

**Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 68**

**August 2002**

## **Kontrovers diskutiert: Direkte Demokratie auf Bundesebene?**

**Mit diesen Beiträgen:**

Claudia Roth, Bundesvorsitzende von Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

„Das Politikmonopol der Parteien durchbrechen - Direkte Demokratie stärken“

Wolfgang Bosbach, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

„Mit der Staatsform spielt man nicht - Gegen eine plebiszitäre Umgestaltung unserer Demokratie“

Charles B. Blankart, Humboldt-Universität zu Berlin

„Zehn Vorurteile gegen Volksabstimmungen auf Bundesebene“

Lüder Gerken und Gerhard Schick, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“

Claudia Roth

## **Das Politikmonopol der Parteien durchbrechen - Direkte Demokratie stärken**

Der rot-grüne Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid hätte ein Meilenstein auf dem Weg zur Direkten Demokratie auf Bundesebene werden können. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid wären zweifellos eine Bereicherung unserer politischen Kultur gewesen. Die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist eine wichtige Voraussetzung für eine lebendige Demokratie. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide bieten nicht nur Möglichkeiten dafür, daß sich Bürgerinnen und Bürger engagieren können, sondern fördern mehr Engagement, indem sie Debatten politisieren und Sachentscheidungen in die Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft tragen. Damit stärken sie zugleich die Identifikation der Menschen mit dem Gemeinwesen.

Am 7. Juni 2002 scheiterte der rot-grüne Anlauf, die Direkte Demokratie auf Bundesebene zu stärken, der rot-grüne Gesetzentwurf erzielte nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit. Aber immerhin: Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik sprach sich eine breite parlamentarische Mehrheit für Volksentscheide auf Bundesebene aus. 348 Abgeordnete stimmten für das Volksentscheidsgesetz und nur 199 dagegen. Die Union und Teile der FDP konnten diesmal noch die für die Grundgesetzänderung notwendige Zweidrittelmehrheit verhindern. Dies ist um so bedauerlicher, als sich selbst in der Union die Stimmen mehrten, die den Volksentscheid auf Bundesebene fordern. Während der letzten Jahre hatten sich Edmund Stoiber, Günter Beckstein, Peter Müller und andere immer wieder dafür ausgesprochen. Jetzt aber, als die konkrete Entscheidung anstand, schwiegen die Befürworter in der Union.

Auch die FDP, die noch 1992 in der Gemeinsamen Verfassungskommission die Einführung von Volksentscheiden ablehnte, hatte sich eigentlich geöffnet. Allerdings lehnte die Mehrheit der FDP im Bundestag das Volksentscheidsgesetz ab und setzte sich damit selbst über den Beschluß ihres Nürnberger Parteitags und ihr aktuelles Wahlprogramm hinweg. Der Eindruck drängt sich auf, daß weniger ideologische als vielmehr wahltaktische Gründe die Ursache dafür sind, daß es zu keiner Stärkung der Direkten Demokratie kam.

---

### **Stärkung Direkter Demokratie als historische Verpflichtung**

Für Bündnis 90/DIE GRÜNEN ist die unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gesetzgebung seit der Gründung der Partei ein Kernanliegen. Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung wurde dieses Partizipationsprojekt dementsprechend auch als zentrales Reformversprechen im

Koalitionsvertrag geregelt. Es ist das Verdienst von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, daß der Volksentscheid nach nicht immer einfachen Verhandlungen mit dem Koalitionspartner und trotz vielfältiger Widerstände tatsächlich noch auf die Tagesordnung des Bundestages gekommen ist.

Mit dem Entwurf des Volksentscheidsgesetzes haben wir an historische Versprechen angeknüpft: Denn bereits das Grundgesetz verheißt in Art. 20 Abs. 2: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt." Der Text unserer Verfassung selbst straft also jene Stimmen Lügen, die gebetsmühlenhaft immer wieder das historisch und juristisch längst widerlegte Argument vom angeblich antiplebischen Charakter des Grundgesetzes verlautbaren lassen. Carlo Schmidt, einer der bedeutendsten Väter des Grundgesetzes, erklärte ausdrücklich: "Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie." "Mehr Demokratie wagen!" lautete darüber hinaus die berühmte Losung Willy Brandts.

Allen voran waren es Bündnis 90/DIE GRÜNEN, die dieses Ziel ernst nahmen und schon in den vergangenen Legislaturperioden aus der Opposition heraus immer wieder Gesetzentwürfe einbrachten, um Volksabstimmungen auf Bundesebene zu ermöglichen. Die Erfahrungen in den Bundesländern und in den Gemeinden, aber auch im Ausland zeigen: Bürgerinnen und Bürger nutzen die vorgesehenen direkt-demokratischen Möglichkeiten zum Engagement und befruchten damit die politische Diskussion.

Politikverdrossenheit, Parteienmüdigkeit, der verbreitete Eindruck, "die da oben machen eh' was sie wollen", sollten alarmierende Signale für Politiker aller Parteien sein. Umfragen zufolge fordern über 80% der Bürgerinnen und Bürger das Recht, selbständig politisch gestalten zu können, und geben sich nicht mehr damit zufrieden, gegenüber der Politik nur als Bittsteller aufzutreten. Das Grundgesetz spricht lediglich von Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung. Ein Politikmonopol der politischen Parteien darf es nicht geben, und es ist auch nicht aus dem Grundgesetz herauszulesen.

---

### **Der rot-grüne Gesetzentwurf**

Der rot-grüne Gesetzentwurf setzt nach ganz überwiegender Auffassung der wissenschaftlichen Experten und der Demokratieinitiativen neue Maßstäbe, an denen sich künftige Entwürfe orientieren werden. Dies hat das positive Ergebnis der Anhörung des Innenausschusses gezeigt,

auf der acht von zehn der Sachverständigen sich für den Gesetzentwurf aussprachen. Das dort vorgesehene Volksgesetzgebungsverfahren ist dreistufig angelegt. Es führt von der Volksinitiative über das Volksbegehren zum Volksentscheid.

– **Volksinitiative:** Es können nicht mehr ausschließlich die Bundesregierung, Bundestagsabgeordnete oder der Bundesrat Gesetzesvorlagen in den Bundestag einbringen, sondern auch jede Bürgerin und jeder Bürger. Diese Regelung ändert die Stellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Parlament fundamental: Sie sind nicht mehr nur Bittsteller, sondern werden Initiatoren gesetzgeberischer Reformen. Die Voraussetzung dafür ist, daß sie einen ausformulierten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf erstellen und hierfür 400 000 Unterschriften sammeln. Dann muß der Bundestag die Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative anhören und sich mit der Gesetzesvorlage befassen. Das Parlament kann dann zustimmen, ablehnen oder aber ein ähnliches Gesetz verabschieden, mit dem es das Anliegen der Volksinitiative vollständig oder teilweise aufgreift.

– **Volksbegehren:** Hat das Parlament den Gesetzentwurf der Initiative nicht innerhalb von acht Monaten verabschiedet, können die Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative entscheiden, ob sie die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten. 5% der Stimmberechtigten müssen das Volksbegehren mit ihrer Unterschrift unterstützen. Konkret heißt das: Wenn rund drei Millionen Bürgerinnen und Bürger das Anliegen der Initiatoren für so wichtig halten, daß sie eine Volksabstimmung über den Gesetzentwurf befürworten, ist das Volksbegehren zustande gekommen.

– **Volksentscheid:** Auch jetzt kann das Parlament sich entscheiden, das begehrte Gesetz innerhalb von sechs Monaten zu verabschieden. Dann ist das Verfahren beendet. Andernfalls findet ein Volksentscheid statt, d.h. alle Stimmberechtigten können über den Gesetzentwurf abstimmen. Dabei kann der Bundestag gleichzeitig einen eigenen Entwurf mit zur Abstimmung stellen. Ein Gesetz ist dann zustande gekommen, wenn ihm die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und sich mindestens 20% der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben (Beteiligungsquorum). Verfassungsänderungen erfordern ein erhöhtes Beteiligungsquorum von 40% der Stimmberechtigten. Außerdem ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden erforderlich.

Grundsätzlich kann jeder Regelungsbereich Gegenstand der Volksgesetzgebung sein. Neben der Todesstrafe gibt es allerdings einige Ausnahmen: Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz und über Steuergesetze. Während die SPD zunächst auch die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundestages und das Besoldungsrecht der Beamten ausnehmen wollte, konnten Bündnis 90/DIE GRÜNEN sich auch infolge der Sachverständigenanhörung durchsetzen, diese Ausnahmen fallenzulassen. Natürlich muß auch die Volksgesetzgebung die Grundrechte, die Kompetenzordnung und die sonstigen Regelungen des Grundgesetzes beachten.

### **Gefahr des Mißbrauchs?**

Die Gefahr des Mißbrauchs des neuen Instrumentariums ist im Gesetzentwurf mehrfach berücksichtigt. Schon bei der bloßen Beantragung eines Volksbegehrens können die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Bundestagsmitglieder das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn sie der Meinung sind, daß z.B. die Diskriminierung einer Minderheit oder ein anderer Verfassungsverstoß droht (sogenannte Ex-ante-Kontrolle). Verfassungswidrige Volksinitiativen können so sofort angehalten werden.

Immer wieder wurde im Zuge der Verhandlungen und der parlamentarischen Auseinandersetzung eingeworfen, daß die Stärkung der direkten Demokratie den Prinzipien des Föderalismus zuwiderlaufe. Im Entwurf des Volksentscheidsgesetzes hat sich aber die föderale Struktur der Bundesrepublik deutlich niedergeschlagen. Der Gesetzentwurf orientiert sich am Vorbild der Schweiz, deren ausgeprägter Föderalismus mit weitgehenden direkt-demokratischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger verbunden ist. Vorwürfe der Union, der rot-grüne Gesetzentwurf gefährde das föderale System, zielen ins Leere. Nach Schweizer Vorbild werden bei Verfassungsänderungen und bei Gesetzen, die im parlamentarischen Verfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürften (zustimmungspflichtige Gesetze), die Stimmen doppelt gezählt. Das bedeutet, daß die Mehrheit der Abstimmenden in so vielen Ländern dem Gesetzentwurf zustimmen muß, daß deren Stimmen einer Mehrheit im Bundesrat entsprechen. Bei Verfassungsänderungen ist die Mehrheit in so vielen Ländern erforderlich, daß deren Stimmen einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat entsprechen.

### **Mehr Beteiligung bringt mehr Verantwortlichkeit**

Immer wieder wird in der Auseinandersetzung um direkt-demokratische Beteiligungsrechte behauptet, das Volksentscheidsgesetz führe dazu, daß engagierte Minderheiten über schweigende Mehrheiten entscheiden würden. Hinter skurrilen Zahlenspielen (10% plus eine Stimme würden für die Verabschiedung eines Gesetzes reichen) verbirgt sich offenbar ein tiefes Mißtrauen gegenüber dem BürgerInnenengagement.

Die Sorge über fehlende Beteiligung an der Abstimmung über einen Gesetzentwurf, der zuvor die Hürden der Volksinitiative und des Volksbegehrens genommen hat, ist unbegründet. Dies zeigen die Erfahrungen aus dem Ausland und auf Länderebene. Mit dem Verweis auf die abstrakte Gefahr der fehlenden Beteiligung könnte man auch jede Wahl in Frage stellen. Auch dort ist keine Mindestbeteiligung vorgeschrieben. Entscheidend ist das gleiche Teilnahmerecht für alle. Wir erleben immer öfter - gerade bei Landtagswahlen - eine geringe Wahlbeteiligung. Gleichwohl würde niemand auf die Idee kommen, die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen in Frage zu stellen. Gerade weil aber die Beteiligung der Menschen

Voraussetzung für das Funktionieren jeder demokratischen Verfassung ist, kommt es besonders darauf an, die Bereitschaft zur Beteiligung zu erhöhen. Genau dies wird durch die Einführung der direkten Demokratie erreicht. Mehr Verantwortung führt zu mehr Verantwortlichkeit für die Regelung des Gemeinwesens.

Mehr Partizipationsrechte führen zudem dazu, die Politik wieder näher an die Bürgerinnen und Bürger zu bringen. Politische Argumente werden begründungspflichtiger. Und es schadet nicht, wenn sich auch vermeintliche Sachfragen politischer Hinterfragung aussetzen müssen.

Selbst der mehr oder minder direkt erhobene Vorwurf, Volksentscheide förderten Populismus, verfängt nicht. Die Menschen sind klug genug, sich durch bessere Argumente überzeugen zu lassen, zumal die Gefahr des Mißbrauches durch den Gesetzentwurf deutlich eingeschränkt wurde.

Mehr direkte Partizipation macht unsere Demokratie zukunftsfähig. Und was für den Bund gilt, gilt auch für Europa. Bündnis 90/DIE GRÜNEN werden sich in der nächsten Legislaturperiode sowohl für das jetzt noch gescheiterte Volksentscheidsgesetz als auch für ein Referendum über eine Europäische Verfassung einsetzen.

## Wolfgang Bosbach

### **Mit der Staatsform spielt man nicht**

#### Gegen eine plebiszitäre Umgestaltung unserer Demokratie

Aus guten, wohlerwogenen Gründen haben die Unionsparteien am Ende der Legislaturperiode des 14. Deutschen Bundestages einem Gesetzentwurf der Koalition zur Änderung des Grundgesetzes die notwendige Zweidrittelmehrheit versagt. Mit ihm sollte die sogenannte "Volksgesetzgebung" aus "Volksinitiative", "Volksbegehren" und "Volksentscheid" auf Bundesebene eingeführt werden.

Nicht zum ersten Mal stand dieses Thema auf der politischen Agenda. Bereits zweimal sind in den vergangenen Jahrzehnten die Argumente für eine Ergänzung unseres Grundgesetzes um plebiszitäre Elemente von Sachverständigen und Parlamenten gewogen und im Ergebnis für zu leicht gefunden worden. Gegenüber der gründlichen Erörterung des Für und Wider in der Enquete-Kommission Verfassungsreform in den siebziger Jahren und in der Gemeinsamen Verfassungskommission nach der Wiedervereinigung hat der von Rot-Grün kurz vor Ende der Legislaturperiode erneut eingebrachte Gesetzentwurf keine neuen Gedanken vorgebracht.

Die Union hat sich nicht nur wegen der Mängel des vorgelegten Entwurfs, sondern aus verfassungspolitischen Gründen gegen den Vorschlag entschieden. Die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung und nach einer Stärkung der Elemente direkter Demokratie bezieht ihre Plausibilität nur auf den ersten Blick aus bestimmten tatsächlichen oder vermeintlichen Fehlentwicklungen der dezidiert parteienstaatlichen Ausprägung unserer parlamentarischen Demokratie. Hinzu kommt ein allgemeines Gefühl, daß der einzelne in unserer staatlichen Ordnung überreglementiert wird und mehr Verantwortung an die Bürger zurückverlagert werden sollte. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß in der plebiszitären Demokratie nicht Freiheit und Durchsetzungschance des einzelnen, sondern der Einfluß von Parteien, Verbänden und Medien wachsen. Der basisdemokratischen Bewegung liegt die Ideologie zugrunde, nur plebiszitäre

Demokratie sei "eigentliche" Demokratie und repräsentative Demokratie eine defizitäre Form von Demokratie. Tatsächlich zeigt aber sowohl die Real-Geschichte der Demokratie als auch die Demokratie-Theorie das Gegenteil.

#### **Systemwechsel zur plebiszitären Demokratie**

Um einen Etikettenschwindel handelt es sich bei der Behauptung, unsere Demokratie solle nur um Instrumente der Bürgerbeteiligung ergänzt, nicht aber im Grundsatz verändert werden. Tatsächlich geht es bei der Frage der Einführung von Plebisziten nicht nur um mehr Bürgerbeteiligung, sondern um die Gestalt unserer Demokratie. Natürlich sollte das Parlament nicht abgeschafft werden. Aber wenn in einem Gemeinwesen die großen politischen Kontroversen nicht mehr im Parlament ausgetragen und entschieden werden, bedeutet das notwendigerweise eine Entwertung des Parlaments in seiner Funktion als politisches Forum der Nation.

Volksbegehren sind keine bloße Bürgerbeteiligung, Plebiszite keine Partizipation. Bürgerbeteiligung ist die Einbeziehung von (einzelnen) Bürgern in staatliche Entscheidungsprozesse und deren Umsetzung. Das ist nicht das gleiche wie die Anrufung der Bürger als Bürgerschaft, als (Staats-)Volk und Ausgangspunkt aller Staatsgewalt. Die Bürger wirken dabei aber als "einzelne aus dem Volk" (quavis ex populo) mit, durch sie entscheidet nicht "das Volk" (demos). Die Mitwirkung von einzelnen Bürgern und Gruppen fördert die Bürgernähe der Verwaltung. Der Entwurf dagegen hätte nicht bloß eine Ergänzung unserer Ordnung um Elemente der Bürgerbeteiligung, sondern einen Systemwechsel von der repräsentativen Demokratie und dem parlamentarischen Regierungssystem hin zu einer plebiszitären Demokratie bedeutet.

Plebiszitäre Demokratie ist nicht demokratischer als repräsentative. Eine Ideologie, der die repräsentative Demokratie nur als defizitäre Form der Demokratie gilt, bestreitet die Legitimität der Demokratie als reale Staatsform. Denn Demokratie als Staatsform (nicht nur als philosophisches Konstrukt) kommt niemals ohne Repräsentation aus. Das gilt auch für ausgesprochen direkt-demokratische Regierungssysteme. Auch im Plebiszit repräsentiert letztlich die Mehrheit die Gesamtheit, die Abstimmenden die Stimmberechtigten, die Stimmberechtigten das Volk und – man denke an die aktuellen ökologischen und demographischen Probleme – die heute Aktiven die künftigen Generationen.

---

### **Tendenz zur Konkordanzdemokratie**

Plebiszitäre Demokratie relativiert die konkurrenzdemokratische Alternativenbildung von Regierung und Opposition und fördert eine Tendenz zu großen Koalitionen und Konkordanzdemokratie. Außerparlamentarischen Initiativgruppen ermöglichen Verfahren der sogenannte Volksgesetzgebung, sich auf isolierte Themen zu konzentrieren, statt sich dem mühsamen Geschäft des Interessenabgleichs und der Erarbeitung einer alle Bereiche abdeckenden politischen Agenda zu unterziehen.

Plebiszitäre Entscheidungsverfahren erhöhen die Durchsetzungschance hochartikulierter nicht-repräsentativer Minderheiten gegenüber den in ihren Interessen und ihrem Zeitbudget andere Prioritäten setzenden Bürgern ("schweigende Mehrheit") und können damit zu einer Beeinträchtigung der Repräsentativität des politischen Systems führen. Nur hinreichend hohe Quoren für Einleitung und Zustandekommen von Volksentscheiden wirken dem entgegen.

Der Entwurf widersprach insbesondere dem demokratischen Mehrheitsprinzip. Denn indem wegen der zu niedrigen Beteiligungs-Quoren Gesetze bereits mit der Zustimmung von nur 10% (plus eine Stimme) der Wahlberechtigten und selbst Verfassungsänderungen mit nur knapp 27% (2/3-Mehrheit von 40% der Stimmberechtigten) möglich geworden wären, hätten tatsächlich Minderheiten verbindliche Entscheidungen für das Gemeinwesen treffen können. Wenn kleine Minderheiten verbindliche Entscheidungen für die Mehrheit treffen können, wird das Mehrheitsprinzip auf den Kopf gestellt.

---

### **Schwächung der repräsentativen Demokratie**

Plebiszite beseitigen nicht den Parteienstaat. Unter den Bedingungen moderner Massendemokratie würden es auch in direkt-demokratischen Systemen vermutlich nicht selten die Apparate der großen politischen Gruppierungen sein, die Volksbegehren organisieren oder Volksabstimmungs-Kampagnen führen könnten. Plebiszitäre Ergänzungen der parlamentarischen Demokratie gerieten darum zu außerparlamentarischen Instrumenten des Parteienstaates und würden die Fortsetzung der Parteiendemo-

kratie mit anderen Mitteln bedeuten. Das gilt besonders, wenn der jeweiligen Regierung bzw. Mehrheit der "Weg vor das Volk" in Volksbefragungen oder nachträglich das Regierungshandeln sanktionierenden Abstimmungen eröffnet wird.

Plebiszite verstärken demgegenüber die Macht der Medien. Wenn auch Sachfragen durch die gesamte Wählerschaft entschieden werden, führt das zu einer dauernden Wahlkampfssituation mit dem dazugehörigen Kampf um die Überzeugungen der Bürger. Derartige Auseinandersetzungen werden in der modernen Massendemokratie über und durch die Medien ausgetragen. Dadurch wird die Möglichkeit medialer Meinungsbeeinflussung statt des Ringens um Zustimmung der auf Zeit mit der Staatsleitung beauftragten Mehrheit immer mehr zum entscheidenden Faktor der Politik. Das schwächt die repräsentative Demokratie.

Umgekehrt ist die - gegenüber den Bedingungen der antiken Demokratie des Altertums oder den Zeiten Rousseaus - fulminant gewachsene Rolle der Medien ein Faktor, der den schnellstmöglichen Transport von Themen und Meinungen sicherstellt und damit die von plebiszitären Gestaltungsformen angestrebte Rückkoppelung von Volksmeinung und Repräsentanten auf andere Art viel effektiver herstellt.

Direkte Demokratie bedeutet für den einzelnen nicht mehr individuelle Freiheit. Sie ist eine besondere Form der Staatswillensbildung, nicht der Rückverlagerung von Verantwortung an die Bürger. Auch direkte Demokratieformen heben nicht die Unterscheidung von Regierenden und Regierten auf. Ob staatliche Normierungen den einzelnen aufgrund eines Parlamentsgesetzes oder als Resultat eines Verfahrens der sogenannte "Volksgesetzgebung" treffen, bleibt sich für ihn oder sie gleich. Aus der Sicht des einzelnen ist das von allen Aktivbürgern im Plebiszit gegebene Gesetz unter Umständen genauso einschränkend, wie wenn es von deren Repräsentanten beschlossen wurde. Die richtige Antwort aus der Sicht der Bürgergesellschaft ist darum nicht mehr Partizipation an staatlicher Herrschaft, sondern weniger staatliche Herrschaft und mehr Eigenverantwortung der Bürger. Wer die Gestaltungsfähigkeit und Initiative der Bürger aktivieren will, muß den "schlanken Staat" schaffen, statt Überreglementierung auch noch plebiszitär zu legitimieren.

---

### **Verringerte Rationalität der Entscheidungen**

Direkt-demokratische Verfahren der Staatswillensbildung führen auch nicht per se zu richtigeren oder gerechteren Entscheidungen als repräsentativ-demokratische. Kein Verfahren der Willensbildung bietet eine Gewähr für die inhaltliche Richtigkeit der in diesem Verfahren erzielten Resultate. Der einzige Zusammenhang zwischen Form und Inhalt von Entscheidungsfindungsprozessen besteht in der Überzeugung, daß Richtigkeit und Gerechtigkeit des Ergebnisses durch Rationalität und Offenheit des Verfahrens befördert werden. Insofern steht die mehrfache Behandlung im Parlament und in seinen Ausschüssen unter Anhörung von Experten und Beteiligten einer kampagnen-

haften öffentlichen Debatte im Vorfeld eines Plebiszits keineswegs nach.

Im Gegenteil: Die Reduzierung der Entscheidungsfragen unserer hochkomplexen und pluralistischen Gesellschaft auf referendumsfähige Ja-Nein-Alternativen und der Wegfall des auf Verbesserung und Interessenausgleich angelegten Gesetzgebungsverfahrens verringert die Rationalität der Entscheidungsfindung und die Kompromißfähigkeit unserer Demokratie. Wegen der Notwendigkeit, in Plebisziten Entscheidungsfragen auf Ja-Nein-Alternativen zu reduzieren, wird vielfach eine Simplifizierung und Emotionalisierung der Auseinandersetzung befürchtet, die eine "Prämie für Demagogen" (Th. Heuss) darstellen und den Weg in die Stimmungsdemokratie bereiten könnte.

Plebiszitäre Elemente stärken auch nicht etwa die Zukunftsorientierung der Demokratie und die Neigung, politische Verantwortung zu übernehmen. Für Regierung und Parteien beinhalten sie eine Versuchung, schwierige Entscheidungen auf das Volk zurückzuverlagern, statt selbst Verantwortung für möglicherweise unpopuläre Entscheidungen zu übernehmen. In direkt-demokratischen Systemen haben die plebiszitären Elemente eher eine den jeweiligen Status quo konservierende Tendenz entfaltet als die schnelle Reaktion auf geänderte Lagen begünstigt.

Der Entwurf dementierte zudem seine eigenen ideologischen Voraussetzungen, indem er vorgab, die Entscheidung zu den Bürgern zurückzuverlagern, dann aber ausgerechnet die für die Bürger wichtigen Fragen von Steuern und Staatsausgaben davon ausnehmen und den Abgeordneten vorbehalten wollte. Während im Grundsatz alle Bereiche der Bundesgesetzgebung für Volksbegehren und Volksentscheid tauglich gewesen wären, wären ausgerechnet Finanz-, Steuer- und Besoldungsregelungen ausgenommen gewesen. Das Volk wäre also kompetent gewesen, über Krieg und Frieden oder technische Großprojekte zu entscheiden, völkerrechtliche Verträge zu schließen, Grundrechte zu ändern oder ein neues Konkursrecht einzuführen, nicht aber, die Höhe und die Art der eigenen Steuern zu beurteilen.

---

### **Beeinträchtigung des Föderalismus**

Das Volk auch in Sachfragen direkt entscheiden zu lassen kann eine sinnvolle Gestaltung von Demokratie sein, wie die Erfahrungen in den Bundesländern zeigen. Es gibt

aber keine unwiderlegliche Vermutung, daß das Volk die eigenen Angelegenheiten im Plebiszit besser regeln könne als durch seine frei gewählten Vertreter in den Parlamenten.

Verfahren direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung haben sich auf der für den Bürger überschaubaren kommunalen und Landesebene bewährt und sind dort gegebenenfalls auszubauen. Sie eignen sich nicht für die komplexen Verhältnisse auf der Bundes- und der europäischen Ebene und sind dort abzulehnen. Erinnerungen an die antike Polis-Demokratie, Erfahrungen in europäischen Mittelstaaten oder in den Ländern im Bundesstaat können nicht auf im internationalen Verbund agierende moderne Flächenstaaten übertragen werden.

Plebiszite auf Bundesebene beeinträchtigen den Föderalismus. Eine Mitwirkung der Länder an einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene ähnlich wie im Gesetzgebungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat ist ebenso wenig denkbar wie ein Vermittlungsverfahren über das Ergebnis eines Volksentscheids. Das Volk hat keine zweite Kammer. Damit wäre der im Bundesstaat des Grundgesetzes realisierten konkreten Gestalt des Föderalismus der institutionelle Boden entzogen.

Auch der Versuch, der föderalen Idee in anderer Form, z.B. über das Erfordernis doppelter Mehrheiten (entsprechend dem Volksmehr und dem Ständemehr in der Schweiz) gerecht zu werden, ändert nichts daran, daß insoweit die institutionalisierte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung als eigenständige Gebietskörperschaften beendet würde. Aus bundesstaatlicher Sicht bedeuten Plebiszite auf Bundesebene einen massiven Unitarisierungsschub.

Auch der Entwurf der Koalition hat das Föderalismus-Problem der Bundes-Plebiszite nicht gelöst. Er wollte zwar bei Zustimmungsgesetzen die Zustimmung des Bundesrates durch die Fiktion der Abgabe der Bundesratsstimmen nach dem Abstimmungsergebnis in den Ländern ersetzen. Schon dies wäre keine Mitwirkung der Länder als politisch-staatliche Einheiten gewesen, sondern nur noch die Berücksichtigung von Stimmenanteilen am Bundesvolk. Für Einspruchs-Gesetze war in dem Entwurf überhaupt keine Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung vorgesehen. Das aber hätte eindeutig, wie auch die Verfassungsrechtsexperten in der vorherigen Anhörung bestätigt haben, gegen das Verbot in Artikel 79 Absatz 3 unserer Verfassung verstoßen: "Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche ... die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung ... berührt werden, ist unzulässig."

Charles B. Blankart

## **Zehn Vorurteile gegen Volksabstimmungen auf Bundesebene**

Wer an Vortragsveranstaltungen und Podiumsdiskussionen zum Thema der direkten Demokratie teilnimmt, wird bald feststellen, daß von Seiten der Gegner ungefähr die gleichen Argumente immer wieder auftauchen. Sie münden in die Schlußfolgerung, daß direkte Demokratie auf Gemeinde- und auf Landesebene eine gewisse Berechtigung habe, auf Bundesebene aber abzulehnen sei. Ihre Prozesse seien schwer beherrschbar und könnten daher leicht zu einer "Chance für Demagogen" werden, wie sich der frühere Bundespräsident Theodor Heuss ausdrückte. Obwohl diese Argumente in der Literatur schon vielfach widerlegt worden sind, finden kaum Lerneffekte statt. Die Nachhaltigkeit, mit der die alten Thesen immer wieder vorgebracht werden, erfordert eine Klarstellung. In diesem Aufsatz sollen zehn dieser Evergreens betrachtet werden<sup>1</sup>.

### **Volksentscheide und Grundgesetz**

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist als reine parlamentarische Demokratie konzipiert, die direkte Volksentscheide nicht zuläßt:

Dieses Argument steht mit Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes im Widerspruch, der festhält: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt." Das heißt: Der Souverän ist das Volk. Es kann sich unmittelbar in Wahlen und Abstimmungen ausdrücken. Diese beiden Entscheidungsformen stehen im Grundgesetz gleichgewichtig und primär nebeneinander. Demgegenüber leiten die besonderen Organe ihre Macht gebunden aus der Macht des Volkes ab. Sie besitzen keine eigene Souveränität, sondern sind dem Volk, das sich in Wahlen und Abstimmungen ausdrückt, nachgelagert (Art. 20 Abs. 3). Wenn also das Volk in Wahlen oder Abstimmungen entscheidet, hat sich das Parlament zu fügen. So jedenfalls steht es im Grundgesetz<sup>2</sup>.

Diese Rangfolge mag manchen Politikern mißfallen, weshalb sie versuchen, wenn nicht die Wahlen, so doch die Abstimmungen zurückzudrängen und die Bundesrepublik zur reinen repräsentativen Demokratie zu erklären. Doch auch dies widerspricht schlicht dem Verfassungstext von Art. 20 Abs. 2 GG, wo Abstimmungen ohne Wenn und Aber aufgeführt sind. Abstimmungen stellen einen Verfassungsauftrag an hervorgehobener Stelle des Grundgesetzes dar, der nicht auf einige marginale Fälle bzw. auf faktisch Null reduziert werden darf<sup>3</sup>.

(2) Volksabstimmungen sind zwar im Grundgesetz erwähnt, aber der Parlamentarische Rat hat sie abgelehnt:

Diese Rückzugsposition findet sich in zahlreichen Publikationen<sup>4</sup>. In der Tat hat sich der Parlamentarische Rat nach seiner anfänglichen Zuneigung zur direkten

Demokratie im Laufe der Beratungen eher wieder von ihr abgewandt. Dennoch hat er sich nicht dazu entschlossen, die in Art. 20 Abs. 2 GG genannten Abstimmungen als Mittel der Entscheidungsfindung zu streichen oder zu relativieren. Im Grundsatz hat sich somit nichts geändert. Dieser Frage ist Otmar Jung in verschiedenen Schriften nachgegangen<sup>5</sup>. Danach haben die Gefahr des Kommunismus und der herannahende Kalte Krieg den Rat dazu bewegt, das Petitionum zunächst zurückzustellen, aber eben nicht aufzugeben. So wird die Beibehaltung von Art. 20 Abs. 2 GG verständlich. Demnach wäre es spätestens nach der Überwindung des Kalten Krieges angebracht gewesen, das Provisorium aufzugeben und das Verfassungsversprechen einzulösen<sup>6</sup>.

Die Bundesregierung hat zwar in der Legislaturperiode 1998-2002 einen Anlauf genommen, ein dreistufiges

<sup>1</sup> Nicht näher diskutiert werden die direkte Demokratie in der Form der Direktwahl von Kandidaten wie dem Bundespräsidenten oder dem Bundeskanzler; vgl. Hans Meyer: Fünfundzwanzig Thesen zum Thema Repräsentative Demokratie und Plebiszit, Abschiedsvorlesung an der Humboldt-Universität zu Berlin, Manuskript 2001, sowie zur Frage der Direktwahl des Bundeskanzlers Charles B. Blankart, Dennis C. Mueller: Alternativen der parlamentarischen Demokratie, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3 (2002), S. 1-20.

<sup>2</sup> Verschiedene Autoren versuchen diesen klaren Verfassungsauftrag immer wieder zu verwischen und im Falle von Volksabstimmungen die Gefahr eines Streites um die "höhere demokratische Legitimation" von Parlament oder Volk heraufzubeschwören; Rupert Scholz: Politische Partizipation in der repräsentativen und parlamentarischen Demokratie, in: Politische Studien, 1 (1995), S. 5-16, hier: S. 12. Es lohnt sich, zur Interpretation von Art. 20 GG die aus der Literatur durch einsame Klarheit herausragende Charakterisierung des Staatsrechtlers Christian Pestalozza heranzuziehen: "Das Volk ist nicht nur alleinige Quelle der Staatsgewalt, Absatz 2 Satz 1, sondern übt sie auch allein aus. Und zwar unmittelbar und selbst in Wahlen und Abstimmungen, im übrigen durch die genannten besonderen Organe. Volk und besondere Staatsorgane sind also nicht je verschiedene Ausüßer der Staatsgewalt. ... Die Zuständigkeiten der besonderen Organe sind also stets solche, die besonders zugewiesen sein müssen und unter Rechtsvorbehalten stehen. Die des Volkes sind dagegen weder enumeriert noch limitiert. ... Kompetenzen der Staatsorgane sind restriktiv auszulegen, wenn sie in den Bereich des Popularvorbehalts übergreifen drohen. ... Die eindeutige Grundregel für die Verteilung der Macht zwischen Volk und Staatsapparat ergibt sich aus Art. 20 II, III GG. Sie enthält den Auftrag an den Gesetzgeber, alles zu tun, was der Bürgerkompetenz förderlich, alles zu unterlassen, was ihr hinderlich ist. Dieser Auftrag ist bislang nicht erfüllt." Christian Pestalozza: Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, Berlin 1981, S. 12.

<sup>3</sup> Art. 28 Abs. 1 S. 3, Art. 29, Art. 118a GG. Von den bisherigen Abstimmungen zur Länderneugliederung beruhen weder jene von Baden-Württemberg noch jene von Berlin-Brandenburg auf Art. 29 GG. Gemeindeversammlungen nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG gibt es in Deutschland nicht.

<sup>4</sup> Z.B. Theodor Maunz, Günter Dürig, Roman Herzog: Grundgesetz: Kommentar, München, Art. 20.

<sup>5</sup> Otmar Jung: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45 (1992), S. 16-30; sowie Otmar Jung: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994.

<sup>6</sup> Wer würde sich bei dieser Verschllossenheit der führenden Politiker gegenüber den in Art. 20 Abs. 2 GG genannten Abstimmungen nicht an Friedrich Wilhelm III. erinnern, der im Jahr 1822 sein im Krisenjahr 1810 gegebenes Verfassungsversprechen brach und die Direktwahl einer preußischen Nationalrepräsentation unterband? Erst die Revolution des Jahres 1848 schuf bekanntlich den Durchbruch zum direkt gewählten Parlament. Dies war 38 Jahre danach!

System von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid einzuführen. Die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit wurde aber schon im Bundestag verfehlt. Im Abstimmungsergebnis spiegelt sich die tiefe Abneigung der Parteien und Parlamentsabgeordneten wider, ihre Macht mit den Bürgern zu teilen.

### **Erfahrungen in der Weimarer Republik**

(3) Der Mißbrauch der direkten Demokratie hat entscheidend zum Untergang der Weimarer Republik beigetragen:

Diese These erfreut sich besonderer Beliebtheit; sie taucht immer wieder auf, obwohl sie den Fakten widerspricht und seit langem widerlegt worden ist.

Der Verfassungsrechtler Ernst Rudolf Huber nennt für die Zeit der Weimarer Republik sieben eingeleitete "Verfahren zur Volksgesetzgebung"<sup>7</sup>. Davon wurden drei von vornherein für ungültig erklärt, weil sie Finanzvorlagen betrafen. Eines wurde zurückgezogen, und ein anderes erreichte nicht die notwendige Unterschriftenzahl. Zur Abstimmung gelangten somit noch zwei Vorlagen: das Volksbegehren auf Enteignung der Fürstenvermögen (1926) und das Volksbegehren gegen den Young-Plan (1929). Nach der herrschenden Doktrin zählte die Mehrheit der Stimmberechtigten. Jede Stimmenthaltung war demnach als Nein-Stimme zu werten. Damit begünstigte das Verfahren die Ablehnung von Volksbegehren; es war in diesem Sinne auch nicht fair und ging, was nicht erstaunt, in keinem der Fälle im Sinne der Initiatoren aus.

Fazit: Mit den Volksbegehren der Weimarer Republik konnten offenbar keine politischen Entscheidungen erzwungen werden. Somit ist es schwer vorstellbar bzw. nachweisbar, wie sie für den Untergang der Weimarer Republik verantwortlich sein könnten.

Fest steht indessen, daß die Notverordnung von Anfang 1933 auf dem Verwaltungsweg erlassen wurde und die darauf folgenden Notstandsgesetze, die die Weimarer Republik vollends aus den Angeln hoben, vom Reichstag beschlossen worden sind. Hier versagte die repräsentative, nicht die direkte Demokratie; denn einem späteren Referendum waren diese Gesetze nicht zugänglich.

Es deutet auf ein seltsames Geschichtsverständnis hin, wenn der Öffentlich-Rechtler Rupert Scholz das "Scheitern der Weimarer Demokratie [nennt], die über die Weimarer Verfassung eine Fülle plebiszitärer Verfahren kannte und gerade auf der Grundlage dieser Verfahren auch einen sehr wesentlichen Faktor der eigenen demokratischen Instabilität begründete"<sup>8</sup>. Vor dem Hintergrund der vom Parlament verabschiedeten Notstandsgesetze kann man nur sagen: Etwas mehr plebiszitäre Verfahren hätten der Weimarer Republik möglicherweise mehr Stabilität gewährt und damit viel Leid erspart.

### **Überforderte Bürger?**

(4) Stimmabstinenz weist darauf hin, daß die Bürger bei Volksabstimmungen überfordert sind:

Diese These läßt sich am besten am Beispiel der Schweiz darstellen, wo ja die Volksabstimmung zum festen

Bestandteil des politischen Systems gehört. Dort hängt die Stimmbeteiligung nicht unwesentlich von der Bedeutung einer Abstimmung aus der Sicht der Wähler ab. Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz<sup>9</sup> beobachten für die Schweiz bei Abstimmungen auf Bundesebene seit den letzten 30 Jahren eine Stimmbeteiligung von etwas über 40%. Doch bei wichtigen Abstimmungen wie der 1986er Abstimmung über den UNO-Beitritt lag sie bei 51%, beim Volksentscheid über die Abschaffung der Armee bei 69% und bei der Abstimmung über den Beitritt zum EWR bei 78%, bei "Ja zu Europa" von 2001 bei 56%, und bei der erneuten Abstimmung zum UNO-Beitritt von 2002 lag sie bei 57%.

Frank Marcinkowski<sup>10</sup> errechnet aufgrund verschiedener Untersuchungen für die Schweiz, daß sich rund 60% der Urnengänger als sachkompetent betrachten. Dies sind etwa 30% der Stimmberechtigten. Rund die Hälfte, d.h. 50% der Stimmberechtigten, nehmen selektiv an den Abstimmungen teil. Nur 20% sind Dauerabstinenten, die sozusagen nie zur Abstimmung gehen. Die meisten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger scheinen also eine Art Arbeitsteilung zu betreiben: Sie gehen bei für sie bedeutenden Fragen selbst zur Urne, überlassen dies aber bei anderen Fragen ihren interessierten Mitbürgerinnen und Mitbürgern.

Im Vergleich zu Sachabstimmungen in der Referendumsdemokratie sind in einer parlamentarischen Demokratie die Wahlen von ungleich größerer Bedeutung. Dementsprechend liegt die Stimmbeteiligung bei Wahlen in der Regel höher. Bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag lag sie bei 78% (1990), 79% (1994) und 79% (1998). Bei den Europawahlen von 1999 betrug die Wahlbeteiligung im Vergleich nur 45%; sie lag damit auf dem Niveau der schweizerischen Abstimmungen. Dies entspricht der Vermutung der erwähnten Arbeitsteilung. Eine solche wird im übrigen auch im Parlament praktiziert. Die Arbeitsgruppen geben die Fraktionsparolen aus, wonach die Abgeordneten stimmen. Konsequenterweise müßte das Argument der überforderten Stimmbürger auch auf die Parlamentarier angewandt werden.

### **Mißachtung des öffentlichen Interesses?**

(5) Die Stimmbürger einer direkten Demokratie mißachten das öffentliche Interesse:

Ein Teilnehmer einer Podiumsdiskussion wandte ein, Volksabstimmungen spiegelten das Interesse der Abstimmenden und nicht das öffentliche Interesse wider. Die Frage sei erlaubt, wie sich denn das öffentliche Interesse definiere, wenn nicht aus den Meinungen der Bürgerinnen und Bürger. Nur Individuen können Interessen formulieren. Unabhängig von den Bürgerinnen

<sup>7</sup> Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte, Band VI, Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart 1981.

<sup>8</sup> Rupert Scholz, a.a.O., hier S. 7.

<sup>9</sup> Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel 1999.

<sup>10</sup> Frank Marcinkowski: Überforderung der Bürger? Faktoren der Meinungs- und Mehrheitsbildung im Stimmmolk - Erfahrungen aus der Schweiz, Manuskript, Katholische Akademie, Berlin 2002.

und Bürgern definierte "öffentliche" Interessen stellen notwendigerweise oktroyierte Interessen "ausgewählter Individuen" dar. Ihnen fehlt die demokratische Rückkopplung. Sie laufen Gefahr, bürgerfeindlich bis totalitär zu werden. Daher ist es ein Gebot der Vorsicht, das öffentliche Interesse direkt durch die Bürgerinnen und Bürger selbst, d.h. möglichst durch die direkte Demokratie zu ermitteln.

(6) In der direkten Demokratie werden Fragen auf Ja-Nein-Alternativen verkürzt:

Hierzu schreibt Rupert Scholz<sup>11</sup>: "[Es] erweist sich sehr rasch, daß ... plebiszitäre Verfahren im Prinzip nicht kompromißfähig sind, wie es einer pluralistischen Demokratie gemäß ist. Denn das Plebiszit kennt im Grunde nur das ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ bzw. ‚Schwarz‘ oder ‚Weiß‘."

Aus diesem Zitat läßt sich erkennen, daß der Autor nicht verstanden hat (oder nicht verstehen will), wie direkte Demokratie funktioniert. Es kommt nicht nur auf das Ja oder Nein an der Urne an. - In dieser Hinsicht unterscheidet sich übrigens die direkte Demokratie nicht von der parlamentarischen; in beiden steht am Ende ein Ja oder Nein. - Von Bedeutung ist vielmehr der Prozeß, welcher der Abstimmung vorausgeht. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, daß die direkte Demokratie die Abgeordneten zwingt, schon auf Parlamentsebene mehr Meinungen zu integrieren, als zur Erzielung einer knappen Mehrheit im Parlament notwendig sind. Andernfalls werden die in der Parlamentsabstimmung Unterlegenen Unterschriften sammeln und ein Referendum fordern, um zu testen, ob das Vorhaben von der Mehrheit der Wähler gutgeheißen wird.

Um sicher zu gehen, daß die Vorlage nicht scheitert, müssen ihre Verfechter einen Sicherheitszuschlag einbauen. Sie müssen also - anders als Scholz meint - weitergehende Kompromisse suchen, als dies bei bloß parlamentarischer Verabschiedung notwendig ist. Die Kompromißfähigkeit der Referendumsdemokratie ist daher größer und nicht geringer als die der reinen parlamentarischen Demokratie. Die Schweiz wird aus diesem Grund in der Literatur häufig als Konsensdemokratie bezeichnet. Die seit dem Jahr 1959 bestehende Koalitionsregierung, die etwa 70% der Sitze des Nationalrats umfaßt, belegt dies.

### **Verlangsamung des politischen Prozesses?**

(7) Die direkte Demokratie verlangsamt den politischen Prozeß:

Sicherlich muß eine Regierung gelegentlich rasch entscheiden, und das Verfahren der direkten Demokratie würde möglicherweise zu allseits unerwünschten Verzögerungen führen. Dem läßt sich durch Dringlichkeitsbeschlüsse Rechnung tragen, wie sie in der Schweiz zulässig sind. Als dringlich erklärte Gesetzesvorlagen können nur befristet in Kraft treten. Sie sind in einem Referendum zu bestätigen, wenn ca. 1,3% der Stimmbürger dies verlangen, bzw. sie müssen (in jedem Fall) in einem Referendum bestätigt werden, wenn sie sich nicht auf die Verfassung stützen. Gelingt dies nicht, so fallen sie dahin.

Die Rückkopplung über das Referendum trägt auch dazu bei, vor übereilten Beschlüssen zu bewahren. In parlamentari-

schen Demokratien sind eifrige Politiker gelegentlich bestrebt, ihre Sonderwünsche als dringend zu erklären und im Schnellverfahren durchs Parlament zu ziehen. Ein späteres Referendum ist dann nicht mehr möglich, selbst wenn bessere Einsichten offenbar werden.

(8) Direkte Demokratie führt zu volatilen politischen Entscheidungen:

Auf einer Tagung meinte ein bekannter deutscher Politikwissenschaftler, daß es die direkte Demokratie (in der Form von Versammlungen) seit dem Untergang der athenischen Demokratie nicht mehr gebe. Diese Form der Meinungsbildung sei aufgegeben worden, weil sie sich als zu volatil erwiesen habe<sup>12</sup>.

Der Autor hat offenbar übersehen, daß es in der Schweiz noch rund dreißig Gemeinden mit Gemeindeversammlungen und zwei Kantone mit Landsgemeinden gibt, wo durchaus stabile Verhältnisse herrschen. Es zeigt sich auch hier: Alte Thesen werden wider besseres Wissen immer wieder wiederholt, um die eigenen Vorurteile zu bestätigen.

(9) Direkte Demokratie eignet sich nur für kleine Gemeinwesen:

Offensichtlich ist die Möglichkeit, politische Entscheidungen in Bürgerversammlungen zu treffen, durch den zur Verfügung stehenden Raum begrenzt. Dies spricht aber nicht gegen die Urnenabstimmung, wenn die Zahl der Stimmberechtigten für Versammlungen zu groß ist.

Urnenabstimmungen werden beispielsweise im Staat Kalifornien (30 Mill. Einwohner) mit Erfolg durchgeführt. Ebenso sind sie in Deutschland auf Bundesebene und in der Europäischen Union denkbar. In der Tat wären Bund und Union fragwürdige Zusammenschlüsse, wenn sie sich nur bei Aufgabe der direkten Mitwirkungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger erreichen ließen.

### **Verschlechterung der Haushaltsdisziplin?**

(10) In direkten Demokratien läßt sich Haushaltsdisziplin nicht durchsetzen:

Hierzu äußerte sich der Bundestagsabgeordnete Dr. Friedbert Pflüger in einer Podiumsdiskussion wie folgt: "Außerdem muß gegen Volksentscheide eingewandt werden, daß sie die Durchsetzung unpopulärer, aber notwendiger Entscheidungen zusätzlich erschweren. Schon in der

<sup>11</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>12</sup> Solche Ansichten stammen vermutlich aus den Federalist Papers (Alexander Hamilton, James Madison, John Jay: Die "Federalist Papers", Darmstadt 1993, Original: 1787/88), wo James Madison (in Nr. 10) schreibt: "daß eine reine [d.h. direkte] Demokratie ... kein Heilmittel gegen das Übel der Parteien bietet. ... Deshalb haben solche Demokratien immer den Schauplatz von Unruhen und Streitigkeiten abgegeben, sind stets als unvereinbar mit den Erfordernissen der persönlichen Sicherheit oder den Eigentumsrechten betrachtet worden, und ihre Lebensdauer war im allgemeinen ebenso kurz wie ihr Ende gewaltsam." Madison belegt diese These jedoch mit keinerlei Beispielen. Vermutlich wollte er ein schwarzes Bild der direkten Demokratie malen, um seinen Vorschlag der parlamentarischen Demokratie, der "Republik", wie er sich ausdrückte, in um so hellerem Glanz erscheinen zu lassen.

repräsentativen Demokratie tun sich die Politiker bekanntlich schwer, unbequeme Maßnahmen zu beschließen. ... In einer Demokratie mit Volksentscheid dürfte es noch schwerer sein, in einer bestimmten Phase etwa die notwendigen Kürzungen im Gesundheitssystem durchzusetzen. Wer wird sich schon bei einer direkten Abstimmung gegen die eigenen (kurzfristigen) Interessen aussprechen!"<sup>13</sup>

Wenn die Bürgerinnen und Bürger in der Tat so kurzfristig entschieden, so müßten sich Demokratien mit Volksentscheid durch höhere Staatsausgaben, niedrigere Steuern und höhere Staatsverschuldung auszeichnen. Die weitaus überwiegende Zahl der empirischen ökonomischen Studien für die Schweiz und die Vereinigten Staaten kommen aber zu gegenteiligen Ergebnissen: Die Staatsausgaben pro Kopf sind deutlich niedriger in Gemeinden, in denen direkte Demokratie praktiziert wird. Hinsichtlich der Steuern gibt es zwei gegenläufige Effekte: Einerseits können sich die Bürger in Volksabstimmungen besser gegen Steuererhöhungen wehren. Andererseits sind sie eher bereit, Steuererhöhungen zuzustimmen, wenn sie mitentscheiden können, wofür die Steuermittel ausgegeben werden. Als signifikant stellt sich jedoch heraus, daß die Steuerhinterziehung in schweizerischen Gemeinden mit direkter Demokratie geringer ist als in Gemeinden mit lediglich parlamentarischer Demokratie. Für die öffentliche Verschuldung gilt: In jenen schweizerischen Gemeinden, in denen die Bürger in Finanzfragen mitentscheiden dürfen, fällt die Verschuldung um 15% niedriger aus als dort, wo diese Möglichkeit nicht besteht<sup>14</sup>.

## Lüder Gerken, Gerhard Schick

### **Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus**

"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." So lautet Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes als Ausfluß des sogenannten Demokratieprinzips. Demokratie bedeutet "Herrschaft des Volkes". Grundsätzlich lassen sich zwei Verfahren unterscheiden, die das Demokratieprinzip verwirklichen. Entweder wählt das Volk Vertreter, die in seinem Namen handeln sollen (repräsentative Demokratie), oder das Volk stimmt selbst und unmittelbar über Entscheidungen ab (direkte Demokratie). In Deutschland ist auf der Bundesebene das System der repräsentativen Demokratie verwirklicht. Auf den untergeordneten Ebenen sind in den vergangenen Jahren allerdings in zunehmendem Maße direkt-demokratische Elemente eingeführt worden. Ob diese sich auch für die Bundesebene eignen, wird quer durch alle Parteien und Fraktionen kontrovers diskutiert.

#### **Schlußfolgerungen**

In Deutschland ist die Debatte um die direkte Demokratie durch Behauptungen geprägt. Dies ist weder notwendig noch zielführend. Hilfreich wäre vielmehr eine Versachlichung, in der jede Seite sich an die Gegebenheiten hält: an die Verfassungs- und Gesetzestexte, an die historischen Fakten (z.B. über die Verabschiedung der Notstandsgesetze im Reichstag), an die Ergebnisse ökonomischer Studien über die Funktionsweise der direkten und indirekten Demokratie und ihre finanzpolitischen Eigenschaften, wie sie in den nationalen und internationalen Zeitschriften publiziert sind. In diesem Rahmen könnte die Debatte Schritt für Schritt auf ein auch in der Wissenschaft beachtetes Niveau angehoben werden.

<sup>13</sup> Friedbert Pflüger: Der Irrweg der Direkten Demokratie, Vortrag am Forum Freiheit des ASU Unternehmerinstituts e.V. der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V., Manuskript, 2000. Hans Meyer, a.a.O., weist kritisch gegenüber der parlamentarischen Demokratie darauf hin, daß gerade diese in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht in der Lage war, eine wirksame Reform des Gesundheitswesens und eine wirksame Rentenreform durchzuführen. Die Schweiz - so läßt sich hinzufügen - verfügt jedenfalls auf dem Gebiet der Rentenversicherung über ein stabilitätsorientiertes Kapitaldeckungsverfahren.

<sup>14</sup> Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz, a.a.O., geben einen Überblick über mehrere frühere Studien.

#### **Vorzüge der repräsentativen Demokratie**

Tatsächlich hat die repräsentative Demokratie im Vergleich zur direkten Demokratie einige wesentliche Vorzüge:

– *Effizienz*: Entscheidungen können schneller und zu geringeren Kosten getroffen werden, weil in Sachfragen wenige Delegierte für die gesamte Bürgerschaft beschließen können.

– *Spezialisierung*: Politiker haben im Unterschied zum einzelnen Bürger die Zeit, sich intensiv mit den einzelnen Themen auseinanderzusetzen.

– *Emotionale Neutralität*: Schließlich hängt die Stimmung in der Bevölkerung häufig auch von kurzfristigen

Ereignissen ab. Politiker sind - zumindest im Idealfall - darin geschult, von Einzelfragen abzusehen, die Partikularinteressen der Lobbyisten zu erkennen und auch in Krisensituationen das allgemeinere langfristige Wohl des Landes im Auge zu behalten.

Nach verbreiteter Ansicht sprechen diese Gesichtspunkte ausschlaggebend für die Übertragung von Entscheidungskompetenzen von den Bürgern an die Politiker.

### **Probleme der repräsentativen Demokratie**

Den erwähnten Vorteilen der repräsentativen Demokratie stehen indessen auch gravierende Nachteile gegenüber, die in der Wirtschaftswissenschaft unter dem Begriff "Prinzipal-Agenten-Problem" diskutiert werden<sup>1</sup>. Dieses Problem tritt dann auf, wenn ein Mensch (Prinzipal) einem anderen (Agent) einen Auftrag erteilt. Ist der Agent nicht vollkommen selbstlos, dann besteht die Gefahr, daß er bei Erfüllung seines Auftrages eigene Ziele verfolgt, die denen des auftraggebenden Prinzipals widersprechen. Ermöglicht wird ihm dies durch sogenannte Informationsasymmetrien: Der Agent besitzt, weil er den Auftrag ausführt, gegenüber dem Prinzipal regelmäßig einen Informationsvorsprung über die Ausführung. Dies macht eine vollständige Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal unmöglich<sup>2</sup>.

In der repräsentativen Demokratie ist das Volk als Souverän der Prinzipal. Es beauftragt die Politiker als seine Agenten. Letztere haben einen deutlichen Informationsvorsprung: Sie wissen wesentlich besser über die Politik Bescheid als die Bürger. Sie können daher von diesen nicht vollständig kontrolliert werden. Allerdings ist das Prinzipal-Agenten-Problem in der Politik sogar noch ausgeprägter als in anderen Lebensbereichen. Das hat folgende Gründe:

– Die durch Wahlen bestimmten Volksvertreter sind nicht nur für einen einzelnen Politikbereich zuständig, sondern für das gesamte Spektrum der Politik. Es handelt sich also bei Wahlen um eine Entscheidung der Bürger zwischen verschiedenen "All-inclusive"-Angeboten: Wer eine Partei wegen ihrer Wirtschaftspolitik wählen wollte, aber ihre Außenpolitik ablehnt, steht vor einem unlösbaren Dilemma: Entweder wählt er gar nicht, oder er wählt eine Partei, deren Programm er nur zum Teil akzeptiert<sup>3</sup>. Während ein Konsument sein Brot bei einem Bäcker und seine Brötchen bei einem anderen kaufen kann, wenn er es will, muß sich der Wähler für eine Partei entscheiden. Hieraus kann folglich weder geschlossen werden, daß ein Bürger alle Programmpunkte dieser Partei unterstützt, noch können Aussagen darüber gemacht werden, welche Programmpunkte er unterstützt und welche er ablehnt. Für die Politiker besteht angesichts dieser generellen Beauftragung ein Anreiz, in Wahlprogrammen und in öffentlichen Reden gegenüber den Bürgern einige (besonders emotionale) Themen herauszustreichen und in anderen Fragen unterhalb der Schwelle der öffentlichen Wahrnehmung unabhängig von den Wünschen der Bürger zu handeln.

– Politiker werden nicht nur für eine einzelne Entscheidung, sondern für eine Amtszeit von mehreren Jahren gewählt. Das gibt ihnen die Möglichkeit, durch großzügige Wahlversprechen ins Amt zu kommen, im Laufe ihrer Amtszeit aber von ihren Versprechen abzurücken und eine andere Politik zu betreiben. Denn sind sie einmal im Amt, so haben die Bürger erst wieder zum nächsten Wahltermin die Möglichkeit, sie abzuwählen. Dies wäre weniger problematisch, wenn ein solches Verhalten wirklich systematisch bei den nächsten Wahlen sanktioniert würde. Aus zwei Gründen ist das jedoch häufig nicht der Fall. Erstens verliert die Nicht-Einhaltung von Wahlversprechen im Bewußtsein der Bürger im Laufe der Zeit an Relevanz; der Bürger ist vergeßlich. Zweitens ist die Möglichkeit zu einer solchen Sanktion sehr begrenzt, weil es im Regelfall nur wenige Parteien und nur wenige Bewerber für ein und dasselbe politische Amt gibt. Will der Bürger eine Partei für den Bruch von Wahlversprechen bestrafen, so muß er möglicherweise in Kauf nehmen, daß er einer anderen Partei an die Macht verhilft, deren inhaltliche Positionen er ablehnt.

– Politiker sind nicht zuletzt, häufig sogar vorrangig, daran interessiert, gewählt und wiedergewählt zu werden. Meist bauen sie dabei auf bestimmte Bevölkerungsgruppen - zum Beispiel die Landwirte oder die Bergleute -, von denen sie überdurchschnittliche Unterstützung erwarten. Das führt dazu, daß sie aus Gründen der (Wieder-)Wahl geneigt sind, ihre Politik an starken Minderheiteninteressen auszurichten und damit das Gemeinwohl zu vernachlässigen. So werden durch die Subventionen für die Landwirtschaft und für die Steinkohleförderung die Einkommen gut organisierter Minderheiten zu Lasten der Allgemeinheit, nämlich der Steuerzahler, gesichert.

– Die Beauftragung des Agenten durch den Prinzipal erfolgt in anderen Lebensbereichen innerhalb von Rahmenbedingungen, die der Prinzipal dem Agenten vorgibt. Im politischen Bereich hingegen sind es in der repräsentativen Demokratie nicht die Prinzipale, sondern die Agenten, die die Rahmenbedingungen für ihr eigenes politisches Handeln bestimmen. Die Politiker können durch die Verabschiedung von Wahl- oder Parteiengesetzen, Geschäftsordnungs- oder Geheimhaltungsvorschriften sogar eigenständig festlegen, welche Informationsrechte die Bürger haben. Für die Politiker besteht dadurch die Versuchung, die Informationsasymmetrien zu Lasten der Bürger zu verstärken und die Kontrollmöglichkeiten der Bürger zu schwächen. Das Prinzipal-Agenten-Problem wird auf diese Weise noch verschärft.

Angesichts der skizzierten Probleme geht in der repräsentativen Demokratie also gerade nicht alle Staatsgewalt vom Volke aus, wie es das Grundgesetz fordert.

<sup>1</sup> Siehe dazu Joseph Stiglitz: Principal and agent, in: John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman (Hrsg.): The New Palgrave Dictionary of Money and Finance, London 1992, S. 185-191.

<sup>2</sup> Zu den Informationsasymmetrien George A. Akerlof: The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, 84 (1970), S. 488-500.

<sup>3</sup> Das wäre nur anders, wenn es so viele Parteien wie Bürger mit unterschiedlichen politischen Ansichten gäbe.

---

### **Wann welche Form der Demokratie?**

Seit Jahrzehnten wird unter Anführung der dargelegten Argumente in Deutschland die Frage diskutiert, ob die repräsentative oder die direkte Demokratie vorzuziehen sei. Meist wird die pauschale Auffassung vertreten, daß allein die direkte oder allein die repräsentative Demokratie sachgerecht sei. Dabei werden zwei wesentliche Punkte übersehen:

Erstens ist nach Politikbereichen zu differenzieren. In manchen Fragen, wie beispielsweise der Landesverteidigung oder dem Katastrophenschutz, ist die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung sehr wichtig. Andere Fragen, etwa zu technisch schwierigen Problemen oder komplexen Zusammenhängen, können häufig nicht pauschal mit Ja oder Nein beantwortet werden. Dies spricht in beiden Fällen für die repräsentative Demokratie. Nur läßt sich daraus nicht der Schluß ziehen, daß die repräsentative Demokratie stets vorzuziehen sei.

Zweitens und vor allem kann letztlich nur der Bürger entscheiden, in welchem Bereich die Vorteile der Delegation die Nachteile überwiegen. Denn es geht hier nicht um eine Frage objektiver Zusammenhänge, sondern um eine Frage der Bewertung und der relativen Gewichtung der genannten Vor- und Nachteile direkt- und repräsentativ-demokratischer Verfahren. Solche Bewertungen können nicht objektiv und schon gar nicht wissenschaftlich ermittelt werden<sup>4</sup>.

Es ist vielmehr die Aufgabe des Beauftragenden, des Prinzipals, festzulegen, welche Kompetenzen er dem Beauftragten überläßt und welche Entscheidungen er selbst treffen will. Nur die Bürger als die Souveräne können in einer Demokratie darüber befinden, in welchen Politikbereichen sie der repräsentativen, in welchen sie der direkten Demokratie den Vorzug geben wollen. Dies ist um so wichtiger, weil für die Agenten ein Anreiz besteht, ihre eigenen Kompetenzen zu Lasten der Bürger auszuweiten und daher stets der repräsentativen Demokratie den Vorzug zu geben. Denn Volksabstimmungen bedeuten eine Einschränkung ihrer Macht.

Die Entscheidung, welche Politikbereiche direkt-demokratisch und welche repräsentativ-demokratisch entschieden werden sollen, ist folglich von den Bürgern zu treffen. Dabei ist es zweitrangig, ob im Sinne einer Vorab-Entscheidung in Volksabstimmungen festgelegt wird, über welche politischen Fragen in Referenden und über welche im Parlament abgestimmt wird, oder ob zunächst das Parlament Gesetze zu den in Frage stehenden Sachverhalten verabschiedet und die Bürger nachträglich die Parlamentsentscheidung mit Hilfe eines Referendums rückgängig machen können. Zentral ist, daß die Festlegung, ob direkt-demokratisch oder repräsentativ-demokratisch verfahren wird, nicht den Politikern obliegt, sondern den Bürgern.

---

<sup>4</sup> Nach dem Konzept des normativen Individualismus sind Bewertungen stets subjektiv und können daher nur vom einzelnen vorgenommen werden. Vgl. hierzu Karl R. Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band II: Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen, Tübingen 1958/1992, S. 107 f.