

# Repräsentative Demokratie durch plebiszitäre Elemente ergänzen?

Hanns Jürgen Küsters

Demokratie lebt von Mehrheitsentscheidungen. Sie kommen entweder mittels parlamentarisch-repräsentativer oder plebiszitärer Demokratie zustande. Erstere unterliegt stets dem Diktum, ihre Legitimität immer neu begründen zu müssen. Heute findet in Deutschland kaum ein Wahlkampf ohne Kampagne für „mehr direkte Demokratie“ statt. In jeder Legislaturperiode werden neue Anläufe zur Ergänzung des Wahlrechts um plebiszitäre Elemente gestartet. Dabei gehörten sie schon vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland zum politischen System.

## Deutsche Demokratieformen vor 1945

Plebiszitäre Demokratie bezeichnet alle durch Verfassung und Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahren, mit denen Bürger politische Sach- oder auch Personalfragen durch Abstimmung unmittelbar entscheiden oder Entscheidungsträger zu Beschlüssen auffordern können. In der modernen Literatur wird diese Demokratieform in der Regel als Ergänzung oder Erweiterung des politischen Entscheidungsprozesses in der repräsentativen Demokratie gesehen. Dagegen strebt die „partizipatorische Demokratie“ lediglich die Teilhabe oder Teilnahme möglichst vieler Menschen an einer politischen Willensbildung an und nicht primär die Herbeiführung der Entscheidung durch Volksabstimmung selbst (Andreas Kost: Direkte Demokratie. Wiesbaden 2008).

Die repräsentative Demokratie hat sich mit der Einführung des Wahlrechts und des Parlamentarismus vornehmlich durch das Paulskirchen-Parlament von 1848 und die Gründung des Deutschen Reiches 1871 im neunzehnten Jahrhundert in Deutschland herausgebildet und entwickelt. Parallel dazu gab es zunächst nur in den vier Freien Städten erste Öffnungen für arbitratorische Plebiszite. So konnte bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft in Bremen das Volk als Schiedsrichter angerufen werden, Hamburg sah ein obligatorisches Verfassungsreferendum vor (Otmar Jung / Franz-Ludwig Knemeyer / Christian Gebhardt: Direkte Demokratie. München 2001). 1891 forderte die SPD im „Erfurter Programm“ die „direkte Gesetzgebung durch das Volk“ als Korrektiv zur Repräsentativ-Verfassung mit dem Ziel der Aufsicht, Prüfung und Berichtigung parlamentarischer Entscheidungen.

Nach der Revolution 1918 fand am 13. April 1919 in Baden das erste Verfassungsreferendum in Deutschland statt. Auch andere Landesverfassungen enthielten nunmehr Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheide. Zwar folgte die Weimarer Verfassung von 1919 der repräsentativen Demokratie. Doch enthielt sie vielfältige plebiszitäre Elemente wie die Direktwahl des Reichspräsidenten und die Möglichkeit der Volksabstimmung nach erfolgreichem Volksbegehr. Davon ausgenommen waren nur der Haushaltspolitik, Abgabengesetze und Be-soldungsverordnungen, über die allein

der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen konnte. Auf Reichsebene wurden insgesamt acht Volksbegehren beantragt und vier zugelassen, drei fanden statt, wovon zwei die erforderliche Anzahl von zehn Prozent der Stimmberechtigten erhielten. Daraus resultierten zwei Volksentscheide: 1926 zur sogenannten Fürstenenteignung und 1929 über den Young-Plan. Von der plebisitären Demokratie auf Landesebene wurde in der Weimarer Republik umfangreicher Gebrauch gemacht, jedoch kaum ein Parlamentsbeschluss per Volksgesetzgebung dadurch korrigiert. Negative Erfahrungen mit der Weimarer Republik und die nachfolgende Machtergreifung Hitlers wurden späterhin vor allem auf die indirekten Auswirkungen der Agitation extremer Kräfte, die Betonung ihrer Gegensätze und die Anstiftung zu plebisitären Initiativen (NSDAP und KPD starteten 1931 ein Volksbegehr zur Auflösung des Landtags in Preußen) zurückgeführt.

### **„Plebisitäre Quarantäne“ nach 1945?**

Entgegen der weitverbreiteten Ansicht, nach dem Zweiten Weltkrieg sei die parlamentarisch repräsentative Demokratie in Deutschland angesichts der Erfahrungen aus der Vergangenheit zulasten der plebisitären Demokratie gestärkt worden, bleibt festzuhalten, dass dies nur für das Grundgesetz zutrifft, nicht jedoch für die Landesverfassungen. Alle dreizehn Landesverfassungen, die 1946/47 in Baden, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern in Kraft traten, sahen Volksentscheide vor. Sieben Verfassungen wurden in der amerikanischen und in der französischen Besatzungszone Volksabstimmungen unterworfen.

Im Parlamentarischen Rat bestand Einigkeit, das Grundgesetz nach Form der

parlamentarisch repräsentativen Demokratie auszustalten und mit allen institutionellen Sicherungen gegen die Gefahr einer neuen Diktatur auszustatten. Das betraf vornehmlich die Schwächung der Rolle des Bundespräsidenten, die Stärkung der Rolle des Bundeskanzlers sowie die Institutionalisierung der streitbaren Demokratie durch Schaffung der Möglichkeit des Parteienverbots und des Vereinigungsverbots. Mit der Ausnahme des Artikels 29 zur Neugliederung des Bundesgebietes verzichtete der Parlamentarische Rat im Grundgesetz auf plebisitäre Komponenten. Die nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 in Kraft gesetzten Landesverfassungen in Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sahen zunächst von einer plebisitären Ergänzung des repräsentativen Systems ab.

Politische Gründe für diese strikte Befürwortung der repräsentativen Demokratie waren neben den Lehren der Weimarer Republik der Wille, in künftigen Krisenzeiten Parteien und Parlament in die Pflicht zu nehmen und ihnen den nicht parlamentarischen Ausweg eines Plebisizits zu verwehren. Zudem spielte die von sowjetischer Seite und der SED 1947 initiierte Volkskongressbewegung eine Rolle, die mit der Forderung eines Volksbegehrens „für die Einheit Deutschlands“ auftrat und einen Gegensatz zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie auf Landesebene darstellte. In der Literatur wird von Vertretern der plebisitären Demokratie die Entscheidung gegen eine Volksabstimmung über das Inkraftsetzen des Grundgesetzes mit dem Kalten Krieg begründet. Mit der parlamentarisch repräsentativen Entscheidung, dem Grundgesetz Geltung zu verschaffen, sei der jungen Bundesrepublik eine „plebisitäre Quarantäne“ verpasst worden, die sie „in der Übergangszeit vor Anfechtungen schützen“ sollte (Jung / Knemeyer 2001).

Dass die parlamentarisch repräsentative Demokratie in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich zu deren Stabilität beigetragen hat, steht heute allgemein außer Frage. Gleichwohl gab es auch schon in den 1950er-Jahren Forderungen nach Volksbefragungen.

### Forderungen nach Volksbefragungen

So startete die KPD im Zusammenhang mit der Diskussion um die Wiederbewaffnung eine entsprechende Kampagne („Volksbefragung gegen die Remilitarisierung Deutschlands und für den Abschluss eines Friedensvertrages mit Deutschland im Jahre 1951“). Die Bundesregierung untersagte diese Aktion mit dem Hinweis, damit werde die freiheitlich-demokratische Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland untergraben. Zwar bestätigten Gerichte diese Entscheidung, doch hoben sie hervor, dass die Befragung an sich nicht verfassungswidrig sei.

Die Auseinandersetzungen um die Ausrüstung der Bundeswehr mit atomaren Trägerwaffen veranlasste 1958 die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag dazu, einen Gesetzesantrag zu Volksbefragungen mit ausschließlich konsultativem Charakter einzubringen. Als der Vorstoß auf Bundesebene gescheitert war, trafen die damals SPD-geführten Stadtstaaten Bremen und Hamburg gesetzliche Vorkehrungen für solche Volksbefragungen. Doch verwarf das Bundesverfassungsgericht diese Initiativen mit der Begründung, Verteidigungsfragen fielen nicht in die Kompetenz der Länder, sondern des Bundes. Damit wurde allerdings die grundsätzliche Frage nicht beantwortet, ob Volksbefragungen überhaupt zulässig seien. In der Sache ging es der SPD weniger um die Einführung plebisizitären Elemente als um die oppositionelle Haltung zur Politik der Bundes-

regierung. Wie sehr auch innerhalb der Bundesregierung das Instrument der plebisizitären Entscheidungsfindung eine Rolle spielte, belegen die verschiedenen Fassungen des sogenannten Globke-Plans aus den Jahren 1959/60. Innerhalb von fünf Jahren sollte „in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik eine Volksabstimmung über die Wiedervereinigung“ stattfinden, gekoppelt mit dem parlamentarisch repräsentativen Element von Wahlen zu einer Volksvertretung für das wiedervereinigte Deutschland.

### Demokratisierungsdebatte

Das Aufkommen der außerparlamentarischen Opposition nach der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD 1966, die Studentenunruhen 1968 und die Ankündigung Willy Brandts in seiner Regierungserklärung im Oktober 1969 („Wir wollen mehr Demokratie wagen“) entfachte in den 1970er-Jahren die erste ausführliche Diskussion über politische Partizipation und demokratische Legitimation staatlicher Herrschaft. Besonders die Forderung radikaler Teile der Studentenbewegung „Alle Macht den Räten“ stellte die Frage nach dem imperativen Mandat von Abgeordneten und kritisierte das parlamentarisch-repräsentative System als Elitenherrschaft der politischen Klasse, deren Entscheidungen in nicht transparenten Zirkeln getroffen würden. Die Forderung nach Volksbegehren und Volksabstimmungen wurde von der Protestbewegung aber kaum laut, weil sie als „systemimmanentes Mittel“ angesehen wurde, das pazifizierende und keine emanzipierende Wirkung hätte.

Weniger radikal Denkende diskutierten die Frage, wie man den Bürgern mehr Partizipation einräumen könne. Im Kern drehte sich der Diskurs um Möglichkeiten und Reichweite der Beteiligung der Bürger am politischen Willensbildungsprozess (Günther Rüther [Hrsg.]: Reprä-

sentative oder plebiszitäre Demokratie – Eine Alternative? Baden-Baden 1996). Ver einfacht formuliert, interpretierte die SPD ihr Demokratieverständnis als Prinzip, „das alles gesellschaftliche Sein der Menschen beeinflussen und durchdringen muss“ (Willy Brandt: „Die Alternative“, in: *Die Neue Gesellschaft*, 1969, Seite 3 f.). Damit verlangten sie die Demokratisierung aller gesellschaftlichen Bereiche, worin Christliche Demokraten die Forderung nach dem Ende der Herrschaft des Menschen über den Menschen gemäß alter sozialistischer Utopie vermuteten. CDU und CSU behielten den Begriff „Demokratie“ im Wesentlichen dem staatlichen Handeln vor. In der Demokratie müsse es eine Staatsgewalt geben, die nicht identisch ist mit dem Staatsvolk, das jedoch die Autorität der Staatsgewalt legitimiert und akzeptiert. Auch könne es gesellschaftliche Bereiche geben, in denen nach Majoritätsprinzip entschieden werde, doch könnte das nicht für alle Bereiche gelten. Es gebe eben Bereiche der Ungleichheit zwischen Eltern und Kindern, Schülern und Lehrern, Offizier und Soldat oder Arzt und Patient. Demokratisierung sei nur eine spezielle Form der Politisierung der Gesellschaft. Staat und Gesellschaft gleichförmig zu machen führe letztlich zu einem totalitären Staat (Bruno Heck: „Demokraten oder Demokratisierte?“, in: *Die Politische Meinung*, 1969, Seiten 11–18).

Die 1970 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ befürwortete die Stärkung politischer Mitwirkungsrechte der Bürger, sprach sich jedoch gegen jede Form direkter Beteiligung des Volkes wie Volksbefragungen, Volksbegehren oder Volksentscheide aus. Als Hauptgründe wurden die Desintegration des politischen Systems, die Emotionalisierung der Politik und die Verschärfung der Konfrontation politischer und gesellschaftlicher Kräfte angeführt. Volksbefragun-

gen schüfen eine Dauerunruhe durch politische Rand- und Splittergruppen. Zudem müssten die Politikbereiche Auswärtiges und Finanzen ausgespart bleiben. Kritiker wie Otmar Jung und Rudolf Wassermann beklagten, die Bürger würden in der Massendemokratie zum „Zuschauer“ degradiert, wodurch deren Unzufriedenheit nur wachse. Gerade Volksabstimmungen seien geeignet, Bürgerproteste zu kanalisieren und den Partizipationswünschen der Bürger ein Ventil zu verschaffen (Eckhard Jesse: Repräsentative Demokratie, Melle 1995).

### Bürgerinitiativen – Neue Herausforderung

Das verstärkte Aufkommen von Bürgerinitiativen in den 1970er-Jahren und Anfang der 1980er-Jahre – nicht zuletzt durch die heftigen Auseinandersetzungen um den Bau von Atomkraftwerken (Brokdorf) – stellte die parteienstaatliche Grundlage und politische Legitimität des Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland vor die vielleicht stärkste Belastungsprobe in der Nachkriegszeit. Wurden Bürgerinitiativen Anfang der 1970er-Jahre noch als integrierbare Selbsthilfeorganisationen auf kommunaler Ebene abgetan, die regional organisierten Widerstand gegen staatliche Planungsverfahren betrieben, entwickelte sich aus der Bürgerinitiative „Umweltschutz Unterelbe“ eine bundesweite Protestaktion. Recht bald entbrannte eine Diskussion um die Frage der Legitimität von Bürgerinitiativen, mit der deren Befürworter zugleich die Frage nach der „Krise der repräsentativen Demokratie“ verbanden. Stand in den 1960er-Jahren der Gegensatz freiheitliche Demokratie versus politischer Totalitarismus im Vordergrund, der von den Vertretern der Frankfurter Schule zum Grundsatzkonflikt zwischen Kapitalismus und Sozialismus zugespitzt wurde, so lautete der neue Fundamentalkonflikt nun: ökonomisch-technisches Wachstum versus

humane Lebensqualität. Demokratietheoretisch wurde das Mehrheitsprinzip der parlamentarisch-repräsentativen wie der plebisitären Demokratie infrage gestellt. Mehrheitsentscheidungen implizierten das Risiko des Irrtums und hätten nur dort ihren Platz, wo grundsätzliche Einigung möglich sei. Wo dies nicht möglich sei und sich Massenungehorsam gegen die repräsentative Form des Zustandekommens von Entscheidungen artikuliere und zudem nicht sicher sei, dass die Mehrheit diese Entscheidung wirklich akzeptiere, bleibe der Mehrheitswille nur jener der Mehrheit des Parlaments und nicht der Bevölkerung. Damit wurde die repräsentative Demokratie in ihren Grundfesten tangiert, letztlich in die Forderung mündend, der Minderheitenwille müsse unter bestimmten Voraussetzungen und bei konkreten Sachfragen über den Mehrheitswillen obsiegen, wenn Entscheidungen gegen den erklärten Willen der Bürger gefasst würden (Bernd Guggenberger / Udo Kempf [Hrsg.]: Bürgerinitiativen und repräsentatives System. Opladen 1978).

Interpretierten anfangs Verfechter der repräsentativen Demokratie Bürgerinitiativen nur als „Symptome für Problemfelder der parlamentarischen Demokratie“, die gleichzeitig Instrumente zur Reduktion dieser Probleme darstellen, so wurde bald klar, dass sie zumindest lokal und regional neben Parteien dauerhaft bei politischen Entscheidungen mitwirken und damit direkt oder indirekt in Konkurrenz zu diesen treten (Peter Haungs: „Bürgerinitiativen und Probleme der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Guggenberg / Kempf, Seiten 156–171).

## Bürgerpartizipation auf kommunaler und Landesebene

Neu entfacht wurde die Partizipationsdebatte durch das erfolgreiche Aufbegehren der Bevölkerung in der DDR gegen die SED-Diktatur 1989/90. Der Ruf „Wir sind

das Volk“ war Ausdruck eines Selbstbestimmungswillens, den es in dieser Form im Nachkriegsdeutschland nicht gegeben hatte. Das Instrument des „Runden Tisches“ sollte die Begegnung von Regierenden und Regierten auf Augenhöhe ermöglichen und direkte Teilhabe von Oppositionsvertretern (freilich nach faktisch repräsentativem Prinzip) an Entscheidungen gewährleisten. Tatsächlich war die Einführung eines solchen demokratisch nicht legitimierten Gremiums unangemessen, den Übergang von einer kommunistischen Diktatur in eine parlamentarisch repräsentative Demokratie zu gewährleisten. Dennoch keimte bei Teilen der Bürgerbewegung die Hoffnung, plebisitäre Demokratieelemente einzubringen zu können, so etwa beim Verfassungsentwurf des „Runden Tisches“.

Die von Bund und Ländern 1992 installierte „Gemeinsame Verfassungskommission“ lehnte in ihrem Abschlussbericht mit Mehrheit der Vertreter von CDU/CSU und FDP jedoch die Implementierung direktdemokratischer Elemente gegen die Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ab. Anders verlief dagegen die Diskussion auf Länderebene. Seit 1990 sind bei acht neuen Landesverfassungen – in den neuen Ländern, Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein – sowie bei der Revision alter Landesverfassungen in Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz plebisitäre Elemente aufgenommen respektive erweitert worden. Von 1996 an bestehen in allen Ländern neben der repräsentativen Demokratie Formen der direkten Demokratie. Dabei wurden zum Teil die Hürden bei Volksbegehren auf fünf Prozent der Stimmberechtigten (Brandenburg nur vier Prozent) gesenkt. Auf kommunaler Ebene setzte eine ähnliche Entwicklung ein. Hatte 1956 nur Baden-Württemberg Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingeführt, so folgten in den 1990er-Jahren Schleswig-Holstein

(1990), Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bremen sowie die ostdeutschen Länder (bis 1994), Bayern (1995) und das Saarland (1997).

Dafür werden verschiedene Gründe angegeben: Steigerung des allgemeinen Bildungsstandards, mit dem das Bedürfnis nach Partizipation einhergeht, Verbesserung des Informationsniveaus breiter Bevölkerungsschichten durch die Medien, die mobilere Gesellschaft und rapide Auflösung herkömmlicher sozialer Bindungen an Kirche und Partei, Verein oder Gewerkschaft, die früher als Interessenvertretung galten. Hinzu kommt eine größere Bereitschaft zum Engagement für kommunale Anliegen, die Bürger unmittelbar betreffen, im Gegensatz zur Entscheidung der Bundespolitik (Jung / Knemeyer 2001). Im Zuge dieser Entwicklung wurde 1997 zum ersten Mal eine Debatte über das Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ im Deutschen Bundestag geführt, die zwei Jahre später zur Einsetzung einer Enquete-Kommission führte. Aus den Arbeiten erwuchs erst unter der CDU/CSU-FDP-Regierung 2007 ein Gesetz im Sinne des Konzepts der Bürgergesellschaft.

### Ergänzen, nicht ersetzen

Die Entwicklung der Partizipationsdebatte in Deutschland lässt sich in vier Phasen einteilen: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die repräsentative Demokratie in Deutschland mit Verabsiedlung der Landesverfassungen, die bereits plebiszitäre Elemente enthielten, und im Grundgesetz festgeschrieben. Der Parlamentarische Rat verzichtete weitgehend auf Plebiszite. Erste Forderungen nach Volksbefragungen gingen in den 1950er-Jahren auf politisch-taktische Überlegungen denn auf reale Defizite der repräsentativen Demokratie zurück.

Die erste grundlegendere Partizipationsdebatte kam mit der APO gegen

Ende der 1960er-Jahre auf. Parlamentaris-muskritik, Infragestellen staatlicher Autorität und die Neigung der SPD, die Gesellschaft einer Demokratisierung zu unterwerfen, standen der Ansicht von CDU und CSU entgegen, eine Demokratisierung aller gesellschaftlichen Bereiche stelle deren Funktionsfähigkeit in wesentlichen Grundsätzen in Frage. Gleichwohl setzte sich die Debatte mit Aufkom-men der Bürgerinitiativen in den 1970er-Jahren fort. Sie war Ausdruck eines größeren Mitbestimmungswillens und der Protestbewegung von Bürgern, die vornehmlich in kommunalen Angelegenheiten mehr Mitsprache forderten.

Nachdem die Bürgerbewegung in der DDR das SED-Regime 1989/90 hinweg-gefegt hatte, folgte im wiedervereinigten Deutschland in den 1990er-Jahren eine zweite Welle der verfassungsmäßigen Erweiterung plebiszitärer Demokratie auf Ebene der Länder und Kommunen. Aufgrund der neuen Entwicklung der Kommunikations- und Informationstechnologie konzentriert sich die Partizipations-diskussion in den 2000er-Jahren vor allem auf die Frage, ob und wie elektronische Mittel die Beteiligung der Bürger an politischer Willensbildung erleichtern und verbessern kann.

In der deutschen Partizipationsdebatte ging es also nie um die Ersetzung der repräsentativen durch die plebiszitäre Demokratie. Vielmehr sollte die repräsentative Demokratie durch plebiszitäre Elemente ergänzt und – wie Befürworter behaupten – Demokratie gestärkt werden. Verfechter der repräsentativen Demokratie halten solche Ergänzungen für überflüssig, da andere Mittel zur Stärkung des Parlamentarismus und der Einflussnahme von Bürgern über politische Parteien vorhanden sind. Dass neue Technologien die Informations- und Partizipationsmöglichkeiten der Bürger entscheidend verändern, steht außer Frage.