

Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes lautet: „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.“ Abstimmungen sieht die Verfassung nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes vor (Artikel 29, 118 Grundgesetz). Die konsequente Entscheidung des Verfassungsgebers für die repräsentative Demokratie auf der Ebene des Bundes – auf Landes- und kommunaler Ebene gibt es Formen der direkten Demokratie in allen sechzehn Bundesländern – war nicht die Folge traumatischer Erlebnisse der Mitglieder des Parlamentarischen Rates mit der Volksgesetzgebung zur Zeit der Weimarer Republik, die deren Verfassung zuließ. Der unschwer zu erbringende Nachweis, dass Weimar nicht an der Volksgesetzgebung gescheitert ist, trägt deshalb zu der Frage, ob das Grundgesetz insoweit Ergänzungsbedarf hat, auch nichts bei. Der ausschlaggebende Grund für die antiplebiszitäre Haltung des Verfassungsgebers war nicht situations-, also auch nicht entstehungszeitlich bedingt und schon gar nicht Ausdruck einer „hysterischen Angst vor der direkten Form des Eingreifens des Volkes“, wie der kommunistische Abgeordnete Renner behauptete, sondern die erfahrungsgesättigte Einsicht in die Verführbarkeit und Manipulierbarkeit der Massen. Nicht nur die Endphase der Weimarer Republik, sondern auch die mitunter als vor-

bildlich angeführte, angeblich klassische Form der Demokratie im Athen des Perikles (ca. 450 v. Chr.) liefert dafür handgreifliche Beweise.

## Repräsentative Demokratie

Die repräsentative Demokratie ist nicht die der Not großräumiger Verhältnisse und hoher Bevölkerungszahlen geschuldete zweitbeste, sondern die eigentliche Form der Demokratie, weil jedes Gemeinwesen auf ständig präsenze, zu selbstständigem Handeln rechtlich und faktisch befähigte Leitungsorgane angewiesen ist und weil nur sie allen Staatsbürgern die gleiche Chance bietet, sich an der Ausübung der Staatsgewalt zu beteiligen. Es ist vor allem der sich öffentlich im Parlament vollziehende Prozess der politischen Willensbildung, der den dort zu treffenden Entscheidungen ein gewisses Maß an „Richtigkeitsgewähr“ vermittelt. Dieses Ziel kann die auf die Entscheidung einer einzelnen Sachfrage konzentrierte Volksgesetzgebung nicht erreichen, weil sie der Notwendigkeit enthoben ist, den Gesamtzusammenhang der sich dem Gesetzgeber stellenden Aufgaben in den Blick zu nehmen. Sie entzieht sich dem „Ausgleichsmechanismus der Kompromisse“ (Peter Badura).

## Prinzip der Verantwortlichkeit

Demokratie ist *responsible government*. In der repräsentativen Demokratie sind die Inhaber von Ämtern in Parlament und Regierung auf Zeit bestellt. Ist diese Zeit abgelaufen, müssen sie sich dem Votum



Die repräsentative Demokratie durchläuft in Deutschland derzeit eine ihrer wiederkehrenden Schwächephasen. Ein Blick in den Plenarsaal des Deutschen Bundestages.

© picture-alliance/ZB,  
Foto: Peer Grimm

der Wähler stellen: Sie werden zur Verantwortung gezogen. Verantwortung hat eine dialogische Struktur, sie bedarf eines Gegenübers, dem der Inhaber von Entscheidungsmacht Rechenschaft abzulegen hat. Politische Verantwortung lebt von Öffentlichkeit. Deshalb ist die Forderung berechtigt, dass staatliche Entscheidungsprozesse grundsätzlich öffentlich ablaufen haben. Demgegenüber entscheidet der bei einer Volksabstimmung zur Entscheidung berufene Bürger in der Wahlkabine unter dem Schutz des Wahlgeheimnisses. Er entscheidet wie der Mandatsträger über ein Sachproblem, aber anders als dieser in aller Heimlichkeit. Die Volksgesetzgebung entzieht die Herrschaft der Kontrolle der Öffentlichkeit. Der Abstimmungsbürger ist niemandem verantwortlich als sich selbst. Niemand kann ihn durch Abwahl zur Rechenschaft ziehen (Peter Graf Kielmansegg).

### Staatsform der Gleichen

Die repräsentative Demokratie ist die Staatsform der Gleichen. Bei der Wahl hat jeder Wahlberechtigte die gleiche Chance, seinem politischen Willen Gel-

tung zu verschaffen. Er bedarf dazu keiner besonderen Kenntnisse, und über den Gang zur Wahlurne hinaus wird von ihm auch kein Zeitaufwand verlangt. Direkte Demokratie hingegen setzt das politische Engagement voraus, das sich mangels Zeit und fachlicher Vorbildung nur wenige leisten können. Die gebildete Mittelschicht wird – entgegen dem für die Demokratie konstitutiven Prinzip der politischen Gleichheit – privilegiert. In der direkten Demokratie hat derjenige einen Vorsprung im Prozess der politischen Willensbildung, der in der Lage ist, die dafür erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, den notwendigen finanziellen Aufwand zu treiben und – nicht zuletzt – die Zeit dafür erübrigen kann. Ähnliches gilt im Übrigen auch für die sogenannte *e-democracy*: Nur wer auf die erforderliche Technik Zugriff hat, sie beherrscht, über das notwendige geistige Rüstzeug verfügt und sich die Zeit dafür nimmt und nehmen kann, hat daran teil. Man spricht deshalb von der *digital divide*, der digitalen Spaltung zwischen „Onlinern“ und „Offlinern“. Das Wort „Basisdemokratie“ führt hier in die Irre, weil es demokratische Gleichheit sugge-

riert, wo Eliten ein Übergewicht zuwächst.

## Parlamentarische Demokratie

Nach geltendem Verfassungsrecht ist Deutschland nicht nur repräsentative, sondern auch parlamentarische Demokratie: Die Regierung wird von einer Mehrheit im Parlament getragen, der eine Minderheit als Opposition gegenübersteht. Mehrheit und Minderheit stehen miteinander im Wettbewerb, die deutsche Demokratie ist eine Wettbewerbsdemokratie. Am Ende der Wahlperiode beurteilen die Wahlberechtigten die Qualität der von der parlamentarischen Mehrheit und der von ihr gestützten Regierung verantworteten Politik.

Die Einführung der Volksgesetzgebung würde dieses in Deutschland seit über sechzig Jahren bewährte Regierungssystem nachhaltig verändern. Mit ihr gewönne die durch die Wahl in die Opposition versetzte Minderheit ein Instrument, mit dem die Entscheidung des Wählers und folgeweise die Politik der Mehrheit mindestens punktuell konterkariert werden könnten.

Natürlich würde sich die Mehrheit darauf einstellen: Sie würde für ihre Entscheidungen die Zustimmung der Minderheit zu gewinnen versuchen, um sie gegen eine etwaige Volksabstimmung zu immunisieren. Direkte Demokratie unterbindet tendenziell den politischen Wettbewerb und befördert, wie das Beispiel Schweiz belegt, die Konkordanzdemokratie.

Im Streit um die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene wird argumentiert, die plebiszitäre Abstinenz des Grundgesetzes offenbare ein demokratisches Defizit, das Grundgesetz habe, blicke man über die Grenzen, Nachholbedarf in Sachen Demokratie.

## Demokratisches Defizit?

Das Gegenteil ist richtig. Die USA, die älteste Demokratie der Welt, kennen die

Volksgesetzgebung auf der Ebene des Gesamtstaates nicht. In Frankreich bedarf eine vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung grundsätzlich der Annahme durch Volksentscheid, im Übrigen kann nur der Staatspräsident einen Gesetzentwurf zum Volksentscheid bringen, was der Regierung eine Prämie auf den Machtbesitz verleiht. Italien kennt zwar ein Volksgesetzgebungsverfahren, aber nur zur Änderung oder Aufhebung geltenden Rechts. In der Schweiz, deren Regierungssystem nicht das parlamentarische ist – sie ist, wie gesagt, Konkordanz-, nicht Wettbewerbsdemokratie –, sind auf Antrag von fünfzigtausend Stimmberechtigten bereits beschlossene Gesetze einem Volksentscheid zu unterwerfen (fakultatives Referendum). Daneben gibt es die Verfassungsinitiative, also das Recht, auf eine Änderung der Verfassung anzutragen; der Antrag bedarf der Unterstützung von mindestens hunderttausend Stimmberechtigten. Wird der Antrag von der Bundesversammlung abgelehnt oder beschließt diese eine Verfassungsänderung, findet ein Volksentscheid statt (obligatorisches Referendum). Volksbegehren, die auf den Erlass eines einfachen Bundesgesetzes zielen, kennt die Bundesverfassung der Schweiz nicht. Innerhalb der EU sind vor allem in einigen der jüngeren, osteuropäischen Demokratien weitergehende plebiszitäre Möglichkeiten vorgesehen, etwa in Litauen, in der Slowakei und in Ungarn; ihre Bewährungsprobe steht aus. Unleugbar durchläuft die repräsentative Demokratie in Deutschland derzeit eine ihrer wiederkehrenden Schwächephasen.

## Krisensymptome

Die Ursachen dieser Phasen sind vielschichtig und komplex. Es gehören dazu: die globalisierungsbedingte Verlagerung politischer Entscheidungen aus dem vertrauten nationalen Raum in inter-

und supranationale Verhandlungssysteme (Entgrenzung der Politik); die wachsende Undurchschaubarkeit der politischen Prozesse, die das Misstrauen in „die da oben“ nährt; die abnehmende Bereitschaft der Menschen, sich auf die Politik in ihrer Allgemeinheit einzulassen (Abwendung von konventionellen Politikstrukturen), um sich stattdessen für konkrete Projekte zu engagieren, da hier in überschaubaren Bereichen agiert und relativ oft mit einem sichtbaren Erfolg gerechnet werden kann (Betroffenen-demokratie). Volksbegehren und Volksentscheid kämen dieser dem demokratischen Prozess durchaus abträglichen Neigung entgegen, ohne an den zuvor genannten Strukturproblemen das Mindeste ändern zu können. Aufgabe des demokratischen Prozesses ist die gemeinwohlorientierte Suche nach Kompromissen zwischen divergierenden, nicht die einlinige Verfolgung partikularer Interessen.

### Aversion gegen Parteien

Zu den die Demokratie seit Anbeginn ihrer Geschichte begleitenden Krisenerscheinungen gehört die weitverbreitete Aversion gegen die politischen Parteien. Die Menschen mögen den politischen Streit nicht, von dem die freiheitliche Demokratie lebt. Sie wünschen sich eine Demokratie ohne Parteien. Umfragen haben die Erkenntnis zutage gefördert, dass rund ein Viertel der Bevölkerung sich eine starke Partei wünscht, die die Volksgemeinschaft insgesamt verkörpert. Wer sich die Verachtung vergegenwärtigt, der Parlament und Parteien in der Weimarer Republik ausgesetzt waren, und deren katastrophale Folgen bedenkt, muss vor diesem Befund zutiefst erschrecken. Solange die Menschen nicht zu der Einsicht kommen, dass Parteien und ihr Streit, mag man sie mögen oder nicht, notwendig zur Demokratie gehören, steht diese auf schwachen Füßen. Plebiszitäre Instrumente würden diese Einsicht nicht be-

fördern, sondern vielmehr der in jener Umfrage zum Ausdruck gekommenen Vorstellung Nahrung geben, es müsse, um die Demokratie zu vervollkommen, die Macht der Parteien eingedämmt oder besser noch gebrochen werden – durch eine Instanz, die „über den Parteien“ steht (als ob es das geben könnte!).

### Gegenmaßnahmen

Dass der zu beobachtenden Entfremdung zwischen Bürgern und politischem System durch Maßnahmen begegnet werden kann, die dem Bürger einen größeren Einfluss auf den politischen Prozess verschaffen, ist zwar nicht sicher, aber auch nicht fernliegend. Ein erster Schritt wäre eine Verstärkung des Einflusses auf die Auswahl des politischen Personals. Das Wahlrecht bietet dafür viele Möglichkeiten. So wäre es sinnvoll, den Bürgern – und nicht nur den Parteimitgliedern – die Möglichkeit zu geben, bei der Auswahl der Wahlkandidaten mitzubestimmen, wie es zum Teil bei den amerikanischen *primaries* geschieht. An die Stelle des Systems der starren Liste im geltenden Bundestagswahlrecht könnte die bewegliche Liste nach bayerischem Vorbild treten. Die Parteien könnten, wie es jüngst bei der Kür des sozialistischen Präsidentschaftskandidaten in Frankreich der Fall war, sich öffnen für die Mitwirkung nicht parteigebundener Bürgerinnen und Bürger bei der Nominierung des Spitzenkandidaten.

Spricht man über direkte Demokratie, gilt es zwischen deren verschiedenen Formen zu unterscheiden. Als nützlich könnte sich die Volksinitiative erweisen, die das Parlament zwingt, sich mit dem Gegenstand der Initiative zu beschäftigen und sich mit ihm auseinanderzusetzen. Von weiter gehenden Schritten – Volksbegehren und Volksentscheid – ist dagegen abzuraten. Das gilt jedenfalls dann, wenn es, wie beteuert wird, darum gehen soll, die repräsentative Demokratie zu

stärken. Der Vorschlag etwa, im Falle eines erfolgreichen Volksbegehrens dem Parlament die Gelegenheit zu einem Gegenvorschlag zu geben, sodass die Abstimmungsberechtigten zwischen konkurrierenden Optionen wählen können, stellt das Parlament vor die Wahl, sich entweder der Initiative zu beugen oder das Risiko zu laufen, mit dem eigenen Vorschlag in der Abstimmung „baden zu gehen“. In beiden Fällen wäre sein Ansehen beschädigt.

Hinzu kommt, dass Gesetzgebungsvorhaben auf Bundesebene nicht nur verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen, sondern auch mit dem kaum noch überschaubaren, aber mit Vorrang gegenüber dem deutschen Recht ausgestatteten Recht der Europäischen Union und mit den vielfältigen völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands vereinbar sein müssen. Das gilt zwar auch für die Landesebene, spielt aber angesichts der sehr begrenzten Gesetzgebungskompetenz der Länder praktisch nur eine geringe Rolle. Um Kollisionen zu vermeiden, wären Volksbegehren auf Bundesebene also einer dreifachen autoritativen Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht, Unionsrecht und Völkerrecht zu unterwerfen. Fällt diese Prüfung negativ aus und kommt es deshalb nicht zur Abstimmung, wird Frustration der Initiatoren die Folge sein.

Die Vetoinitiative nach italienischem Vorbild ist nichts anderes als ein Misstrauensvotum gegenüber dem amtierenden Parlament, ein Blockadeinstrument. Im Erfolgsfall blieben regelmäßig nur Neuwahlen. Das mag kurzfristig Genugtuung auslösen. Bedenkt man aber, dass die Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie zu einem erheblichen Teil auf der (vermeintlich?) mangelnden Effizienz des parlamentarischen Prozesses beruht (zu viel Streit!), dann kann deren Behinderung durch eine Häufung

von Wahlkämpfen auf längere Sicht das Ansehen des Parlaments eben gerade nicht vermehren. Ohnehin ist die Meinung verbreitet, es gebe zu viele Wahlen – obgleich doch gerade Wahlen dem Bürger die Gelegenheit geben, sich in den Prozess der politischen Willensbildung einzuschalten.

Zu erwägen ist der obligatorische Volksentscheid über bestimmte vom Gesetzgeber getroffene Entscheidungen, Verfassungsänderungen etwa oder die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union. Dabei ist indessen zu bedenken, dass die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Regierung und Parlament, die doch vielen als mangelhaft gilt, dadurch empfindliche Einschränkungen erführe.

Die repräsentative Demokratie bedarf einer „kommunikativen Runderneuerung“, einer Umstellung „von der *Ex-post*- zur Präventivkommunikation“ (Ulrich Sarcinelli).

### Kommunikative Runderneuerung der Demokratie

Die Zeit, in der sich das Volk zufriedengab mit hinter verschlossenen Türen ausgehandelten Ergebnissen, ist abgelaufen. Die modernen Kommunikationsmittel geben politischen Entscheidungsträgern Gelegenheit zu umfassender Transparenz ihrer Willensbildung. Wo immer möglich, müssen die Bürger frühzeitig und effektiv in die Entscheidungsfindung eingebunden werden. Die vor allem auf kommunaler Ebene sich kräftig entwickelnde digitale Bürger-Staat-Beziehung – sie ist keine Einbahnstraße – ist ausbaufähig. Die Einhaltung eines im Rechtssinne korrekten Verfahrens allein schafft jedenfalls nicht länger zuverlässig Akzeptanz. Nicht mehr Abstimmungen, sondern mehr Mitsprache lautet die Forderung des Tages. Demokratie ist Deliberation in Permanenz und Transparenz.