

# Muss man die direkte Demokratie fürchten?

Über: Gertrude Lübbe-Wolff (2023), *Demophobie*

*Andreas Kost*

Wenn eine frühere Bundesverfassungsrichterin, Trägerin des Großen Verdienstkreuzes mit Stern und Schulterband sowie Preisträgerin der anerkannten Gottfried-Wilhelm-Leibniz- und Kant-Weltbürger-Preise eine engagierte Schrift pro direkte Demokratie verfasst, lohnt es sich genauer hinzuschauen. Gertrude Lübbe-Wolff hat sich in ihrem ausgesprochen vielfältigen juristischen Wirken immer wieder mit den spezifischen Verhältnissen von Staat und Recht befasst. Ihre pointierten und auf hohem intellektuellem Niveau stehenden juristischen Abhandlungen, die auch in ihren Voten in der Zeit als Verfassungsrichterin sichtbar wurden (2004-2014), leuchteten die wechselvolle Beziehung von Staat und Volk zueinander aus. War es da nicht folgerichtig, dass eine solch exponierte „Streiterin“ und Demokratiebefürworterin ein Buch über direkte Demokratie schreiben würde? Und wer das Buch „*Demophobie*“ aufmerksam liest, wird keinen Zweifel daran haben, dass Lübbe-Wolff eine Befürworterin der direkten Demokratie ist.

In der Wirklichkeit moderner Staaten bezeichnet „direkte Demokratie“ alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen. Direkte Demokratie ist dabei in der Regel eine Ergänzung und Erweiterung politischen Entscheidens in repräsentativen Demokratien, wo politische verbindliche Entscheidungen im Rahmen der von gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten getroffen werden. Entsprechend Verfassungsordnung dominiert die politische Organisationsform der „repräsentativen Demokratie“ in der Bundesrepublik Deutschland, so auch der grundsätzliche Befund von Gertrude Lübbe-Wolff in ihrem Buch.



**Prof. Dr. Andreas Kost,**

Honorarprofessor für Politische Wissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und stellvertretender Leiter der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Gertrud Lübbe-Wolff, *Demophobie: Muss man die direkte Demokratie fürchten?* (2023), Frankfurt/Main, Klostermann



Dabei ist die repräsentative Demokratie nicht automatisch partizipationsfeindlich, da sie durchaus direktdemokratische Politikinstrumente in das politische System integriert. Zu den wichtigsten Instrumenten der direkten Demokratie in Deutschland zählen auf Länderebene das (Verfassungs-)Referendum, die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid, auf der kommunalen Ebene insbesondere das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid. Dem Volk werden im Grundgesetz (GG) auf Bundesebene aber praktisch so gut wie keine direktdemokratischen Rechte eingeräumt. Darauf basierend erfolgt eine nähere Betrachtung der Absichten des Buches von Gertrude Lübke-Wolff, denn sie möchte einen Beitrag zur Diskussion über Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken direkter Demokratie leisten.

Doch erst einmal soll eine kurze gesellschaftliche und (parti-)politische Bestandsaufnahme für Deutschland vorgenommen werden. Bis vor wenigen Jahren sprachen sich in der deutschen Bevölkerung teilweise über 80 Prozent dafür aus, auf der Bundesebene die repräsentative Demokratie um direktdemokratische Elemente zu ergänzen, so ablesbar z.B. in Umfragen von Allensbach und Emnid zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene zwischen 1998 und 2010. Tatsächlich sahen dann auch die Partei- und Wahlprogramme aller heute im Bundestag vertretenen Parteien, außer der CDU, die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene vor. Mittlerweile hat sich das Blatt gewendet und die Zustimmungswerte zur direkten Demokratie sind gesunken. Die SPD gibt sich verhalten, von einzelnen Stimmen für die direkte Demokratie, wie die der Bundestagspräsidentin Bärbel Bas, mal abgesehen. Die im Grundsatzprogramm 2007 noch formulierte Forderung, dass Volksbegehren und Volksentscheide die parlamentarische Demokratie ergänzen sollen, ist heute eher einem Vorrang auf informatorische und beratende Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen gewichen. Bemerkenswert ist jedoch das Abweichen der eigentlich sich als Bürgerbewegungspartei verstehenden Grünen vom früheren direktdemokratischen Kurs, die anstatt auf die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden, wie 2017, jetzt lieber nur noch auf beratende „Bürger\*innenräte“ setzen, mit denen sich das Parlament befassen möge. Eine Mehrheit des grünen „Parteiestablishments“ hat diesen Kurs in der Partei offensichtlich „durchgedrückt“, auch wenn es dort noch eine erkennbare Minderheit von Befürwortern der direkten Demokratie auf Bundesebene gibt. Funktionärs- und Parteiebene weichen hier wohl voneinander ab. Scheinbar spielen vielfältige Faktoren für diesen Kurswechsel, darunter die zunehmende Zahl von Regierungsbeteiligungen auf allen politischen Ebenen sowie eine stärkere Bürgerlichkeit im Sozialprofil der Partei, eine Rolle. Es dürfte eine lohnende Aufgabe sein, diesen Paradigmenwechsel auch einmal intensiver wissenschaftlich zu untersuchen. Die FDP verliert sich aktuell in unverbindlichen Anregungen der Bürgerbeteiligung in Richtung Bürgerräten und Ähnlichem und die CDU fährt ihre distanzierte Haltung zu direktdemokratischer Beteiligung auf Bundesebene unverändert fort. Und doch gilt die Feststellung von Gertrude Lübke-Wolff im Buch auf Seite 17 in Fußnote 27: „In Deutschland ist seit langem unstrittig, dass Art. 79 Abs. 3 GG einer Ergänzung des Grundgesetzes um direktdemokratische Entscheidungsverfahren nicht prinzipiell im Wege stünde; ...“

Inhaltlicher Kern des Buches ist die Identifizierung der „Vorbehalte gegen direkt-demokratische Entscheidungen“, in dem Lübbe-Wolff auf über 100 Seiten und anhand von zehn gesellschaftlichen und politischen „Vorbehalten“ akribisch darstellt, warum diese überzogen sind. Diese Vorbehalte aufzuschlüsseln und sich dabei auf die Spuren der Gedankengänge von Gertrude Lübbe-Wolff zu begeben, soll nun im Folgenden geschehen:

1. *„Für Sachentscheidungen ist das Volk zu dumm“*

Ihre These lautet, wo die Bürger sich über Sachentscheidungen informieren und mitentscheiden, steigt nicht nur die Sachkunde bezogen auf einzelne zur Abstimmung stehende Gegenstände, sondern die staatsbürgerliche Kompetenz ganz allgemein. Dies fördere die Urteilkraft und trage zum verbesserten Funktionieren der Demokratie auch in ihren repräsentativen Elementen bei. Dazu seien positive Auswirkungen auf Kommunikation, Vernetzung und zivilgesellschaftlichen Engagements in der Bürgerschaft zu verzeichnen, siehe auch Schweiz. Berücksichtigend, dass auch direktdemokratische Verfahren falsche Entscheidungen hervorbringen können, darf gleichwohl die konkrete Ausgestaltung der direkten Demokratie nicht außer Acht gelassen werden. Gertrude Lübbe-Wolff ist ausdrücklich zuzustimmen, dass es große Vorteile hat, wenn man seine Fehler selbst machen darf, denn es beugt der „vulgären Politikverachtung“ vor.

2. *„Direkte Demokratie begünstigt Demagogen“*

Hier belegt Gertrude Lübbe-Wolff in der historischen Rückschau für Deutschland, dass die in der Weimarer Reichsverfassung enthaltenen Elemente direkter Demokratie keinen relevanten Beitrag zum Aufstieg der Nationalsozialisten und ihrer Machtübernahme geleistet haben – wie zuweilen behauptet wurde. Internationale Erfahrungen mit direktdemokratischen Systemen würden wiederum zeigen, dass diese zum Teil aus Staaten mit schwach ausgeprägter oder nicht gegebener demokratischer Qualität stammen und politischen Führern bzw. Demagogen in die Hände spielen, die über die politische Initiativmacht verfügen. Direktdemokratische Elemente müssen daher immer im Kontext unterschiedlicher Ausgestaltungen direktdemokratischen Entscheidens gesehen werden, um die verschiedenen Auswirkungen angemessen beurteilen zu können.

3. *„Vor allem in Finanzfragen ist dem Volk nichts zuzutrauen“*

Ein Klassiker unter den Vorbehalts- und Ausschlussgründen in Deutschland! Gertrude Lübbe-Wolff belegt jedoch an den zentralen Beispielen Schweiz und USA, dass weit überwiegend die Staatsausgaben und/oder Staatsschulden ein deutlich geringeres Ausmaß haben, wo direktdemokratische Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Finanzen stattfinden. Es scheint langsam an der Zeit, auch den Deutschen diesbezüglich etwas mehr finanzielle „Beinfreiheit“ zu ermöglichen ...

4. *„Das Volk wird rechtslastige oder zumindest konservative Entscheidungen treffen“ – oder links-lastige, oder jedenfalls unedle*

Gertrude Lübbe-Wolff entlarvt in diesem Kapitel die in Wirklichkeit existierende Selbststilisierung von Populisten als scheinbar wahre Vertreter des Volkes. Sofern direkte Demokratie in den wünschenswerten Ausgestaltungen mit der Förderung von Kommunikation und Kompromissbereitschaft existiert, kommt sie dem Populismus gerade nicht entgegen, weil deren Führungspersonal in Wirklichkeit davon überzeugt ist, nur selbst über „die Wahrheit“ zu verfügen. Dem sich ausbreitenden Misstrauen der Bevölkerung gegen Institutionen und Akteure repräsentativdemokratischer Politik würde gerade die Bereitschaft helfen, den Bürgern auch in Sachfragen, die sie bewegen, eine Stimme mit Entscheidungsrelevanz zu geben. Zweifellos handelt es sich um eine pointierte Einschätzung von Lübbe-Wolff, aber könnte an dieser Stelle nicht tatsächlich eine Allianz von direktdemokratischer und repräsentativdemokratischer Politik stehen?

##### 5. *„Direkte Demokratie ist unsozial“*

In diesem Unterkapitel wird die wissenschaftliche Relevanz von empirischen Untersuchungen besonders deutlich (und auch notwendig), siehe beispielhaft Fußnoten <sup>222-226</sup> auf Seite 81. Jüngere empirische Studien belegen einen gegenläufigen Zusammenhang von direkter Demokratie und Ungleichheit. Lübbe-Wolff konstatiert zwar, dass diese Studien keine sicheren Schlüsse auf Kausalitäten zulassen, aber eben doch keine Bestätigung für die Hypothese liefern, direkte Demokratie wirke unsozial. Als ein Beispiel kann die Nutzung des Referendums zur Verhinderung des Abbaus sozialstaatlicher Errungenschaften in der Schweiz angesehen werden.

##### 6. *„Ja-Nein-Entscheidungen sind zu simpel und kompromisswidrig“*

Bei Volksabstimmungen, die dem Volk vorgelegt werden und die sich auf vom Parlament beschlossene Gesetze beziehen (Referenden), was also auch schon im Parlament selbst Gegenstand einer Abstimmung war, lässt sich kaum der Vorwurf aufrechterhalten, der Vorlage fehle die „Diskussionsbasiertheit“ oder Kompromisshaftigkeit. Auf der direktdemokratischen Initiativ-Seite kommt es in der Praxis, z.B. auf der Ebene der deutschen Länder, andererseits durchaus zu kommunikationsfördernden Verhandlungen zwischen den Initiatoren eines direktdemokratischen Gesetzgebungsverfahrens und Akteuren der repräsentativdemokratischen Politik und daraus resultierenden Kompromissen, wie Lübbe-Wolff zeigt. Und gerade auf der kommunalen Ebene illustrieren manche Bürgerbegehren über sogenannte Bargaining-Effekte des gegenseitigen Aushandelns der verschiedenen Akteure eine indirekte Beeinflussung repräsentativdemokratischer Entscheidungen. Es entstehen erfolgreiche Kompromisse, ohne dass es unmittelbar zu einem Bürgerentscheid kommen muss.

##### 7. *„Direkte Demokratie gefährdet Minderheiten“*

In diesem Unterkapitel verweist Gertrude Lübbe-Wolff darauf, dass direktdemokratische Entscheidungsverfahren aus der Bürgerschaft heraus auf die politische Entscheidungsagenda gesetzt werden, bei geeigneter Ausgestaltung Minderheiten eine Chance geben, für ihre spezifischen Belange öffentliches Interesse zu erzeugen. Dies kann sich in rein repräsentativdemokratischen Systemen unter sonst identischen Bedingun-

gen und unter Berücksichtigung medialer Aufmerksamkeitsgesetzmäßigkeiten als deutlich schwieriger erweisen. Lübbe-Wolff ist hier im Grundsatz zuzustimmen.

8. *„Direkte Demokratie passt nur zu kleinen Einheiten“*

Dieser Vorbehalt ist besonders pauschal und im Grunde nichtssagend. Hier wird ein Argument herangezogen, dass nur für die Versammlungsdemokratie zutrifft (z.B. bei den kleinsten Kantonen in der Schweiz) und überträgt sie unesehen auf die direkte Demokratie als solche. Für bevölkerungsreiche politische Einheiten, die das repräsentativdemokratische System um Elemente direkter Demokratie ergänzen, ist diese Aussage ohne erkennbare Relevanz.

9. *„Direkte Demokratie passt nicht zur repräsentativen“*

Für die Verfassungsrechtlerin Gertrude Lübbe-Wolff gibt es keine Systemwidrigkeit der direkten Demokratie im Verhältnis zur repräsentativen Demokratie – eine zentrale These von ihr. Sie führt dazu aus, dass direktdemokratischer Verfahren auf die repräsentativdemokratischen Systemelemente Rückwirkungen ausüben, wo diese vernünftig konzipiert sind, einen wichtigen Teil von deren gutem Sinn ausmachen. Insgesamt entstehen eine erhöhte Responsivität und höhere integrative Leistungsfähigkeit, die zu den indirekten Wirkungen sinnvoll ausgestatteter direktdemokratischer Institutionen gehören, so Lübbe-Wolff.

10. *„Es fehlt an Verantwortung“*

Diesen Einwand gegenüber der direkten Demokratie hält Lübbe-Wolff für den kuriosesten. Prägnant drückt sie es wie folgt aus: „Die wirksamste Form der Verantwortung besteht darin, dass man die Suppe, die man sich selbst eingebrockt hat, auch selber auslöffeln muss. Gerade das ist bei direktdemokratischen Entscheidungen der Fall. Die selbst eingebrockte Suppe schmeckt dann im Zweifel auch nicht ganz so übel, wie wenn andere, zum Beispiel gewählte Politiker, sie angerührt hätten.“ Wohl bekomm’s!

Das Buch von Gertrude Lübbe-Wolff ist eine Fundgrube von plausiblen und nachvollziehbaren Argumenten, um in der (von ihrer benannten) richtigen Ausgestaltung direkter Demokratie eine stärker an den Interessen der Bürger orientierte Politik auszurichten, dazu das Niveau politischer Kommunikation zu erhöhen und eine Zunahme von Bürgersinn und Bürgerkompetenz sowie größeres Vertrauen in die Institutionen und Akteure der repräsentativdemokratischen Politik zu ermöglichen. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Vorbehalten gegenüber direkter Demokratie um ideologische Rückstände einer „Demophobie“, so ihr Fazit, also einer (unbegründeten) Furcht vor der direkten Demokratie. Ihr Duktus als Autorin wirkt zwar manchmal etwas belehrend und hinsichtlich der Anschaulichkeit des Buches „übertreibt“ es die Autorin tatsächlich ein wenig mit der Zahl und der Ausführlichkeit der Fußnoten, da diese den Lesefluss, sofern man sich auf sie einlässt, doch bremsen. Aber die Fußnoten sind natürlich auch eine beachtliche Quelle hilfreicher und belegbarer Informationen für ihre Argumente. Hier „schimmert“ wohl ein wenig die frühe-

re Verfassungsrichterin durch. Seriöse Urteile basieren nun einmal auch auf einer Vielzahl juristischer Bezugsgrößen, die in Fußnoten festgehalten werden ...

Es kommt zweifellos auch darauf an, dass die Menschen die Einsicht für eine „aktive Staatsbürgerschaft“ haben. Ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen kann rasch in sich zusammenbrechen, wenn die Menschen in ihrem Innersten nicht dahinterstehen. Diese Überzeugung sollte gerade in Deutschland durch die Erfahrungen mit dem Niedergang der Weimarer Republik stärker ausgeprägt sein. Dazu bedarf es informierter Bürgerinnen und Bürger, die ihre Rechte, aber auch ihre Pflichten kennen. Die direkte Demokratie bietet die Chance, dass die Bürgerinnen und Bürger sich auf ihre *Beteiligungsverantwortung* besinnen und nicht nur in „wutgetränkte Apathie“ verfallen, wie der Soziologe Wilhelm Heitmeyer prägnant die vermeintlich aktuelle Befindlichkeit der deutschen Gesellschaft bezeichnet.

Und die Politik selbst? Für die gesetzgebenden Politikebenen (siehe Bund und Länder) muss sich die Frage stellen, inwieweit sie eigentlich die geschaffenen direktdemokratischen Innovationen im eigenen System verinnerlicht haben. Eine tatsächliche Akzeptanz ist jedenfalls nur bedingt erkennbar, da die verantwortlichen Akteure von einer Installierung auf Bundesebene bisher abgesehen haben und substanzielle Erweiterungen auf der Länderebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher sporadisch stattgefunden haben. Ein gewisser Grad gesellschaftlicher Modernisierung (im Sinne institutionell sich wandelnder direkter Demokratie) lässt sich eigentlich nur anhand der konkreten Ausprägungen kommunalpolitischer Beteiligungsformen in den dafür vorgesehenen lokalen Szenarien konstatieren. Wie schreibt Gertrude Lübbecke abschließend in ihrem Fazit über die richtige Ausgestaltung direkter Demokratie: „Dieses Potenzial ungenutzt zu lassen, war in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so riskant wie heute.“