

„Mehr direkte Demokratie?“

Prof. Dr. Gerd Langguth, Staatssekretär a.D., Bonn*

Mehr direkte Demokratie? Die gegenwärtige Verdrossenheit an der Politik – und allen politischen Parteien – sichtbar auch an „Stuttgart21“ – nutzen die Befürworter von Volksabstimmungen auf Bundesebene zu einer manchmal geradezu populistischen Attitüde: Wer gegen Plebiszite sei, vertraue uns, dem Volk, nicht, sei somit für „weniger Demokratie“. Diese simplifizierende Gleichung darf man nicht stehen lassen.

Es gibt gute Gründe, warum die Verfassungsväter und die wenigen –mütter vor über sechzig Jahren mit Ausnahme von Gebietsentscheidungen keine Plebiszite wollten. Sie waren alle noch von dem Niedergang der Weimarer Republik ergriffen, der zu den Verbrechen des Nationalsozialismus führte. Sie wollten eine Demokratie, die sich aktiv-kämpferisch gegen alle Gefährdungen wehren konnte. Dies gehört zum Grundbestand der politischen Kultur der jungen deutschen Republik. Gleichwohl reicht der argumentative Rückgriff auf die deutsche Geschichte heute allein nicht mehr aus. Obwohl sich inzwischen ein solides demokratisches Fundament in der Bundesrepublik entwickelt hat, ist unsere Gesellschaft nach wie vor nicht vor Populisten von links und rechts gefeit.

I. Plebiszite orientieren sich an Interessen, nicht unbedingt am Gemeinwohl

Es sind Zweifel angebracht, ob die direkte Demokratie den komplexen Entscheidungsstrukturen einer globalisierten Welt der Gegenwart gerecht wird. Die Politik ist so kompliziert geworden, dass sie meist weder für ein klares Ja oder klares Nein taugt. Der Wert einer Demokratie liegt aber im Interessenausgleich, im Finden von Kompromissen. Dies ist in einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie am ehesten möglich. Die Vorstellung etwa, über wichtige Fragen der Stabilität des „Euro“, bei denen sich sogar viele Parlamentarier auf das Fachwissen besonders kundiger Kollegen verlassen müssen, könnte plebiszitär entschieden werden, entzieht sich der Vorstellungskraft.

Auch wird man nicht behaupten können, dass sich Plebiszite am Gemeinwohl orientieren. Plebiszite entscheiden über Einzel- und Sachinteressen, wenngleich diese legitim sein können. Aber sie müssen nicht gemeinwohlorientiert sein. Die Ablehnung der Schulreform in Hamburg wurde durch das Eigeninteresse vieler Eltern beeinflusst, die das Gymnasium gefährdet sahen; die Gegner hatten dabei nicht diejenigen im Blick, die durch das gegenwärtige Schulsys-

tem eher benachteiligt werden. Es fiel übrigens auf, dass die „betuchteren“ Hamburger Stadtteile eindeutig eher für ein Nein votierten als die sozial schwierigeren. Von den 1,25 Millionen gingen nur 39,31 Prozent zur Abstimmung. Fast 280 000 – 58,0 Prozent der Abstimmenden, aber nur etwa 22 Prozent aller Wahlberechtigten – sprachen sich für die vierjährige Grundschule aus.

Generell gilt, dass gerade die Rechte von Minderheiten in einem parlamentarischen System eher gewahrt und geschützt werden, weil nämlich die parlamentarischen Repräsentanten identifiziert werden können, nicht jedoch die plebiszitär entstandenen Voten. Das Schweizer Minarettverbot ist ein Beispiel dafür.

Wir brauchen führungsstarke Politiker, nicht solche, die sich hinter Plebisziten verstecken. Abgeordnete tendieren bei Plebisziten eher dazu, sich nicht zu positionieren – mit dem scheinheiligen Argument, sie wollten dem Wählerwillen nicht vorgreifen.



Prof. Langguth bei seinem Vortrag in Bonn.

Das bei einer Abstimmungsbeteiligung von 37,7 Prozent erzwungene totale Rauchverbot für Bayern ist ein Beispiel dafür. Die CSU, die in dieser Frage tief gespalten war, hat sich aus diesem Plebiszit herausgehalten. Die einst so stolze bayerische Partei wollte ihre Zerstrittenheit nicht dokumentieren und wartete lieber das Votum ab, als selbst inhaltlich Stellung zu beziehen. Dadurch haben übrigens 23 Prozent aller stimmberechtigten bayerischen Bürgerinnen und Bürger für hundert Prozent der Wahlberechtigten entschieden.

II. Plebiszite fördern die Tendenz zur Abdankung politischer Führung

Man wird sogar bei nüchterner Betrachtung zu dem Schluss kommen müssen, dass Plebiszite auf Bundesebene bei anhaltendem Politikverdruss nicht weiterhelfen, diesen sogar möglicherweise noch verstärken: Wenn nämlich bei den sowieso schon schwierigen Entscheidungsstrukturen unserer föderal strukturierten Demokratie mit ihren zahlreichen

* Der Autor unterrichtet Politische Wissenschaft an der Universität Bonn (Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie) und ist zugleich Publizist.

Vetospielern (Bundestag, Bundessrat, Bundesverfassungsgericht, zahlreiche „Testwahlen“ in den Bundesländern etc.) eine zusätzliche Hürde für eine effektive und am Gemeinwohl orientierten Politik eintritt, verkompliziert sich nicht nur die Entscheidungsfindung in Deutschland. Sie verstärkt auch die Tendenz zur Abdankung politischer Führung: In einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie müssen – zumindest idealtypisch – die auf Zeit gewählten Politiker Führungskraft zeigen; sie können sich nicht davor drücken, notfalls auch Unpopuläres zu entscheiden (Agenda 2010, Haushaltskonsolidierung durch „Schuldenbremse“). Was wir brauchen, sind „bessere“ Politiker, die sich nicht nur in ihren Tagesentscheidungen von Umfragen abhängig machen lassen, sondern die mit innerer Unabhängigkeit und großer Sachkenntnis Führungskraft zeigen. Die Reform unseres politischen Systems muss deshalb bei der Auswahl der Volksvertreter ansetzen.

III. Taktische Betrachtungsweise

Was zudem stört, ist die Tatsache, dass viele Politiker die Überlegung, direktdemokratische Elemente ins Grundgesetz zu schreiben, meist taktisch angehen. Sie wissen, wie populär inzwischen Plebiszite sind. So fordern SPD und Grüne schon seit Jahren Plebiszite auch auf Bundesebene. Sie hatten im März 2002 im Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht, der jedoch wegen des Unionswiderstandes nicht die Zwei-Drittel-Mehrheit erreichte.

Dagegen wollten der einstige Kanzler Gerhard Schröder und sein Stellvertreter Joseph („Joschka“) Fischer die Ratifikation des Lissabon-Vertrages nicht durch ein von der CSU gefordertes Plebiszit, das jedoch im Grundgesetz gar nicht vorgesehen ist, gefährdet sehen. Aktuelles Beispiel: Als der bayerische Innenminister Joachim Herrmann vor einigen Monaten im Zusammenhang mit dem Hamburger Entscheid zur Schulreform Volksentscheide u.a. zu wichtigen europapolitischen Fragen, etwa beim EU-Beitritt „großer Staaten wie der Türkei“ forderte, entgegnete der europapolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Rolf Mützenich Ende Juli 2010: „Da sollten wir uns an die Kriterien halten, die auch für die anderen Beitrittsländer gegolten haben.“ Ähnlich äußerte sich jetzt Verfassungsgerichtspräsident Andreas Voßkuhle: Volksabstimmungen über neue Beitrittskandidaten der EU lehnt er ab, Volksentscheide bei wesentlichen Integrationsschritten der EU hält er aber für denkbar. Warum das eine, das andere aber nicht?

Es stellen sich bei einer Einführung von Plebisziten auf Bundesebene zudem viele rechtliche Fragen neu, etwa: Wer entscheidet über die Zulässigkeit plebiszitärer Fragestellungen, ob sie beispielsweise gegen den Grundrechtskatalog im Grundgesetz verstoßen. Das Bundesverfassungsgericht? Das wäre sicherlich nicht die geeignete Instanz, das bislang dafür da ist, Entscheidungen von Bundesregierung und Parlament im Nachhinein zu prüfen. Selbst im Ge-

setzentwurf von SPD und Grünen sind einzelne Bereiche ausgenommen: Zwar werden „finanzwirksame Volksinitiativen“ für zulässig erklärt, doch: „Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze, Dienst- und Versorgungsbezüge sowie die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.“ Wenn schon Plebiszite, muss dann nicht über alle Bereiche – mit Ausnahme der Grundrechte – abgestimmt werden können? Dass finanzwirksame Entscheidungen über das Haushaltsgesetz ausgenommen werden sollen oder die Entscheidungen etwa über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundestages, das vermag nicht einleuchten.

IV. Urdemokratischer Mythos der Schweiz

Befürworter von „mehr Demokratie“ berufen sich häufig auf den urdemokratischen Mythos unseres Nachbarlandes Schweiz. Dabei wird gerne übersehen, dass die Eidgenossenschaft im Vergleich zu Deutschland auf völlig anderen staatsrechtlichen Rahmenbedingungen basiert. In der Schweiz gibt es neben den verschiedenen plebiszitären Elementen eine sogenannte „Konkordanzdemokratie“, in deren Regierung praktisch alle bedeutsamen Parteien von links bis rechts vertreten sind, mithin also keine parlamentarische Opposition im klassischen Sinne existiert. Zugleich gibt es in der Schweiz ein völlig anderes Steuersystem – ein Trennsystem, in dem neben dem Bund die Gemeinden und die Kantone ein eigenständiges Steuersystem haben, das es bei uns in dieser Form nicht gibt. Viele Deutsche sehen in der bevölkerungsmäßig zudem sehr viel kleineren Schweiz noch so etwas wie eine heile bürgerliche Welt, die es bei genauerem Hinsehen auch bei unseren Nachbarn nicht mehr gibt. Ein weiteres Beispiel hingegen vergessen hingegen die Plebiszite-Befürworter, nämlich dass Kalifornien faktisch konkursreif ist. Das hängt auch mit der Vielzahl von Plebisziten zusammen, die diesen großen amerikanischen Bundesstaat nahezu unregierbar gemacht haben.