

Was läuft falsch in der Debatte um „mehr direkte Demokratie“?

Frank Decker

Anders als die territoriale Herrschaftsgliederung, die Verfassungsgerichtsbarkeit oder das Wahlsystem gehören direktdemokratische Verfahren nicht zu den zwingend notwendigen, sondern zu den „optionalen“ Einrichtungen eines demokratischen Regierungssystems. Wer sie neu einführen will, muss deshalb den Nachweis führen, dass sie in das System hineinpassen und ihnen ein demokratischer Mehrwert innewohnt. Letzteres setzt voraus, dass die Plebiszite nicht nur eine symbolische Funktion erfüllen; sie müssen tatsächlich politische Wirkung entfalten. Handelt es sich bei der Direktdemokratie um ein in der Praxis nicht einlösbares Versprechen an die Bürger, wäre es ehrlicher und damit auch unter Legitimationsaspekten besser, auf ihre Einführung zu verzichten.

Ein Mehrwert der direktdemokratischen Verfahren wäre gegeben, wenn diese a) zu einer verbesserten Entscheidungsqualität im Sinne des Gemeinwohls (*Output-Legitimation*) und b) zu einem höheren Maß an Interessenberücksichtigung beitragen, die zugleich die Zufriedenheit mit dem politischen System vergrößert (*Input-Legitimation*). Aus der bisherigen Praxis in den deutschen Ländern und Kommunen gibt es für beides keine empirischen Belege. In der Schweiz lässt sich die größere Systemzufriedenheit tatsächlich nachweisen, doch fußen die Volksrechte dort auf historischen und kulturellen Bedingungen, die auf die Bundesrepublik nicht ohne weiteres übertragbar sind. Die Schweizer Erfahrungen können deshalb allenfalls bei der Ausgestaltung der Verfahren nützlich sein.

Direktdemokratische Verfahren müssen sich in das vorhandene parlamentarische Regierungssystem einfügen und mit dessen Funktionsprinzipien „vertragen“. Ent-



Prof. Dr. Frank Decker
Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

scheidend dafür ist primär, wer berechtigt sein soll, einen Volksentscheid auszulösen. Liegt diese Befugnis bei der Regierung bzw. Parlamentsmehrheit oder schreibt die Verfassung selber vor, dass über eine bestimmte Angelegenheit ein Volksentscheid stattzufinden hat, bliebe das Prä der repräsentativen Institutionen gewahrt. Kann das Volk – und das heißt de facto immer: eine Minderheit des Volkes – einen Volksentscheid herbeizwingen, hätte die Opposition (die parlamentarische wie die außerparlamentarische) dagegen die Möglichkeit, am Regierungsgeschehen über die „Hintertür“ der Plebiszite unmittelbar teilzunehmen. Das Gestaltungsmonopol der regierenden Mehrheit, auf dem das gewaltenfusionierende parlamentarische System gründet, würde aufgehoben. Dies gilt sowohl bei der „positiven“ Volksgesetzgebung, wo das Volk selber die Gesetze vorschlägt, als auch bei einer „Vetoinitiative“, wenn das Volk über ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz eine Abstimmung verlangt.

Der Primat der parlamentarischen Repräsentation (im Sinne einer bloß „ergänzenden“ Funktion der Plebiszite) kann bei den von unten ausgelösten Verfahren nur gesichert werden, wenn deren Inanspruchnahme durch thematische Ausschlussgegenstände, hohe Quoren, sonstige Verfahrensvorschriften und die parlamentarische Konterlegislatur (also die nachträgliche Aufhebung oder Korrektur von Volksbeschlüssen) so stark eingeschränkt wird, dass die direkte Demokratie in der Praxis kaum zum Tragen kommt. Damit ist ein Dauerstreit um die Öffnung oder Schließung der Verfahren vorprogrammiert, der gleich in mehrfacher Hinsicht ungute Folgen hat. Erstens widerspricht er der Idee der Verfassung, die als institutionelle Grundordnung des Gemeinwesens zwar nicht unveränderbar, aber doch auf eine gewisse Beständigkeit hin angelegt sein sollte. Zweitens macht er die Institutionenpolitik zum Selbstzweck. Statt sich im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren politisch zu streiten, streitet man politisch über die direktdemokratischen Verfahren. Und drittens gibt er der Verfassungsgerichtsbarkeit ein übermäßiges Gewicht, die über die Zulässigkeit und Gültigkeit der Verfahren am Ende zu entscheiden hat.

Das Haupthindernis für die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene liegt in der Fixierung der direktdemokratischen Verfassungsgebung auf die von unten ausgelösten Verfahren. Die Gründe dafür reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Die Volksgesetzgebung wurde einerseits von dem frühsozialistischen Politiker Moritz *Rittinghausen* erfunden (dessen Namen auch unter den Befürwortern der direkten Demokratie heute kaum noch geläufig ist), andererseits geht sie auf Überlegungen der südwestdeutschen Liberalen zurück. Beide Traditionsstränge erklären, warum die Forderung nach mehr direkter Demokratie in Deutschland bis zuletzt überwiegend ein Thema der linken Parteien gewesen und geblieben ist. Dass sich der Rechtspopulismus der Forderung jetzt in noch entschiedenerer Form bemächtigt, muss die Befürworter naturgemäß verunsichern.

Rittinghausen, der dem Paulskirchenparlament angehörte, hatte das Konzept einer „direkten Gesetzgebung durch das Volk“ als Alternative zum monarchisch-konstitutionellen Repräsentativsystem entwickelt. Sein Ziel, den Parlamentarismus ganz zu überwinden, stieß in der Arbeiterbewegung auf große Sympathie, war diese doch von nach dem Scheitern der 1848er Revolution von jeglicher Teilhabe an der politischen Macht ausgeschlossen. Die Forderung wurde deshalb von den Sozialdemokraten 1869 in ihr Eisenacher Programm aufgenommen und in nur leicht abgeschwächter Form im Gothaer Programm (1875) und Erfurter Programm (1891) beibehalten. Letzteres war bemerkenswert, da die SPD ab den 1890er Jahren, als sie selbst in den Parlamentarismus hineinwuchs, eigentlich kein Interesse mehr daran haben konnte, mit diesem zu brechen. Spätestens mit der 1918 erfolgten Einführung des parlamentarischen Sys-

tems und ihrer eigenen Regierungsübernahme war die Notwendigkeit eines plebiszitären Korrektivs der Gesetzgebung aus demokratischer Sicht nicht mehr gegeben.

Dennoch wurden die von unten ausgelösten Verfahren in die Weimarer Reichsverfassung und – noch wichtiger – sämtliche Länderverfassungen eingeführt. Damit gaben sie einen Pfad der Verfassungsgebung vor, der – entgegen der Legende von den „Weimarer Erfahrungen“ – auch nach 1945 bestehen blieb. Von dort an setzte zwar eine lange Phase der „plebiszitären Enthaltensamkeit“ ein, weil das Grundgesetz auf die Einführung der Abstimmungen (jenseits des Art. 29) von vornherein verzichtete und die Instrumente auf der Länderebene kaum eine Rolle spielten. Als die Funktionsschwächen der repräsentativen Parteiendemokratie den Ruf nach mehr direkter Demokratie ab Ende der 1980er Jahre lauter werden ließen, griff man in den Ländern aber wie selbstverständlich auf das tradierte Instrument der Initiative zurück.

Weil die Volksgesetzgebung heute in allen Bundesländern und Kommunen existiert (dort als Bürgerbegehren und -entscheid), ist sie als „Modell“ auch für den Bund automatisch gesetzt. Ein solches Junktim lässt sich aber institutionell nicht begründen. Zum einen weisen beide Ebenen hinsichtlich ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten enorme Unterschiede auf: nicht nur die meisten, sondern auch die wichtigsten und komplexesten Materien liegen beim Bund. Eine Übernahme der Volksgesetzgebung hätte deshalb vermutlich zur Folge, dass über die finanzwirksamen Gesetze hinaus weitere Ausschlussgegenstände benannt und auch die übrigen Verfahrensregeln restriktiver gehandhabt werden müssten als in den Ländern. Zum anderen wirft die Einführung der Plebiszite auf nationaler Ebene das zusätzliche Problem der Beteiligung des Bundesrates an den Gesetzgebungsverfahren auf. Das in den bisherigen Entwürfen von SPD, Grünen und Linken übereinstimmend vorgeschlagene Zustimmung der Landesvölker („Ländermehr“) bietet hier nur eine Scheinlösung, die die funktionale Expertise der Länderregierungen im Gesetzgebungsprozess nicht ersetzen kann.

Anders stellt sich die Situation in Ländern und Kommunen dar. Hier kann es nicht darum gehen, die schon bestehenden Volksrechte abzuschaffen oder stillzulegen; die Verfassungsgeber müssen bei deren Ausgestaltung mit den beschriebenen Problemen zurechtkommen. Der Föderalismus hat den Vorteil, dass es dabei keine einheitlichen Lösungen zu geben braucht. In Abhängigkeit von den spezifischen Bedingungen, etwa der Vertrautheit mit dem Instrument oder der Machtkonstellation, kann der Volksgesetzgebung mal ein größerer und mal ein kleinerer Spielraum gewährt werden.

Auf der Bundesebene sollte man dagegen von der Volksgesetzgebung ebenso Abstand nehmen wie von der Idee eines „volksbegehrten Referendums“ gegen bereits beschlossene Gesetze, das die SPD in ihrem 2013 eingebrachten Gesetzentwurf zusätzlich vorgeschlagen hat. Auch bei einem Verzicht auf die von unten ausgelösten Verfahren gibt es genügend andere Instrumente, die sich für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes eignen würden. Vergleichsweise problemlos integrierbar wäre z.B. ein obligatorisches Verfassungsreferendum, das allerdings auf die Kernbestandteile der Verfassung begrenzt sein müsste. Darunter fallen auch Souveränitätsübertragungen an die EU. Des weiteren böte sich ein vom Parlament auslösbares Entscheidungsreferendum an, wie es in Hamburg für die Olympia-Bewerbung der Stadt angewandt wurde. Dieses könnte bei Fragen von hoher Legitimationsrelevanz zum Zuge kommen. Außerdem sollten die Bürger das Recht erhalten, den Bundestag mittels einer unverbindlichen Volksinitiative zur Beratung eines Vorschlags aufzufordern – eine Möglichkeit, die inzwischen sogar auf der EU-Ebene besteht. Ein solches Verfahren würde sich z.B. für Fragen eignen, in denen die Parteien aufgrund institutioneller Eigeninteressen zur Kartellbildung neigen.

Die Befangenheit im Modell der Volksgesetzgebung hat eine realistische Einschätzung der mit einer Einführung der Plebiszite in das Grundgesetz verbundenen Chancen und Risiken bislang verhindert. Dass die Skepsis gegenüber den von unten ausgelösten Verfahren zunimmt, je mehr sich diese auf der Länderebene institutionell verfestigen und den politischen Prozess beeinflussen, ist dabei nur scheinbar paradox. Die Fixierung des Verfassungsgebers auf die Volksgesetzgebung entspringt ja nicht irgendeinem bösen Willen, sondern folgt Gesetzmäßigkeiten, die den Befürwortern der direkten Demokratie ebenso wenig bewusst sein dürften wie deren Gegnern. Was den Befürwortern zu denken gibt, sind vor allem die aus ihrer Sicht unerwünschten Ergebnisse konkreter Volksabstimmungen. So geriet etwa der Volksentscheid über die Schulreform in Hamburg 2010 ausgerechnet für die Grünen zu einer herben Niederlage, die sich zuvor unter allen Parteien am entschiedensten für die Volksrechte eingesetzt hatten. Auch die Erfahrungen anderer Länder, wo die Bürger in nationalen Referenden mehrfach EU-Verträge zu Fall gebracht oder eine Verschärfung der Einwanderungsgesetze durchgesetzt haben, machen deutlich, dass diese offenkundig nicht nur progressiven Zwecken dienen.

Obwohl sich die Anzeichen für ein Umdenken mehren, fehlt es noch an der Bereitschaft, die Unhaltbarkeit des mit der Volksgesetzgebung gemachten Demokratieversprechens offen zuzugeben. Als Politikwissenschaftler wissen wir, dass die Abkehr von einem einmal eingeschlagenen Pfad ein schwieriges, fast unmögliches Unterfangen darstellt. Dies gilt zumal, als die Repräsentationsschwächen der heutigen Parteiendemokratie genau in die gegenteilige Richtung wirken, indem sie den Ruf nach mehr direkten Beteiligungsmöglichkeiten verstärken. Ein wiederholt gegebenes Versprechen zurückzunehmen, setzt insofern nicht nur „besseres Wissen“ voraus, sondern auch politischen Mut. Nur so kann die direktdemokratische Verfassungsgebung aus der Sackgasse herausfinden, in die sie die Präferenz für die von unten ausgelösten Verfahren hierzulande geführt hat.