

Maximilian v. Putnik-Simandy\*

## Direkte Demokratie, eine missbrauchte Idee

### Erläuterungen zu einem kontroversiell diskutierbaren Themenkomplex

Viele Europäer halten es für eine selbstverständliche und unumstößliche Wahrheit, dass die Demokratie die beste aller Staatsformen sei, ohne jedoch diese Überzeugung verständlich und glaubhaft begründen zu können. In der Tat zeigt es sich, dass eine große Bevölkerungsmehrheit in den westlichen Industriestaaten ein Maß an persönlicher Freiheit und einen Wohlstand genießt, der in Ländern mit anderen Staatsformen selbst unter günstigsten Rahmenbedingungen (z. B. reiche Rohstoffvorkommen bei geringer Bevölkerungsdichte) kaum je erreicht wird. In dieser Einschätzung sind sich die meisten politischen Parteien einig, selbst wenn sie sonst sehr unterschiedliche oder sogar einander widersprechende politische Ziele und Konzepte vertreten.

Allerdings gibt es auch im Westen viele Politikverdrossene sowie eine kleine, aber aktive Minderheit, die entweder die Demokratie grundsätzlich in Frage stellt, oder aber die real existierenden Formen von Demokratie als unbrauchbare Umsetzungen bzw. Etikettenschwindel betrachten. Sind Freiheit und Wohlstand tatsächlich Früchte der Demokratie, oder besteht etwa gar kein ursächlicher Zusammenhang? Eine wissenschaftlich stichhaltige Antwort darauf zu geben und darüber hinaus auch noch die Mechanismen aufzuzeigen, warum dies so sei, dürfte allerdings schwierig, wenn nicht sogar unmöglich sein. Es ist mir daher ein Anliegen, auf die grundlegenden und wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit dem kontroversiellen Komplex „Direkte Demokratie“ Antworten zu geben, die – so hoffe ich – Licht ins Dunkel dieses oft heftig diskutierten Themas bringen. Bevor wir uns mit der komplizierten Thematik „Direkte Demokratie“ beschäftigen, vorab die Definition der zwei Grundbegriffe Politik und Demokratie:

Politik wird in der Politikwissenschaft definiert als „... die Gesamtheit aller Interaktionen, die auf die autoritative (durch eine anerkannte Gewalt allgemein verbindliche) Verteilung von Werten (materiellen oder nichtmateriellen, wie z. B. Demokratie) abzielen“. Politisches Handeln lässt sich daher so charakterisieren: „Soziales Handeln, das auf allgemein verbindliche Vorgaben, Entscheidungen und Steuerungsmechanismen ausgerichtet ist und das Zusammenleben von Menschen regelt“.

Demokratie bezeichnet heute Herrschaftsformen, politische Ordnungen oder politische Systeme, in denen Macht und Regierung vom Volk ausgehen. Dieses wird entweder unmittelbar oder durch Auswahl entscheidungstragender Repräsentanten an allen Entscheidungen, die die Allgemeinheit verbindlich betreffen, beteiligt. In demokratischen Staaten und politischen Systemen geht die Regierung durch Wahlen aus dem Volk hervor. Typische Merkmale einer modernen Demokratie sind freie Wahlen, das Mehrheits- oder Konsensprinzip, der Minderheitenschutz, die Akzeptanz politischer Oppositionen, Gewaltenteilung, Verfassungsmäßigkeit, Schutz der Grund- und Bürgerrechte sowie Achtung der Menschenrechte. Da die Herrschaft durch die Allgemeinheit ausgeübt wird, sind Meinungs- und Pressefreiheit zur politischen Willensbildung unerlässlich. Viele existierende Demokratien sind außerdem

Republiken. Demokratie ist in den meisten demokratischen Ländern formell ein tragendes Verfassungsprinzip, so in Deutschland, in Österreich und in der Schweiz. Dies ist auch der Fall in vielen Staaten, deren demokratischer Charakter umstritten ist, wie z. B. im vorrevolutionären Libyen. Moderne Monarchien sind mit dem Demokratiebegriff in vielerlei Hinsicht vereinbar geworden – so haben sich gemischte Staatsformen herausgebildet, die entscheidende Demokratieelemente in sich vereinen – z. B. in Großbritannien, Schweden und Dänemark.

Kenntnisse oder gar vertieftes Wissen über die Demokratie als Regierungsform sind in der Bevölkerung nur sehr bruchstückhaft vorhanden: Lediglich ca. fünf Prozent verfügen über diesbezüglich fundiertes Wissen, 15 Prozent kennen sich teilweise aus, und die restlichen 80 Prozent haben keine Ahnung!

Ein Beispiel, wie sehr der Begriff Demokratie missverstanden werden kann/will und dadurch eine ganze Nation in Geiselnhaft zu nehmen imstande war, war die „Deutsche Demokratische Republik“ (1949–1990), von ihren Adepten als „Arbeiter- und Bauernstaat“ bezeichnet, in Wirklichkeit aber eine „realkommunistische Diktatur“, die Millionen Bürger über vierzig Jahre irregeführt und ideologisch missbraucht hat. Am Namen dieses Staates stimmt nur eines von den drei Wörtern, nämlich das Wort „Deutsch“! Eine „Republik“ – eine „*res publica*“, Sache des Volkes – war die DDR nicht. Das Volk hatte nichts zu sagen. Und „demokratisch“ war die DDR schon gar nicht, sondern unserem westlichen Demokratieverständnis diametral entgegengesetzt: Unterdrückung, Indoktrinierung der Jugend, Ausbeutung, Verfolgung Andersdenkender, etc. Der Langzeit-DDR-Regierungschef Walter Ulbricht, Gründer der SED, der „Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“, wurde in der Sowjetunion „linientreu“ geschult. Ehemalige Parteifreunde bezeichneten ihn als „Paradekommunisten“, der sich kommunistischer gebärdete als viele maßgebliche Genossen in der Sowjetunion.

## Der Demokratie-Index

Der Demokratie-Index (engl. *Democracy Index*) ist ein von der Zeitschrift *The Economist* jährlich berechneter Index, der den Grad der demokratischen Entwicklung in 167 Ländern misst und vergleicht. Er wurde erstmals 2006 und danach meist jährlich veröffentlicht. Innerhalb dieses Index wird zwischen zwei Demokratietypen und zwei Regimetypen unterschieden: Vollständige Demokratien und unvollständige Demokratien einerseits, Hybridregime (Mischformen aus Autokratie und Demokratie) und autoritäre Regime andererseits. Laut Demokratie-Index 2017 ist Norwegen – ein demokratisch regiertes Königreich – mit 9,87 von zehn möglichen Punkten das demokratischste Land der Welt, während das als autoritär-kommunistisches Regime bezeichnete Nordkorea mit 1,08 Punkten auf dem letzten Platz rangiert. Österreich liegt als vollständige Demokratie mit 8,75 Punkten im vorderen Drittel des Index.

## Typen und Systeme von Demokratien

Die Demokratie ist nicht, wie man meinen könnte, eine klar definierte Staatsform, die auf eine ganz bestimmte Art „so und nicht anders“ funktioniert. Im Gegenteil: Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis gibt es viele unterschiedliche Formen von Demokratien wie z. B. Staaten, die man als demokratisch regierte Staaten bezeichnen kann. Trotzdem bestehen gewisse Gemeinsamkeiten in allen Demokratien, ebenso wie man Gruppen von demokratischen Systemen unterscheiden kann, die einander ähnlich sind. Der Verfasser versucht hier bewusst nicht die „reine Theorie“ der Demokratie (die eine fast utopische Vorstellung ist) zu charakterisieren, sondern er beschreibt jene Hauptformen von Demokratie, wie man sie heute im politischen Alltag tatsächlich beobachten kann.

In der direkten Demokratie nimmt das Volk unmittelbar durch Abstimmungen über Sachfragen am Staatsgeschehen teil. Das weltweit ausgeprägteste direktdemokratische System hat die Schweiz, deren Staatswesen sich als „Schweizerische Eidgenossenschaft“ definiert. In weiten Teilen der 68er- und Alternativbewegungen war statt direkter Demokratie oft der Begriff „Basisdemokratie“ üblich. Direkte Demokratie oder zumindest die Einführung von mehr plebiszitären Elementen auf Bundes- und Landesebene galten als deren erklärte Ziele.

In der repräsentativen Demokratie sind ausgewählte Repräsentanten des Volkes für eine begrenzte Zeit zur Machtausübung autorisiert. Nach Ablauf dieser Periode muss über die Zusammensetzung einer solchen Volksvertretung durch Wahl neu entschieden werden. Die Periode beträgt üblicherweise mehrere Jahre; in vielen Staaten hat sich ein Zeitraum zwischen vier und acht Jahren eingebürgert. Repräsentiert wird das Volk nicht nur in den gesetzgebenden Organen (Parlament, Rat), sondern auch in den gesetzesausführenden Organen (Regierung, Verwaltung). Letztere werden gelegentlich nicht vom Volk direkt gewählt, sondern indirekt über Volksvertreter.

Bei Wahlen als politischer Beteiligungsform geht die Staatsgewalt nur insoweit vom Volk aus, als dieses die Repräsentanten wählt (Personen oder Parteien), die die politischen Entscheidungen für die Zeit der anstehenden Wahlperiode treffen. Beim reinen Verhältniswahlrecht kann der Wähler eine Partei benennen, die seinen politischen Vorstellungen am nächsten kommt. Im Parlament sind die Parteien dann mit jener Stärke vertreten, die ihrem Stimmenanteil entspricht. Beim reinen Mehrheitswahlrecht zieht aus jedem Wahlkreis jener Bewerber ins Parlament ein, der dort die meisten Stimmen auf sich vereint; in einigen repräsentativen Demokratien kommen Mischformen vor.

### Gemeinsamkeiten in Demokratien

Obwohl die Philosophen der Aufklärung im 17. und 18. Jahrhundert bei ihren diversen Staatstheorien, die der modernen Demokratie zu Grunde liegen, durchaus unterschiedliche Vorstellungen entwickelten, wurden im konkreten politischen Alltag in allen demokratischen Staaten die wesentlichen Gedanken von allen Vordenkern übernommen und miteinander kombiniert – allerdings von Land zu Land mit unterschiedlichem Gewicht. So kennen alle – oder doch die meisten – modernen Demokratien die Gewaltenteilung:

- Legislative (gesetzgebende Gewalt): Parlament – in der Regel zwei Kammern. In Bundesstaaten Volksvertretung nach Einwohnerzahl und Vertretung der Bundesstaaten. Genehmigt auch die Staatsausgaben;
- Exekutive (ausführende Gewalt): Regierung und Verwaltung;
- Judikative (richterliche Gewalt): Gerichtsbarkeit, Oberster Gerichtshof;
- eine Verfassung (Grundgesetz) – sie regelt die Grundrechte der Bürger sowie die Organisation der staatlichen Organe, ihre Aufgaben und Befugnisse;
- Gesetze regeln die Einzelheiten (in Gesetzbüchern): das Zivilgesetzbuch legt gegenseitige Rechte und Pflichten der Menschen fest; das Strafgesetzbuch sieht Verbote und Sanktionen bei Gesetzesverstößen vor. Zu den Gesetzen zur Regelung der staatlichen Tätigkeiten zählen z.B. Steuergesetze und Strafprozessordnungen. Daneben gibt es noch Gesetze zu einzelnen Themenbereichen wie etwa Umweltschutz, Landwirtschaft, Energieversorgung, Eisenbahn, Straßenverkehr usw.;
- Wahlen (sind meist frei und geheim);
- Parteien sind Gruppen von Menschen, die miteinander Lösungen für politische Fragen erarbeiten und bei Wahlen dem Volk unterschiedliche Programme vorlegen;
- Mitentscheidung direkt durch das Volk sehen Volksentscheide oder Volksbefragungen vor. In der direkten Demokratie sind Volksentscheide häufig und bindend, in parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien hingegen sind Volksbefragungen eher selten und nicht in jedem Fall verbindlich. Auch Meinungsumfragen stellen eine Form von Volksbefragungen dar, obwohl sie formell in den Verfassungen nicht vorgesehen und damit nicht bindend sind.

Aber Achtung! Stichwort Selbstüberforderung: Politische Akteure überbieten einander im Wahlkampf häufig mit zum Teil überzogenen Versprechungen, um Wählerstimmen zu gewinnen.

## Das Thing der alten Germanen

Als Thing oder Ding wurden Volks- und Gerichtsversammlungen nach altem germanischem Recht bezeichnet. Der Ort oder Platz für solche Versammlungen wurde Thingstätte genannt und lag häufig etwas erhöht oder unter einem Baum (Gerichtslinde), jedoch immer unter freiem Himmel. Die Orte dieser Gerichtsversammlungen wurden später auch Malstätte bzw. Malstatt genannt und mit Gerichtssteinen gekennzeichnet, etwa in der Mader Heide in Nordhessen, möglicherweise identisch mit dem von Tacitus erwähnten Mattium; dies war ein Kultplatz und germanischer Versammlungs- und Gerichtsplatz und bis in das Mittelalter Thingplatz der hessischen Landstände.

In Island, das vor allem von norwegischen Wikingern besiedelt wurde, hielten diese ab 930 n. u. Z. einmal jährlich während zwei Wochen im Juni eine gesetzgebende Versammlung, das

Althing (isl. Alþingi), ab. Dieses hatte sowohl gesetzgebende als auch Gerichtsbarkeitsfunktionen. Es bestand bis ins Jahr 1798, als die Dänen das Althing auflösten. Seine Tradition wurde nach Abschüttlung der dänischen Kolonialherrschaft durch das isländische Parlament weitergeführt.

Das Wort Thing bedeutet seit ältester Zeit „Volks- und Gerichtsversammlung“. Im alemannischen Raum und im Rheinland hat sich die Bedeutung teilweise noch bis ins 17. Jahrhundert im Wort Dinghof erhalten, das einen mit dem herrschaftlichen Niedergericht verbundenen Hof bezeichnete. Daneben machte der Begriff einen Bedeutungs- und Lautwandel durch. Ping wurde zu neuhochdeutsch Ding und neuenglisch thing. Die Bedeutung „Sache“ leitet sich von der auf der Gerichtsversammlung behandelten „Rechtssache“ ab und wurde später verallgemeinert. Im Gegensatz zu Deutschland und England hielt sich der Begriff in Nordeuropa in beiden Bedeutungen bis heute. So heißt das isländische Parlament Alþingi, das dänische Folketing, das norwegische Storting und das der Färöerinseln Løgting. In Schweden heißen die Provinziallandtage Landsting.

## Die alten Griechen – Erfinder der Demokratie?

In Athen wählte das Volk so genannte Archonten. Das waren adelige Beamte, die jeweils für ein Jahr regierten. Damit war Athen aber noch lange keine Demokratie, denn Archonten konnten nur Adelige werden. Die Bürger, die sich an der Wahl beteiligen durften, hatten oft Schulden bei den Adelligen und mussten ihnen ihr Wahlrecht abtreten. So kam es, dass die Adelligen die Macht im Staat an sich rissen und die Bauern, Hirten, Fischer, Handwerker und Tagelöhner fast keine politischen Rechte besaßen.

Die so genannte „attische Demokratie“ erlangte ihre vollständige Ausprägung im 5. Jahrhundert v. u. Z., im Zeitraum zwischen den Perserkriegen und dem Peloponnesischen Krieg. Dies war zugleich die Zeit der größten Machtentfaltung Athens durch den attischen Seebund, und einer darauf mitgegründeten glanzvollen kulturellen Entfaltung mit deren imponierendstem Zeugnis, der Akropolis. Die attische Demokratie ist die Vorläuferin einer auf dem Prinzip der Volkssouveränität gegründeten politischen Ordnung. Mit ihr wurde ein Verfassungstypus entwickelt, der allen Bestrebungen zur Ausweitung direktdemokratischer Ansätze als Modell und geschichtliche Erfahrung diente und im Wesentlichen bis heute angewendet wird. Auch in der Epoche ihrer Vollendung bot die attische Demokratie allerdings nur einem Teil der Bevölkerung das Recht zu echter politischer Partizipation. Frauen, Sklaven und Metöken (Fremde, meist ebenfalls griechischer Herkunft) waren davon ausgeschlossen. Registrierte Vollbürger waren andererseits auf allen politischen Entscheidungsebenen gefordert. Eine Gewaltenteilung im modernen politischen Sinn existierte jedoch nicht.

Die Entwicklung der Polis Athen zur Demokratie vollzog sich in einem über gut zwei Jahrhunderte langen und keineswegs gradlinigen oder zielgerichteten Prozess. In der Geschichte Athens kam es nach der Beseitigung des Königtums zunächst zur Herrschaft der Adelsgeschlechter. Schließlich führten verschiedene strukturelle Reformen zur Herausbildung der klassischen attischen Demokratie. Die Demokratie in Athen endete, als Alexander der Große

von Mazedonien 338 v. u. Z. die Stadt eroberte und Athen Teil des mazedonischen Königreichs wurde.

## Die moderne repräsentative Demokratie

Moderne Demokratien, wie wir sie heute kennen, haben viel von Grundsätzen im antiken Griechenland übernommen, aber wenn wir heute von Demokratie sprechen, meinen wir nicht genau das Gleiche wie damals. Im Gegensatz zu modernen Demokratien gab es damals kein Parlament, keine Parteien und auch keine Berufspolitiker. Demokratie entwickelte sich in kleinen Stadtstaaten, in denen bedeutend weniger Menschen lebten als in den meisten heutigen Staaten. Man vertraute auf die Beteiligung aller Bürger und nahm Rücksicht auf ihre Ansichten. Das bedeutet aber nicht, dass wirklich alle wählen und ein Amt übernehmen durften. In der Demokratie im antiken Griechenland haben die Bürger nicht nur Gesetze beschlossen, sondern auch deren Einhaltung überwacht und über jene geurteilt, die sich nicht an die Gesetze hielten. In einer modernen Demokratie hingegen gibt es die Gewaltenteilung: Diese Bereiche sind aufgegliedert in Legislative (die Gesetzgebung durch das Parlament als gesetzgebende Körperschaft), Exekutive (die ausführende Gewalt; unter anderem durch die Polizei, die darauf achtet, dass die Gesetze eingehalten und richtig ausgeführt werden) und die Judikative (die Rechtsprechung durch unabhängige Richter und Gerichte).

Die moderne Demokratie wurde von den Philosophen der Aufklärung angedacht und in langen Kämpfen vom Volk Schritt für Schritt erstritten. Drei wesentliche Punkte sind der modernen Demokratie und ihrer Vorstufe in der Antike gemeinsam:

- Demokratie entstand als Reaktion auf übergroße Machtfülle und Machtmissbrauch durch einzelne oder kleine, durchaus auch elitäre Gruppen.
- Wichtigste Aufgaben der Demokratie sind die Kontrolle der Regierung, die Verhinderung von willkürlichen Gerichtsurteilen und die breit abgestützte abschließende Entscheidung über Fragen von großer nationaler Tragweite.
- Gefahr droht der Demokratie durch Populismus, d. h. durch einfache Rezepte, die dem Volk mehr versprechen als realistisch verwirklicht werden kann – während sich verantwortungsvolle Politiker mit der harten Wahrheit unbeliebt machen.

## Der Begriff „direkte Demokratie“

Die direkte – auch unmittelbare – Demokratie bezeichnet sowohl ein Verfahren als auch ein politisches System, in dem die stimmberechtigte Bevölkerung unmittelbar über politische Sachfragen abstimmt. Diese Bedeutungsvariante wird aufgrund der Kombination von Elementen direkter und indirekter Demokratie auch als halbdirekte oder plebiszitäre Demokratie bezeichnet. Gelegentlich werden auch weitere Formen der Bürgerbeteiligung sowie Informationsrechte als direkte Demokratie bezeichnet. Ist jedoch die Art der Beteiligung nicht primär auf das Fassen von konkreten Beschlüssen bezogen, sondern lediglich die intensive Beteiligung möglichst vieler an möglichst vielem im Vordergrund, spricht man von einer partizipatorischen = anteilhabenden Demokratie. Die direkte Demokratie ist daher eine Form der direkten Beteiligung der Bürger an demokratischen Entscheidungen, im Gegensatz zur indirekten oder repräsentativen Demokratie, die auf der Souveränität des Volkes beruht. Dies kann in Form einer Versammlungsdemokratie oder durch Initiativen und Referenden mit Abstimmung geschehen, wobei die direkte Abstimmung über Themen statt über Kandidaten oder Parteien erfolgt – zum Beispiel bei Volksabstimmungen. Manchmal wird der Begriff auch dazu verwendet, Vertreter in einer direkten Abstimmung zu wählen, im Gegensatz zu indirekten Wahlen (durch die Wahl eines Wahlorgans, Wahlkollegiums usw.), sowie – in speziellen Fällen – auch zur Abberufung ausgewählter Amtsträger. Direkte Demokratie kann – wie im alten Griechenland – als vollwertiges System politischer Institutionen verstanden werden, im Kontext des heutigen Demokratieverständnisses bedeutet sie aber meist spezifische Entscheidungsinstitutionen im erweiterten Systemumfeld der repräsentativen Demokratie.

In Europa wurde die Idee der Demokratie nach der Antike während rund 1500 Jahren nicht mehr wirklich aufgenommen! Auch die alte Eidgenossenschaft in der Schweiz kann – entgegen volkstümlicher Meinung – nicht als echte Demokratie bezeichnet werden, denn von deren 13 Teilstaaten (heute als Kantone bezeichnet) kannten nur einige wenige Talgemeinschaften in der Zentralschweiz mit der Landsgemeinde elementare demokratische Formen (jährliche oder halbjährliche Volksversammlung), während die Stadtrepubliken die Bevölkerung ihres Umlandes wirtschaftlich ausbeuteten und ihnen kaum Rechte gewährten. Rund die Hälfte der heutigen 26 Kantone und Halbkantone waren Untertanengebiete. Der Begriff direkte Demokratie bezeichnet daher sowohl ein Verfahren als auch ein politisches System, in dem die stimmberechtigte Bevölkerung („das Volk“) unmittelbar über politische Sachfragen abstimmt.

Direkte Demokratie hat somit zwei Bedeutungen: Sie bezeichnet zum einen eine Herrschaftsform, in der (ein Teil) der Macht direkt vom Volk mittels Abstimmungen ausgeübt wird. Zum anderen bezeichnet sie einzelne politische Entscheidungsverfahren, bei denen das Volk unmittelbar über Sachfragen abstimmt. Einzelne Entscheidungsverfahren (Instrumente) der direkten Demokratie, die als Ergänzung und Korrektiv der repräsentativen Organe fungieren, gibt es in den meisten demokratisch verfassten Staaten. In Benennung, Ausgestaltung, Reichweite und tatsächlicher politischer Bedeutung für einen Staat gibt es aber sehr große Unterschiede, so dass generalisierend allenfalls ähnliche Typen von Verfahren zusammengefasst werden können.

Bei allen direktdemokratischen Instrumenten kann das Volk entweder selbst eine Vorlage (eine Initiative) in die gewählten Vertretungen einbringen und/oder über eine vorbereitete Vorlage direkt abstimmen. Bei den meisten Instrumenten müssen die Wahlberechtigten eine festgelegte Zahl an Unterschriften sammeln, um eine Vorlage einbringen oder eine Abstimmung über eine Vorlage erwirken zu können.

## Basisdemokratie

Bei Diskussionen im Zusammenhang mit der direkten Demokratie hört man oft den Begriff „basisdemokratisch“. Dies ist eine begrifflich nur als „diffuser Sammelbegriff“ definierte Form der direkten Demokratie. Sie kommt in den meisten basisdemokratischen Konzepten im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie ohne Repräsentanten aus, da alle relevanten Entscheidungen von den Betroffenen selbst durch „unmittelbare Beteiligung“ getroffen werden, entweder durch Abstimmung oder direkte Aktion. Sofern es in manchen Konzepten Amtsträger gibt, sollen diese unter dem Vorbehalt der ständigen Abwahlmöglichkeit stehen. In Europa ist Island ein Beispiel dafür. Populär wurde dieser Begriff im Umfeld von Bürgerinitiativen und neuen sozialen Bewegungen als basisorientierte Alternative zur repräsentativen Demokratie. Ziel ist in der Tendenz, die Trennung zwischen Regierenden und Regierten aufzuheben und durch umfassende direkte Partizipation an Willensbildungsprozessen zugunsten eines als erkennbar betrachteten Gemeinwillens zu ersetzen. Eine der grundsätzlichen Schwierigkeiten liegt darin, genau einzugrenzen, wer zur teilnahmeberechtigten Basis gehören soll und wer nicht. Gesehen wird ebenso ein erhöhter Schwierigkeitsgrad bei Konsenserreichung und damit auch bei der Entscheidungsfindung. Außerdem gibt es die Befürchtung, dass die Basisdemokratie konfliktfähige Gruppen gegenüber schwächeren Gruppen innerhalb der Basis strukturell bevorzugt. Wer lauter schreit, bekommt mehr Rechte. Als Beispiele mögen all jene dienen, die nicht heterosexuell sind. Wer eine „normale Beziehung“ befürwortet, wird als Außenseiter abgestempelt! Dasselbe gilt für Muslime: Sie fordern schweinefleischfreie Kost in öffentlichen Kindergärten und Schulen – und etliche öffentliche Einrichtungen sind bereits darauf eingegangen! Über Arabisch als Pflichtsprache für Österreicher (!) wird in Kärnten bereits nachgedacht. Dass muslimische Knaben ihrer Lehrerin den Handschlag verweigern, ist bereits gang und gäbe.

## Referendum, Initiativverfahren, Volksbegehren

Mit der Bezeichnung Referendum lassen sich alle direkten Abstimmungen des Volkes zusammenfassen, bei denen die Abstimmungsvorlage (= die zur Abstimmung vorgelegte Initiative) nicht aus dem Volk selbst, sondern aus einer gewählten Vertretung stammt. Bei vielen Referenden geht der Abstimmung selbst keine Unterschriftensammlung voraus, sondern die Vorlage wird dem Volk direkt zur Abstimmung vorgelegt. Da dieses Instrument der direkten Demokratie unter Umständen von Exekutive oder Legislative genutzt werden kann, um die bestehende Gewaltenteilung zu umgehen, besteht eine erhöhte Missbrauchsgefahr. Beispiele für solche Verfahren sind speziell auf die Verfassung bezogene Verfassungs- oder konstitutive Referenden sowie obligatorische Referenden und fakultative Referenden.

Initiativverfahren sind direktdemokratische Instrumente, bei denen das Volk in die gewählte Vertretung ein Anliegen oder eine Vorlage (eine Initiative) zur zwingenden Beratung einbringen kann. Die Abstimmung über Annahme oder Ablehnung der Vorlage obliegt aber einzig der gewählten Vertretung, das Volk stimmt nicht selbst ab. Nach der Behandlung der Initiative in der gewählten Vertretung ist das Verfahren – unabhängig vom Ausgang – beendet.

Das Volksbegehren ist ein Instrument der direkten Demokratie in Österreich. Mit ihm kann das Volk die Behandlung eines Gesetzesvorschlags im Nationalrat verlangen. Um ein Volksbegehren zum Erfolg – sprich zu einer Behandlung im Parlament – zu führen, müssen die Initiatoren zunächst nach Anmeldung im Einleitungsverfahren mindestens 8.401 Unterstützungserklärungen sammeln (obige Zahl richtet sich nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung); darauf folgt das eigentliche Eintragungsverfahren, bei dem in einer Frist von einer Woche 100.000 Stimmberechtigte oder je ein Sechstel der Stimmberechtigten mindestens dreier Bundesländer das Volksbegehren unterzeichnen müssen. Ein direkter Einfluss auf die Gesetzgebung ist dabei jedoch explizit nicht vorgesehen. Der Nationalrat muss das Thema zwar diskutieren, er muss aber keinen im Sinne des Volksbegehrens günstigen Gesetzesentwurf beschließen. Dieses unverbindliche Instrument ist daher formal betrachtet eine Volkspetition.

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein durch den Vertrag von Lissabon beschlossenes Instrument der politischen Teilhabe in der EU. Durch sie können die Unionsbürger bewirken, dass sich die Europäische Kommission mit einem bestimmten Thema befasst. Hierfür müssen im Verlauf von zwölf Monaten insgesamt mindestens eine Million gültige Unterstützungsbekundungen in mindestens einem Viertel aller Mitgliedsstaaten gesammelt werden. Der Anwendungsbereich der Bürgerinitiative ist auf die der Europäischen Kommission gemäß EU-Vertrag und AEU-Vertrag (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) zugewiesenen Kompetenzen beschränkt. Nach Ansicht der Kommission dürfen Europäische Bürgerinitiativen keine Vertragsreform fordern, etwa über den Beitritt neuer Mitgliedsstaaten oder Neuverteilungen politischer Kompetenzen innerhalb der EU. Die Bürgerinitiative ergänzt das seit dem Vertrag von Maastricht (1993) bestehende Petitionsrecht beim Europäischen Parlament sowie das Beschwerderecht beim Europäischen Bürgerbeauftragten (seit 1995). Von diesem Recht kann seit dem 1. April 2012 Gebrauch gemacht werden. Dies erinnert uns an? Jawohl, den BREXIT ...

Auch die Volksabstimmung ist ein Instrument der direkten Demokratie in Österreich. Mit ihr stellt der Nationalrat dem Staatsvolk einen Gesetzesentwurf oder eine Verfassungsänderung, bzw. die Bundesversammlung die Absetzung des Bundespräsidenten zur verbindlichen Abstimmung vor. Die Abstimmungsfrage muss mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sein und erfolgt vor der Beurkundung der zur Entscheidung stehenden Vorlagen durch den Bundespräsidenten. Abstimmungsberechtigt sind alle am Abstimmungstag wahlberechtigten Bürger. Es entscheidet die „unbedingte Mehrheit“ der abgegebenen Stimmen. Im Gegensatz zu einer Volksbefragung ist das Ergebnis einer Volksabstimmung in jedem Fall bindend. Generell muss zum Thema Volksabstimmung festgehalten werden, dass eine solche nur dann abgehalten werden sollte, wenn das Stimmvolk über das Thema ausreichend informiert ist und wenn das Thema der Abstimmung klar verständlich ist.

## Das „Schweizer Muster“

Es gilt als gelungene Form des Zusammenlebens, erlernt, erprobt und erfochten in Jahrhunderten. Das Schweizervolk lässt sich nicht von oben nach unten regieren (wie in Österreich und den meisten anderen Staaten Europas), sondern wirkt aktiv von unten nach oben: Legislative beginnt in den Gemeinden, geht weiter in die Kantone (Kantonsrat), und wird schließlich im Bundesrat exekutiert – oder auch nicht. Die Resultate dieser Vorgangsweise geben den Schweizern recht; sie funktioniert, obwohl sich im Lande der Eidgenossen alemannische, italienische und französische Mentalitäten tummeln und vier gleichberechtigte Sprachen zu Sprachverwirrung führen könnten. Natürlich war dieser lange Weg der Helvetier in ihre heutige Staatsform gepflastert mit Auseinandersetzungen, Krisen, Nöten und auch Kriegen. Allerdings profitiert die Schweiz heute auf mannigfaltige Weise von diesem Leidensweg – gesellschaftlich, demoskopisch, politisch, wirtschaftlich.

## Direkte Demokratie in Österreich – ein Experiment?

Es stellt sich nun die Frage: Sind wir Österreicher bereit, ähnlich schwere Zeiten auf uns zu nehmen wie die Schweizer, um ein Volk, das (noch) nicht die dazu nötige Reife hat, in eine für uns neue (bessere) Staatsform zu führen? Die Absicht, eine direkte Demokratie nach „Schweizer Muster“ einführen zu wollen, relativiert sich aber leider, weil eben genau dieses Muster in Österreich aufgrund der gegensätzlichen geschichtlich/politisch/demoskopisch gegebenen Unterschiede (noch?) nicht funktionieren kann. Unsere eher dem Balkan zugewandte osteuropäisch geprägte Lebensform (vor allem in den östlichen Landesteilen), gepaart mit jahrhundertealten, nicht immer positiven Erfahrungen, die das Volk während monarchistischer Zeiten machen musste – gegenüber der calvinistisch-nüchtern-rationalen Mentalität des Schweizervolks – würde die Einführung einer vom Volk mitbestimmbaren demokratischen Staatsform nicht erleichtern und schon gar nicht begünstigen. Aber wir können ja anfangen, zu üben. Lasst uns in ein paar Jahrzehnten nochmals darüber reflektieren. In der Schweiz werden jährlich mindestens drei Volksbefragungen abgehalten (kantonal, aber auch bundesweit), an deren Ergebnisse die Kantonsräte, respektive der Bundesrat per Verfassung gebunden sind. Wie viele solche Plebiszite gab es in Österreich seit 1945?

## Monarchie, Aristokratie, Oligarchie, Theokratie, Diktatur

Der Begriff Monarchie bezeichnet eine Staats- bzw. Herrschaftsform, bei der in der Regel ein Adeliger das Amt des Staatsoberhauptes durch Vererbung oder Wahl auf Lebenszeit oder bis zu seiner Abdankung innehat. Die Monarchie bildet somit das Gegenstück zum modernen Republikbegriff. Die Machtbefugnisse der betreffenden monarchischen Person können je nach Form der Monarchie variieren: Dieses Spektrum reicht von fast keiner Macht (parlamentarische Monarchie) über durch eine Verfassung begrenzte Macht (konstitutionelle Monarchie) bis hin zu alleiniger, uneingeschränkter politischer Macht (absolute Monarchie).

Die entartete, illegitime und despotische Form der Monarchie ist die Tyrannis. Zusätzlich wird zwischen Erb- und Wahlmonarchie unterschieden: In der erstgenannten Form wird der Herrscher durch Erbfolge, in der zweitgenannten durch eine Wahl – meist auf Lebenszeit – bestimmt. In Erbmonarchien wird der Herrschaftsanspruch des Staatsoberhauptes in der Regel auf eine göttliche Bestimmung zurückgeführt. Auch eine Verehrung als eigenständige Gottheit oder Person göttlichen Ursprungs ist möglich (sehr verbreitet in antiken Reichen, z. B. im alten Ägypten; aber auch in neuerer Zeit, z. B. im Kaiserreich China).

Aristokratie – früher auch Bestherrschaft – bezeichnet in der Politikwissenschaft die Herrschaft einer kleinen Gruppe besonders befähigter Individuen, wobei die Art der Befähigung nicht näher bestimmt ist. Die ursprüngliche Wortbedeutung ist „Herrschaft der Besten“ (wie etwa bei Cicero, *civitas optimatum*, Optimaten-Herrschaft). In der Praxis wurde die Eigenschaft, zu „den Besten“ zu gehören, in aller Regel mit der Zugehörigkeit zu einer adligen Oberschicht gleichgesetzt, weshalb man unter Aristokratie meist die Herrschaft des Adels versteht. In den Geschichtswissenschaften wird der Begriff Aristokratie auch synonym zu



Adel als der Gesamtheit aller Adligen in einem bestimmten geografischen Bereich verwendet. Es existierten jedoch auch bürgerlich-aristokratische Systeme der Patrizier in Städten (Städtearistokratie) oder klerikalistische Priesteraristokratien (Zypernkrise 1984, seither geteilt in türkisch- und griechisch Zypern). Im übertragenen Sinn wird auch der Begriff Geldaristokratie/Geldadel verwendet.

Die Oligarchie (von griechisch *oligarchia*, „Herrschaft von Wenigen“) ist in der klassischen (antiken) Verfassungslehre eine Entartung der Aristokratie. Zur Abgrenzung von dieser Bedeutung und in Besinnung auf den eigentlichen Wortsinn wird heute auch der an sich gleichbedeutende Begriff Oligokratie verwendet. Welche Länder fallen uns dazu ein? – Russland, China.

Theokratie (griechisch *theós*, Gott, und *kratein*, herrschen) ist eine Herrschaftsform, bei der die Staatsgewalt allein religiös legitimiert und von einer (aus der Sicht der Anhänger der Staatsreligion) göttlich erwählten Person (gottberufener Prophet, gottbegnadeter König usw.), einer Priesterschaft (Klerus) oder sakralen Institution (Hierokratie) auf der Grundlage religiöser Prinzipien ausgeübt wird. Es gibt dort weder eine Trennung von Staat und Religion noch von weltlichem Recht und religiösen Vorschriften. Ein auf Theokratie basierender Staat wird auch als Gottesstaat bezeichnet, da die sozialen Normen göttlichen Ursprungs sein sollen. Damit widerspricht die Konzeption einer Theokratie dem Ideal eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats. Führt die religiöse Legitimierung von Macht zu einer klerikalen Herrschaft, spricht man von Priesteraristokratie.

Die Diktatur (von lateinisch *dictatura*) ist eine Herrschaftsform, die sich durch eine einzelne regierende Person, den Diktator, oder eine regierende Gruppe von Personen (z. B. Partei, Militärjunta, Familie) mit weitreichender bis unbeschränkter politischer Macht auszeichnet. Die Diktatur ist per se und in ihrer Urbedeutung nichts Negatives, und wird in ihrer klassischen Bedeutung als legitime Verfassungsinstitution zum Schutz der bestehenden verfassungsmäßigen Ordnung verstanden. Heute hingegen wird der Begriff Diktatur verbreitet zur Beschreibung einer Gewaltherrschaft verwendet. Er umfasst viele unterschiedliche Phänomene, von den zeitlich befristeten Notstandsregierungen der Römischen und der Weimarer Republik über Cäsarismus und Bonapartismus sowie Karl Marx' Idee einer „Diktatur des Proletariats“ bis zu den Entwicklungsdiktaturen aus der Zeit der Dekolonisation sowie den „totalitären“ Regimen des Faschismus, des Nationalsozialismus und des Stalinismus. Die Abgrenzung zu anderen Formen monopolisierter Herrschaft wie dem autoritären Regime und dem Einparteiensystem ist schwierig und erfolgt in der politikwissenschaftlichen Literatur uneinheitlich.

Zu den schlimmsten Diktaturen zählen jene neun Länder, die im Demokratie-Index die schlechtesten Bewertungen haben: Nordkorea, Turkmenistan, Usbekistan, Sudan, Äquatorialguinea, Eritrea, Saudi-Arabien, Syrien und Somalia. Die jeweiligen Diktatoren herrschen in den genannten Ländern im Durchschnitt 37,5 Jahre lang. Ein Diktator ist meist ursprünglich vom Volk gewählt und setzt sich dann über Gesetze hinweg bzw. eben solche außer Kraft. Aktuelles Beispiel dafür ist Venezuela. Präsident Nicolás Maduro bezeichnet den Staat auch gerne als Bundesrepublik (!)

Der Begriff Scheindemokratie kennzeichnet als politisches Schlagwort jene Regierungsformen, die sich den Anschein einer Demokratie geben, bei denen tatsächlich jedoch Elemente der Diktatur oder der Oligarchie überwiegen. Scheindemokratische Aspekte sind beispielsweise Scheinwahlen für ein Parlament, das über keine wirklichen Einflussmöglichkeiten verfügt. (Beispiele: Gabun, Kongo).

Demokratatur ist ein Schlagwort des politischen Diskurses, als Kofferwort zusammengesetzt aus Demokratie und Diktatur. Die Bezeichnung soll in kritischer Absicht zum Ausdruck bringen, dass eine vorgebliche Demokratie tatsächlich keine echte Demokratie ist. Das heißt also, dass sich die Bewohner einer Demokratatur bewusst sind, dass „ihre“ Demokratie keine echte ist. Im Gegensatz dazu werden die Bewohner einer Scheindemokratie glauben gemacht, dass sie in einer Demokratie leben.

In einer Autokratie (griechisch *autokrátēia*, Selbstherrschaft) übt eine Einzelperson oder Personengruppe unkontrolliert politische Macht aus und ist keinen verfassungsmäßigen Beschränkungen unterworfen. In der vergleichenden Regierungslehre wird der Autokratie zu meist die Demokratie als idealtypisches Konzept gegenübergestellt. Dagegen unterscheidet man im Staatsrecht den der Autokratie entgegengesetzten Idealtypus des Verfassungsstaates, in dem mehrere unabhängige Machtträger an der Ausübung der politischen Macht beteiligt sind und sich wechselseitig kontrollieren. Als Autokraten bezeichnet man auch Allein- bzw. Selbstherrscher, die in einem bestimmten Gebiet die Herrschaftsgewalt aus eigener Machtvollkommenheit ausüben und in ihrer Machtfülle durch nichts und niemanden eingeschränkt sind.

Der Kommunismus (lateinisch *communis*, ‚gemeinsam‘) ist ein um 1840 in Frankreich entstandener politisch-ideologischer Begriff mit mehreren Bedeutungen: Er bezeichnet erstens gesellschaftstheoretische Utopien, beruhend auf Ideen sozialer Gleichheit und Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder, auf der Basis von Gemeineigentum und kollektiver Problemlösung. Zweitens steht der Begriff – im Wesentlichen gestützt auf die Theorien von Karl Marx, Friedrich Engels und Wladimir Iljitsch Lenin – für ökonomische und politische Lehren, mit dem Ziel, eine herrschaftsfreie und klassenlose Gesellschaft zu errichten. Drittens werden damit Bewegungen und politische Parteien bezeichnet, die das Ziel verfolgen, Gesellschaften zum Kommunismus überzuführen bzw. dessen Lehren praktisch umzusetzen. Viertens bezeichnet er – als von der ersten Bedeutung unterschiedene Fremdbezeichnung – daraus hervorgegangene Herrschaftssysteme. Das mächtigste dieser Systeme war die Sowjetunion, die mit ihren Verbündeten, den sogenannten Ostblockstaaten, zu Beginn des Kalten Krieges etwa ein Fünftel der Erdoberfläche beherrschte. In einigen dieser kommunistischen Parteidiktaturen (Realsozialismus) kam es zu Massenverbrechen (etwa dem Großen Terror in der stalinistischen Sowjetunion der 1930er-Jahre, oder in der maoistischen Kulturrevolution in der Volksrepublik China in den 1960er- und 1970er-Jahren). Die meisten dieser „realsozialistischen“ Staaten brachen um das Jahr 1990 zusammen.

Um Irrtümern vorzubeugen: Eine klare Abgrenzung des Kommunismus zum Sozialismus ist nicht immer möglich. Karl Marx wird folgende Äußerung zugeschrieben: „...die Idee der Demokratie ist des Teufels“, und er postulierte die zum Schlachtruf der Kommunisten gewordene Aufforderung: „Proletarier aller Länder, vereinigt euch!“ Friedrich Engels wiederum wird als der „Erfinder“ der „Politischen Ökonomie“ bezeichnet, dies hauptsächlich aufgrund seiner Schriften über die „politische Dialektik“ – d. h. wie formuliert ein Politiker seine Aussagen, damit das Volk nicht merkt, dass es in die Irre geführt wird. – Kommt uns das heute nicht bekannt vor?

## Was große Persönlichkeiten zum Thema Demokratie sagten

„Demokratie ist mehr als ein Kreuz bei der Wahl. Ein großer Teil der Bevölkerung will sich politisch stärker beteiligen, an politischen Entscheidungen aktiv mitwirken. Direkte Wege der Bürgerbeteiligung durch Volksabstimmungen, Bürgerinitiativen oder Bürgerhaushalte stärken die repräsentative Demokratie, schließlich ist die politische Teilhabe aller Bürger die Grundlage der Demokratie. Die Bereitschaft der Menschen zu bürgerschaftlichem Engagement ist eine der Grundvoraussetzungen für eine lebendige Demokratie.“

- Theodor Heuss, von 1949 bis 1959 erster Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland.

„Die Demokratie ist die wohl anspruchsvollste, aber auch die gefährdetste aller Staatsformen.“

- Winston Churchill, ehemaliger britischer Premierminister (1940–1945 sowie 1951–1955).

„Die Demokratie ist die schlechteste Staatsform, ausgenommen all diese anderen, die man von Zeit zu Zeit ausprobiert hat.“

- Dag Hammarskjöld, 1953 bis 1961 zweiter UN-Generalsekretär.

„Demokratie ist das schwierigste politische System in der gesamten Weltpolitik... und das am meisten missbrauchte.“

► *Albert Schweitzer, deutsch-französischer Arzt, Philosoph, Theologe und Pazifist.*

„Würden wir die Demokratie in der Werthaltigkeit von Edelmetallen mit Silber bezeichnen, wäre die Direkte Demokratie Gold.“

► *Konrad Adenauer, von 1949 bis 1963 der erste Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland.*

„Generell ist jede Demokratie durch sowohl links- als auch rechtsradikale Strömungen, sowie durch autoritäre Regierungen gefährdet!“

► *Adolf Schärf, österreichischer Bundespräsident von 1957 bis 1965.*

Die ungekürzte Fassung dieses (gekürzten) Lesestücks kann unter [putnik@a1.net](mailto:putnik@a1.net) oder 0664 96 82 872 gegen einen Unkostenbeitrag von 19,50 Euro (Druckkosten & Versand) beim Verfasser angefordert werden.

Maximilian v. Putniks Buch „Ist der Islam unsere Zukunft? Der Angriff des politisch-militärischen Islam auf das christliche Europa“ (Paperback, 144 Seiten) kann gegen einen Beitrag von 29,50 Euro direkt beim Verfasser bezogen werden. Bestellungen per Mail an: [eti-austria@a1.net](mailto:eti-austria@a1.net)

\* Mag. Maximilian v. Putnik wurde 1946 in Wien geboren und lebt seit 2008 im Burgenland. Er ist österreichisch-britischer Doppelbürger und entstammt väterlicherseits einem serbisch-ungarischen Adelsgeschlecht. Sein väterlicher Urgroßvater war Radomir „Vojvoda“ Putnik (1847–1917), Generalfeldmarschall im Königreich Serbien während der Balkankriege und im Ersten Weltkrieg. Sein Großvater Ferenc Putnik (1889–1970) war Legationsrat an der ungarischen Gesandtschaft in Istanbul (1931–1938). Der mütterliche Großvater Wolfram Enzfelder (1898–1976), war während des Zweiten Weltkrieges aufgrund seines Widerstands gegen den Nationalsozialismus in KZ-Haft.

1952 übersiedelte Maximilian v. Putnik nach England, wo er die Elementary School absolvierte und 1956 nach Österreich zurückkehrte. 1959 erneut in England, schloss er seine Schulbildung an der Northampton High School mit „Sixth Form“ ab. Nach neuerlicher Rückkehr nach Österreich ging er 1968 in die USA und graduierte 1973 in Berkeley (University of California) zum Doctor of Business Science, Ph. D. Als bekennender Christ und zugleich politisch interessierter Mensch beobachtet er die politische Entwicklung insbesondere in Österreich und in England, gesamthaft aber auch die Vorgänge in der EU, sowie die Entwicklung der Weltpolitik im Allgemeinen. Im Besonderen beschäftigt ihn seit Jahren das Migrationsproblem. Zurzeit arbeitet der Verfasser an einem Buch der Geschichte der Familie Putnik-Simandy (Arbeitstitel: „Reisende durch die Zeiten – die Geschichte einer europäischen Familie“), das 2020 bei einem österreichischen Verlag erscheinen soll.