festzustellen, dass das Verhältnis repräsentativer zu

direkter zu partizipativer Demokratie lokal derzeit wohl mehr Verwirrung stiftet als Klarheit schafft: Da

■ scheinen Parlamente ihren eigenen Entscheidungen nicht zu trauen und setzen ohne Not Referenden (z.B. Ratsbürgerentscheide) in Gang. In aller Regel wäre das durch eine entschlossene Handhabung partizipativer Elemente in den vorlaufenden Meinungsbildungsprozessen vermeidbar;

■ übernehmen in 13% aller

Fälle kommunale Parlamente die Anliegen von Bürgerbegehren (Rehmet u.a. 2014, S.27). Was als positives Zeichen für die Wirkungen von Begehren und die Lernfreudigkeit

der Parlamente verstanden werden könnte, verweist aber ebenfalls darauf, dass man durch frühzeitige partizipative Auseinandersetzung mit den in Rede stehenden Themen die Bürgerbegehren selbst hätte entbehrlich machen können;

- werden Konzepte zur Entscheidung gestellt, ohne dass zuvor ein Plan B erarbeitet oder – besser noch – Alternativen öffentlich erörtert worden wären;
- scheint „das Standvermögen der Räte sehr nachgelassen“ zu haben, wie es in einer Umfrage unter Fachleuten hieß (vgl. Ginski u.a. 2016, S. 8): „Die tragenden Akteure treten zunehmend zurückhaltend und beobachtend auf“, hieß es, womit u.a. gemeint war, dass parlamentarische Mehrheiten Entscheidungen meiden, bei denen der öffentlichkeitswirksame Widerstand artikulationsstarker Gruppen befürchtet wird.

Fasst man solche Beobachtungen zusammen so, entsteht der Eindruck, dass

- vielerorts Beschlüsse noch im Geiste des „DAD“-Schemas („decide – announce – defend“) gefasst und nicht auf breite Meinungsbildung gestützt werden (vgl. Selle 2013, S.250 ff.);
- nicht erkannt wird, in welchem Maße frühzeitige und ergebnisoffene Partizipation über das „Ob“ und „Wie“ von Plänen und Projekten Bürgerentscheide überflüssig werden lassen könnten und
- so die kommunalen Parlamente in ihrer Rolle gestärkt statt geschwächt würden – sofern man bereit ist, auch gegen laute Stimmen, die lediglich vorgeben, „die Bürger“ zu vertreten, bei den eigenen, auf die transparente Auseinandersetzung mit allen relevanten Gesichtspunkten gestützten Entscheidungen zu bleiben;
- die Gleichung: „Mehr Beteiligung = Stärkung der Demokratie“ nicht unter allen Bedingungen, vor allem nicht in jedem Fall für Rolle und Wertschätzung der parlamentarischen Arbeit gilt. Vielmehr ist Beteiligung (in direktdemokratischer wie partizipativer Weise) aus Bürgerperspektive derzeit oft eher Ausdruck von Misstrauen gegenüber den gewählten Vertreterinnen und Vertretern, „die sonst machen, was sie wollen“. Wer die Rolle der Parlamente im Zusammenwirken mit den lokalen Verwaltungen stärken will, muss daher auch bei ihnen selbst ansetzen (vgl. Loske 2015).

Die zweite Frage nach der politischen Kultur und der damit zusammenhängenden Missbrauchsanfälligkeit von Formen direkter Demokratie ist auf kommunaler Ebene differenziert zu beantworten, denn es geht in der Mehrzahl der Fälle – von den Auseinandersetzungen um Großprojekte einmal abgesehen – um konkrete Vorhaben mit überschaubaren, fassbaren Wirkungen. Dennoch

- können Bürgerentscheide funktionalisiert werden, um die Interessen einzelner Gruppen durchzusetzen – ob es um

Einzelhandelsstandorte, Parkplätze, Wohngebieterschließungen, Schulpolitik, den Bau von Verkehrstunneln, kommunalpolitische Machtverhältnisse oder vieles andere geht;

- segeln nicht wenige Begehren unter falscher Flagge – wenn es etwa um Natur- und Landschaftsschutz zu gehen scheint, wo doch die Betreiber nur die eigenen Immobilien und deren privilegierte Lage im Sinn haben. Oder wenn man sich scheinbar für die Minderung von Ausgaben für den Straßenbau einsetzt, in Wahrheit aber nur die eigenen Erschließungs- oder Ausbaubeiträge sparen will etc.;
- fließt in das Abstimmungsverhalten in vielen Fällen ein hoher Anteil von Misstrauen, Vorbehalten und prinzipiellem Protest gegen die, „denen man es mal zeigen muss“, ein, der mit der Sache selbst nichts zu tun hat;
- wird auch hier gelegentlich die Erosion des Vertrauens in die (kommunale) Politik von interessierter Seite genutzt, um für die eigenen Positionen Stimmen zu sammeln.

Bleibt die dritte Frage, die nach sachgerechter und fairer Meinungsbildung. Auch hier gibt es erhebliche Defizite. Darauf wurde schon hingewiesen. Aber selbst wenn es nicht um so explosive Themen wie den Stuttgarter Bahnhof geht,

- werden die Auseinandersetzungen im Vorfeld emotional aufgeheizt, sind voller Halbwahrheiten, Mutmaßungen, Befürchtungen und Versprechen;
- tragen die lokalen Medien vielfach nicht zur Versachlichung und ausgewogenen Berichterstattung bei, sondern machen die Position einer Seite zu ihrer Sache;
- steht in der Regel keine von allen Seiten akzeptierte, neutrale Informationsgrundlage zur Verfügung.

Während viele Probleme bei der Handhabung direktdemokratischer Verfahren tief wurzelnde Ursachen haben – das gilt insbesondere für das Misstrauen gegenüber allem, was „von oben“ kommt – ließe sich an dieser Situation vergleichsweise einfach einiges ändern: Eigentlich benötigten die Verfahren im Vorfeld von Bürgerentscheiden eine Art neutraler Moderation oder Ombudsstelle, deren Aufgabe es vor allem ist,

- mit den streitenden Parteien Fakten zusammenzutragen, die als gemeinsame Argumentationsbasis anerkannt werden. Dieses „joint fact finding“ hat sich schon in anderen Verfahren bewährt und würde hier auch gewährleisten, dass man der Komplexität der in Rede stehenden Sache wenigstens näherungsweise gerecht wird;
- sicherzustellen, dass auch die Perspektiven schweigender Gruppen eingebracht werden;
- Argumente pro und contra in ausgewogener und verständlicher Form zusammenzufassen.

Die Ergebnisse dieser Vorfeldarbeit könnte dann in gedruckt und online zur Verfügung gestellte Abstimmungsunterlagen nach Schweizer Vorbild einfließen. Darüber hinaus wäre in öffentlichen Veranstaltungen dafür zu sorgen, dass jeweils alle



Parteien gleichgewichtig zu Wort kommen und dabei ggf. auch korrigierend einzugreifen, wenn Stil oder Sache verfehlt werden. Die Moderation wäre sozusagen die Hüterin der Fakten und des Fair Play. Natürlich hätte auch eine solche Prozessgestaltung ihre Voraussetzungen: Eine der wesentlichen wäre, dass die lokalen Leitmedien unparteiisch bleiben. Eine andere, dass die jeweilige Kommune (die ja oft selbst „Partei“ ist) an einer solchen Versachlichung der Entscheidungsvorbereitung interessiert und den zusätzlichen Verfahrensaufwand zu tragen bereit ist.

Letzteres zumindest ist nicht gänzlich unrealistisch, wie ein Beispiel zeigt: Als man sich 1988 in Hannover politisch uneins war, ob dort eine Weltausstellung durchgeführt werden sollte, verständigten sich die streitenden Parteien darauf, die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt zu fragen. Möglichkeiten für Bürgerentscheide gab es da noch nicht, daher wurde eine „Bürgerbefragung“ vorbereitet, an deren Ergebnisse sich der Stadtrat binden wollte. Um zu verhindern, dass die Meinungsbildung im Vorfeld des Befragungstermins zu einseitig wird, rief man eine unabhängige „Arbeitsgruppe Anwaltsplanung“ ins Leben. Methodisch griff man dabei auf das in Hannover über mehrere Jahrzehnte in den Sanierungsgebieten erfolgreich praktizierte „Advocacy-Planning“ zurück und weitete die Idee der um Symmetrie bemühten Auseinandersetzung auf die gesamtstädtische Ebene aus. Auch die lokalen Medien, die die Expo eigentlich zu ihrer Sache gemacht hatten, spielten insofern mit, als sie immerhin – wenn auch nicht wirklich gleichgewichtig – auch skeptischen Stimmen Raum gaben.

Angesichts der informationellen Übermacht der Kräfte, die sich für die Durchführung der Weltausstellung aussprachen, sah die Arbeitsgruppe ihre Aufgabe vor allem darin, weniger artikulationsstarken Positionen Gehör zu verschaffen, fachliche Argumente (etwa zur Ambivalenz einer „festivalisierten“ Stadtpolitik) in die Debatten einzubringen und in öffentlichen Veranstaltungen die Auseinandersetzungen der streitenden Parteien zu moderieren. Das Befragungsergebnis ähnelte damals dem Brexit-Votum von heute: 51,5% der Wahlberechtigten sprachen sich für die Expo aus. Aber anders als im aktuellen Fall entspannten sich damals die Verhältnisse nach der Entscheidung, nicht zuletzt, weil das Verfahren überwiegend als fair und die Informationsgrundlage für die individuellen Entscheidungen als umfassend angesehen wurden. Was spräche dagegen, auf solchen Vorerfahrungen aufbauend auch andernorts derartige Verfahren zu vereinbaren? Dass das nur ein kleiner Schritt wäre, ist unstrittig. Immerhin könnte das Problem der Desinformation auf diesem Wege gemindert werden. Viele andere blieben ungelöst. Aber wie, wenn nicht in kleinen Schritten, kämen wir weiter?

Univ.-Prof. Dr. Klaus Selle

Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH – Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

### Quellen:

Deacon, Michael (2016): Michael Gove's guide to Britain's greatest enemy... the experts. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/10/michael-goves-guide-to-britains-greatest-enemy-the-experts/>

Ginski, Sarah/Selle, Klaus/Thissen, Fee/Zalas, Lucyna (2016): Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie (Teil 1). In: pnd | online II/2016 ([www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de))

Habermas, Jürgen (2016): Die Spieler treten ab. Ein Gespräch mit Jürgen Habermas über den Brexit und die EU-Krise. In: Die ZEIT No. 29 vom 7. Juli S. 37

Haefliger, Markus M. (2016): Brexit-Referendum. Die Selbsterfleischung der Tories geht weiter. In: Neue Zürcher Zeitung.

<http://www.nzz.ch/international/britisches-eu-referendum-pensionaer-im-abstimmungskampf-ld.87142>

Joffe, Josef (2016): Diktatur des Volkes. Wer die Menschen direkt befragt, spielt Verführern in die Hände. Schicksalsfragen gehören ins Parlament. In: Die Zeit No. 29 vom 7. Juli 2016 S. 1

Loske, Reinhard (2015): Politik der Zukunftsfähigkeit: Konturen einer Nachhaltigkeitswende. Frankfurt (S. Fischer)

Marti, Simon (2014): Volksentscheide. Der Traum aller Populisten. In: Cicero v. 16.5.2014 <http://www.cicero.de/berliner-republik/direkte-demokratie-alternative-volksentscheid/57581>

Priester, Karin (2012): Wesensmerkmale des Populismus. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ 5-6/2012) S.3-9

Publius [James Madison] (1787/88): The Senate Continued. Zuerst erschienen in: The Independent Journal <https://www.congress.gov/resources/display/content/TheFederalist+Papers#TheFederalistPapers-63>

Rehmet, Frank (2012): Themen 21. Die Abstimmungsbroschüre. Praxis und Empfehlungen für die Information der Stimmberechtigten vor einer Volksabstimmung. hgg. von Mehr Demokratie e.V. [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen21\\_Abstimmungsbroschuere.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen21_Abstimmungsbroschuere.pdf)

Rehmet, Frank/Büttner, Christian/Mittendorf, Volker (2014): Bürgerbegehrensbericht 2014; hgg. von Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung, Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, Universität Marburg. Berlin

Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte edition stadt | entwicklung. Detmold. Verlag Dorothea Rohm

Soboczynski, Adam (2016): Der neue Bonapartismus. Der Wunsch nach Plebisziten muss nicht demokratisch sein. In: DIE ZEIT (No. 28/2016)

Sanduh, Serina (2016): Four broken promises and a u-turn after Brexit results. <https://inews.co.uk/essentials/news/politics/broken-promises-following-eu-referendum-result/>

Alle Zugriffe auf Internet-Seiten 22.8.2016