

Warum mit den Bürgerlichen nicht gut Plebiszite machen ist

Demos oder Plebs?

Henner Jörg Boehl

Die ausgeprägt repräsentative, parlamentarische Form unserer Demokratie steht unter Begründungsstress. Kein Wahlkampf ohne Kampagne für mehr direkte Demokratie und keine Legislaturperiode ohne neuen Anlauf zur Ergänzung des Grundgesetzes um plebiszitäre Elemente. Die Union hat sich dem in der Gemeinsamen Verfassungskommission und im Bundestag entgegengestellt. Aber es gibt auch abweichende Stimmen. Auf Landesebene und in den Kommunen befürwortet auch die Union Bürgerbegehren und Abstimmungen. Und sind nicht die jungen Leute von Mehr Demokratie e.V. viel vernünftiger als die Agitatoren für Räte- und Basisdemokratie und „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ in den siebziger und achtziger Jahren? Eine ganze Literaturgattung, so scheint es, beschäftigt sich mittlerweile mit der Infragestellung des anti-plebiszitären Konsenses der Verfassungsväter. Ist die Ablehnung plebiszitärer Elemente überholt?

Die Aversion der Bürgerlichen gegen plebiszitäre Demokratieformen ist tiefer gegründet, als oft angenommen wird. Wer die Motive allein auf der taktischen Ebene sucht, liegt falsch.

Es sind die historischen und demokratietheoretischen Einwände gegen plebiszitäre Demokratieformen, die immer noch schwer wiegen. Die für die Verfassungsväter so wichtigen „Erfahrungen von Weimar“ sind nicht vergessen. Generell haben plebiszitäre Regime keine guten Erinnerungen im Langzeitgedächtnis der bürgerlichen Demokraten

hinterlassen. Zu vielen Herren hat das Plebiszit gedient, von den Jakobinern über die cäsaristischen Diktaturen der beiden Napoleon bis hin zu den Akklamations-Plebisziten der Nationalsozialisten und der Kommunisten. Die gestörte Beziehung der Bürgerlichen zum Plebiszit ist keine vorübergehende Verstocktheit, eher schon politische Glaubensfrage, ein Stück Struktur-Konservatismus im besten Sinne des Wortes.

Das Scheitern der Republik von Weimar bleibt das Trauma der deutschen Demokraten. Was aber sind die viel berufenen „Erfahrungen von Weimar“ in Bezug auf die plebiszitären Elemente? Stimmt es nicht, dass in den Weimarer Jahren Plebiszite eine eher seltene, meist erfolglose und weit weniger gefährliche Erscheinung waren als Wirtschaftskrise, Arbeits- und Besitzverlust breiter Bevölkerungskreise und Fehlentscheidungen und Verblendung großer Teile der Eliten und der Wähler in der Phase der Selbstpreisgabe der Demokratie und der Machtergreifung ihrer Feinde? Ja, aber die Vielzahl der Ursachen kann nicht die Ursächlichkeit jeder einzelnen widerlegen. Die plebiszitäre Dimension des Weimarer Staates hat ihren Anteil an der ausbleibenden Konsolidierung, der Atemlosigkeit der Politik, der Dauerpolitisierung und dem erschreckenden Niveau des politischen Diskurses dieser Jahre. Wo Plebiszite stattfanden oder drohten, waren sie – unabhängig vom Erfolg in der Sache – der Stabilisierung der jungen Demokratie und dem vernünftigen Interessenausgleich nicht

zutraglich, schwächten die Parteien der Mitte und bereiteten dem Triumph der Demagogen von rechts und links den Weg.

Die Weimarer Reichsverfassung enthielt eine Reihe plebiszitärer Elemente als Gegengewicht zur befürchteten Allmacht des Parlamentes. Volksbegehren und Volksentscheid waren auch über Gesetze und Verfassungsänderungen möglich. Durch die Volkswahl des Reichspräsidenten (mit der Möglichkeit der Abwahl per Volksabstimmung) wurde dieser mit einer eigenen, unabhängig vom Reichstag bestehenden, direkten demokratischen Legitimation ausgestattet. Daneben standen ihm verschiedene plebiszitäre Instrumente zur Durchsetzung einer eigenen Politik auch gegen die Mehrheit des Reichstages zur Verfügung: Beschlossene Gesetze konnte er zur Volksabstimmung stellen. Den Reichstag konnte er nach eigenem Ermessen auflösen und im direkten Appell ans Volk der Neuwahl plebiszitäre Züge geben.

So weit die Verfassungslage. In der Verfassungswirklichkeit wurden in den Weimarer Jahren nur acht Volksbegehren beantragt, von denen drei durchgeführt wurden: das Volksbegehren zur Enteignung der ehemaligen Fürstenhäuser (1926), das Volksbegehren zum Verbot des Panzerkreuzerbaus (1928) und das Volksbegehren gegen den Young-Plan (1929). Und auch diese waren erfolglos. Das hört sich undramatisch an. Ist es aber nicht. Tatsächlich blieb die plebiszitäre Seite des Weimarer Systems nicht ohne Konsequenzen für die Regierbarkeit des Landes und die Abwehrkräfte der Demokratie.

Schon mit dem Volksbegehren von 1926 war es der KPD gelungen, über die Frage der vollständigen und entschädigungslosen Enteignung der ehemals regierenden Fürstenhäuser ihre Isolierung zu überwinden und die SPD zum Zusammengehen zu bewegen. Die SPD ge-

riet in einen tiefen Gegensatz zu den bürgerlichen Parteien. Die außerparlamentarische Aktionsgemeinschaft der gemäßigten mit der radikalen Linken, die in der anschließenden Volksabstimmung immerhin ein Drittel der Wähler hinter sich brachte, führte zu einer Spaltung der Demokraten und war damit kein Beitrag zur Stärkung der Republik. Und an der gleichen Sollbruchstelle setzte das Volksbegehren der KPD von 1928 an: Es trieb den Keil zwischen die SPD, die sich im Wahlkampf gegen den Panzerkreuzerbau ausgesprochen hatte, ihre Wähler und die an die Kabinettsbeschlüsse der großen Koalition gebundenen Minister der SPD. Auch wenn im Ergebnis nur 2,9 Prozent das Volksbegehren unterstützten, spaltete die Kampagne die SPD, die damalige große Koalition und die letzte parlamentarische Regierung der Weimarer Republik.

Angriff auf Weimar

Besonders aber das von NSDAP, DNVP und Stahlhelm gemeinsam betriebene Volksbegehren von 1929 gegen den Young-Plan (für ein so genanntes „Gesetz gegen die Versklavung des deutschen Volkes“) geriet zum Generalangriff auf die Republik von Weimar. Stresemanns Teilerfolg im Kampf gegen die Reparationen wurde von den Feinden der Republik hemmungslos denunziert. Hier bildete sich erstmals jene fatale Aktionsgemeinschaft von Deutschnationalen und Nationalsozialisten, an der schließlich der Weimarer Staat zerbrechen sollte. Auch wenn anschließend die Volksabstimmung scheiterte, ließ sie das Land politisch aufgewühlt, verhetzt und gespalten zurück. Die Friedenszeit der Weimarer Jahre ging damit zu Ende, schreibt Sebastian Haffner in seinen Erinnerungen.

Nicht unterschlagen werden darf in diesem Zusammenhang das vom Stahlhelm angestoßene und von NSDAP, DNVP und DVP unterstützte Volksbe-

gehen zur Auflösung des preußischen Landtages mit dem anschließenden – auch von der KPD unterstützten – Volksentscheid von 1931. Nach dem Verlust der Mehrheit der Demokraten im Reichstag sollte damit der noch handlungsfähigen Regierung Braun im Freistaat Preußen der Boden entzogen werden. Betroffen war zwar nur ein Land, aber das Land, das damals zwei Drittel des Territoriums und der Bevölkerung Deutschlands umfasste! Der gleiche Personenkreis, der bei den Reichstags- und Präsidentenwahlen, bei Volksbegehren und Volksentscheiden im Reich an die Urnen gerufen wurde, war auch hier wieder Objekt der Agitation der politischen und der besonders lauten verfassungsfeindlichen Parteien.

Aber auch im immer häufigeren Appell an das Volk in vorzeitigen Neuwahlen zeigt sich die Krise der Repräsentation und die Flucht in die plebiszitäre Legitimität am Ende der Weimarer Republik. Reichspräsidentenwahlen (1925, 1932) wurden verdeckte Abstimmungen über die republikanische Staatsform. Selbst die in der Verfassung nur vorgesehene, nie wirklich praktizierte Möglichkeit der plebiszitären Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksentscheid entfaltete in der Staatskrise von 1932/33 noch eine fatale Wirkung: Die Drohung mit dem Absetzungs-Plebiszit soll am Ende den Widerstand des in den Osthilfe-Skandal verstrickten Reichspräsidenten von Hindenburg gegen die Regierungsbeteiligung der NSDAP gebrochen haben.

Ummantelung der Diktatur

Und es sollte noch schlimmer kommen. Wenn man nach dem schlechten Ruf des Plebiszits fragt, lässt sich nicht an den Nazi-Plebisziten der dreißiger Jahre vorbeisehen. Züge eines Real-Plebiszits über das neue Regime trug schon die nicht mehr auf parlamentarische Regierungsfähigkeit zielende und jeden Schein von

Chancengleichheit und Rechtsstaatlichkeit aufgebende „letzte“ Reichstagswahl vom März 1933. Am 14. Juli 1933, zu einem Zeitpunkt, als Parteien, Gewerkschaften und Verbände zerschlagen, in die Selbstauflösung getrieben oder mit NS-Organisationen fusioniert worden waren, viele ihrer Mitglieder und Funktionäre in den Gefängnissen saßen und demokratische und jüdische Beamte aus dem Staatsdienst entfernt wurden, wurde auf der Grundlage des „Ermächtigungsgesetzes“ zeitgleich mit dem „Gesetz gegen die Neubildung von Parteien“ ein „Gesetz über Volksabstimmungen“ erlassen.

Die gelegentliche Akklamation des NS-Regimes in Volksbefragungen diente seitdem der Ummantelung der Diktatur mit einer Aura plebiszitärer Pseudo-Legitimation („pseudo“ im Blick auf die Umstände der Abstimmungen in Abwesenheit von Meinungsfreiheit, Opposition und persönlicher Sicherheit sowie die manipulative Art der Fragestellung. Die Volksbefragungen zum Austritt aus dem Völkerbund (Dezember 1933), zur Übernahme des Reichspräsidentenamtes durch Hitler (August 1934) und zum Anschluss Österreichs (April 1938) brachten hohe Mehrheiten. Der antiplebiszitäre Affekt der Verfassungsväter ist ohne sie nicht zu verstehen: Wer die plebiszitäre Akklamation der Diktatur erlebt hat, wird für das „Dogma von der Unfehlbarkeit des Volkes“ (E. Fraenckel) nicht sehr empfänglich sein.

Etwa noch verbliebene Sympathien für plebiszitäre Elemente musste den Bürgerlichen nach dem Krieg die Praxis der Kommunisten im sowjetischen Machtbereich austreiben: Auf einen Volksentscheid im „roten Sachsen“ wurden 1946 die entschädigungslosen Enteignungen in der gesamten SBZ gestützt. 1948 versuchte die SED, durch die von ihren Massenorganisationen gestartete „Volkskongressbewegung“ ein gesamtdeutsches Volks-

begehren für die Einheit Deutschlands zu initiieren und damit bis in die West-Zonen hinein Druck für eine Verfassung nach kommunistischem Muster zu mobilisieren. Das scheiterte zwar an den West-Alliierten und der Weststaats-Gründung. Aber das demagogische Potenzial des Plebiszits stand jedem Demokraten klar vor Augen.

Historischer Ursprung

Doch die gestörte Beziehung der bürgerlichen Mitte zur plebiszitären Demokratie beginnt viel früher und weiter westlich. Frankreich ist das klassische Land des Plebiszits, nicht erst seit der Volksabstimmung über den EU-Verfassungsvertrag. Aber auch diese Tradition ist höchst ambivalent. Sie ist verbunden mit der Erinnerung an die Jakobiner-Herrschaft, die gegen die konstitutionellen Anfänge der Französischen Revolution gerichtete Radikalisierung von links bis hinein in die Terreur des Schreckensjahres 1793 und an die antiparlamentarischen napoleonischen Plebiszite des neunzehnten Jahrhunderts.

Die moderne Geschichte des Plebiszits beginnt mit der Abstimmung über die Konvents-Verfassung von 1793. Durch den direkten Appell an das Volk sollte die Außerkraftsetzung der eben erst von der Nationalversammlung beschlossenen ersten Verfassung der Französischen Revolution von 1791 legitimiert werden. Mit diesem Plebiszit überspielt die linke „Berg-Partei“ (Montagne) zugleich den Entwurf der gemäßigten, bürgerlich-republikanischen Gironde. Nicht nur dass dem bald die physische Liquidierung der Girondisten (noch vor der Hinrichtung der konservativen Feuillants und der im Land gebliebenen Aristokraten) folgt. Ein zweiter Makel haftet dem Urfall plebiszitärer Praxis an: Trotz aller plebiszitären Weihen wird die Verfassung von 1793 direkt nach ihrer Annahme von den Jakobinern suspendiert und durch die Dik-

tatur des Wohlfahrtsausschusses und die Herrschaft der Terreur ersetzt. Kein glücklicher Start einer langen Beziehung!

Wenig haben dann auch die napoleonischen Plebiszite des neunzehnten Jahrhunderts zur Imageverbesserung des Plebiszits beigetragen. Mehr-Demokratie-Projekte sind sie alle nicht. Durch Plebiszit wird zunächst die Verfassung des Konsulats legitimiert, die ganz auf den 1799 durch Staatsstreich an die Macht gekommenen Revolutionsgeneral Bonaparte zugeschnitten ist. Sie konstituiert eine plebiszitär eingekleidete Militärdiktatur. Ebenfalls durch Plebiszit wird 1802 das Amt des Ersten Konsuls zunächst „auf Lebenszeit“ verlängert, schließlich 1804 – wieder durch Plebiszit – in das Kaisertum (Empire) Napoleons umgewandelt. Ganz ähnlich kommt dann in der zweiten Jahrhunderthälfte der Neffe Louis Napoleon Bonaparte zunächst als volksgewählter Präsident der II. Republik, dann durch einen – nachträglich plebiszitär sanktionierten – Staatsstreich an die Macht. Auch die von ihm geschaffene Verfassung konstituiert eine plebiszitär abgestützte Diktatur. 1852 wird auch er durch Plebiszit „Kaiser der Franzosen“. Bonapartismus steht seitdem synonym für eine plebiszitäre Regierungsform. Erst nach der Niederlage Napoleons III. setzt sich im Frankreich der III. Republik die Demokratie durch.

Demokratie und Plebiszit können also nicht identifiziert werden. Und sie wachsen aus ganz unterschiedlichen Wurzeln. Demokratie ist seit ihrer Entstehung bei den Griechen die Herrschaft (*kratos*) der gesamten Bürgerschaft (*demos*). Das Plebiszit (von lateinisch *plebi scitum*) ist Beschluss (*scitum*) des niederen Volkes (*plebs*) im Unterschied zum Gesamtvolk (*populus*). Plebs ist nicht Demos. Die römische Plebs ist die Gesamtheit der Plebejer im Gegensatz zu den Patriziern. Es ist nicht die selbstbewusste, ihr Schicksal in die Hand nehmende attische Bürger-

schaft, sondern die ungeordnete, manipulierte, mit Brot und Spielen bei Laune gehaltene Masse des niederen Volkes von Rom, die nur durch Volkstribunen aktionsfähig ist. Die Anerkennung der Herrschaft des Demos ist schon semantisch nicht das Gleiche wie die Unterwerfung unter Beschlüsse der Plebs.

Zugleich tut sich hier eine tiefe demokratietheoretische Bruchlinie auf. Alle Forderungen nach „mehr Demokratie“ paraphrasieren im Grunde die Formel der Regierungserklärung Willy Brandts von 1969 – und unterliegen dem gleichen Irrtum. Denn in dem Anspruch, Demokratie quantifizieren und durch größere Annäherung an einen vorausgesetzten Idealtypus mehren zu können, liegen eine Anmaßung und ein Missverständnis zugleich. Vorausgesetzt wird, dass die „Einheit von Regierenden und Regierten“ das Wesen der Demokratie ausmache und im Plebiszit zu Stande komme. Nur unmittelbare/direkte Demokratie ist dann wirkliche Demokratie, jede Art der Repräsentation nur aus praktischen Umständen übergangsweise gerechtfertigte Abweichung. Aber dem rousseauistischen Demokratiebegriff steht von jeher eine andere Denktradition gegenüber, die vor allem an Edmund Burkes Repräsentationsbegriff und die Staatstheorie der Amerikanischen Revolution in den *Federalist Papers* anknüpft.

In jüngster Zeit hat besonders Ernst-Wolfgang Böckenförde die Gegenthese von der mittelbaren/repräsentativen Demokratie als eigentlicher Form der Demokratie vertreten. Daraus, dass der identitären Demokratie ein praktisch und theoretisch irreales Konzept zu Grunde liege, leitet er den Vorrang der repräsentativen Demokratie ab: Niemals kann sich das Volk als Vielheit anders als zu einer von anderen formulierten und vorgelegten Entscheidungsfrage äußern. Niemals kann es sich einheitlich äußern, weil Homogenität und Interessengleich-

heit Fiktionen sind und in der Wirklichkeit mit Pluralität umgegangen werden muss. Nie kommt Demokratie ohne Elemente der Repräsentation aus, denn immer repräsentiert zumindest die Mehrheit das Ganze, die Wähler das Volk und die heute Handelnden auch die in Zukunft dem Gesetz Unterworfenen. Wenn aber Demokratie nie ohne Repräsentation auskommt, dann macht es keinen demokratischen Sinn, Repräsentation als defizitäre Form von Demokratie anzusehen.

Bleibende Einwände

Direkte Demokratie bedeutet keineswegs ein Mehr an Freiheit und Selbstbestimmung. Gesetze sind zu befolgen. Ob sie von der Mehrheit im Parlament oder der Aktivbürgerschaft beschlossen wurden, macht aus der Sicht der Normadressaten wenig Unterschied: Kommen sie den eigenen Einstellungen und Interessen zupass, spürt man sie kaum. Belasten sie oder lehnt man sie ab, muss man sich dennoch beugen. Dass sie von der Mehrheit der Stimmbürger im Plebiszit beschlossen sind, schafft dann wenig Trost – es sei denn, man ist stark ideologisch veranlagt. Auch im Plebiszit ist die Differenzierung von Normsetzung und Normunterworfenheit, von Regierenden und Regierten nicht aufgehoben. Wer das Leiden unter immer mehr Regeln kurieren will, muss es mit Bürokratie, Regulierungswut und der Juridifizierung aller Lebensbereiche aufnehmen, nicht die herrschende Überregulierung auch noch plebiszitär legitimieren.

Nichts spricht auch dafür, dass Plebiszite zu besseren Gesetzen führen – im Gegenteil: Das Plebiszit ist ein ausgesprochen undifferenziertes Verfahren der Normsetzung. Beschränkt es sich doch auf die Zustimmung oder Ablehnung zu einem Vorschlag, in der Sprache der Wissenschaft auf die bloße Approbation oder Reprobation ohne die Möglichkeit der Deliberation und Amendation.

Einer hochkomplexen, in ständigem Wandel begriffenen Welt ist ein solches Verfahren – von wenigen Ausnahme-situationen abgesehen – unangemessen. Der Rationalität eines parlamentarischen Verfahrens mit institutionalisierter Beteiligung des in der Gesellschaft vorhandenen Sachverständigen, öffentlicher Diskussion, Begründungspflicht, Kompromiss-suche, Folgenabschätzung und parlamentarischer Verantwortlichkeit ist ein Akklamationsverfahren aus den Kindertagen der Demokratie keineswegs überlegen. Das nationale Plebiszit, das ist großer Auftritt und starke Worte, demokratischer Standard des neunzehnten Jahrhunderts. Die Demokratie des einundzwanzigsten Jahrhunderts muss auf komplexe Verhältnisse eingestellt sein, sachkundig, innovationsfähig, folgenverantwortlich und nach Ebenen gestuft.

Die prinzipiellen Einwände gegen plebiszitäre Demokratie werden nicht durch die Rede von der „bloßen Ergänzung“ mit „einigen Elementen“ ausgeräumt. Denn mit der allgegenwärtigen Option des Plebiszits wäre das Parlament, das angesichts supranationaler Verflechtung, Mediendominanz und vielfältiger rechtlicher Einhegung ohnehin um seine Bedeutung kämpft, gerade in den entscheidenden Fragen aus der Rolle des Forums der Nation verdrängt. Die „großen Stunden des Parlaments“ wären Vergangenheit, gerade die Schicksalsfragen der Nation würden anderswo entschieden. Haushaltsfragen, mit denen sich in Zeiten leerer Kassen nicht viel Lorbeer gewinnen lässt, blieben unbestrittene Domäne des Parlaments. Ansonsten wäre es vorbei mit dem Parlamentarismus.

Das Parlament wäre nicht mehr zentraler Mittler demokratischer Legitimität. Wenn Sachentscheidungen jederzeit über das Parlament hinweg getroffen werden können, ist das parlamentarische Regie-

runssystem außer Kraft gesetzt. Politische Führer wüssten bald, wie sich am Parlament vorbeiregieren lässt. Populismus lohnt wieder. Unpopuläre Reformen dagegen wären undurchführbarer denn je. Abstimmungsmehrheiten sind anonym und für ihre Entscheidung nicht zur Verantwortung zu ziehen. Das Volk ist nicht zur Konsequenz verpflichtet und muss seine Entscheidungen nicht in ein Gesamtkonzept einpassen. Die Regierung aber müsste in den Wahlen für die Resultate einer Politik haften, deren Bedingungen sie nicht setzen kann und die sie nicht zu verantworten hat.

Plebiszitäre Demokratie entmacht auch nicht die Parteien. Im Gegenteil: Deren überlegene Kampagnenfähigkeit würde gerade in Volksabstimmungen zum Zuge kommen. Aber sie relativiert das Parteiensystem: Koalitionen zählen nichts im Plebiszit. Sie würden von außerparlamentarischen Zweckbündnissen relativiert. Die in Wahlen errungene Mehrheit wäre entwertet. Jede parlamentarische Entscheidung stünde unter dem Vorbehalt, dass es der Opposition nicht doch gelingt, plebiszitäre Mehrheiten zu organisieren. Der Interessenausgleich innerhalb der Volksparteien verlöre seine Bedeutung. Minderheiten können vitale Interessen nicht mehr als Teil einer breiten Mehrheit absichern, wenn alles potenziell zur Volksabstimmung steht. Auch das Föderalismus-Problem wäre erledigt: Nichts ist so unitarisch wie die direkte Entscheidung durch das Bundesvolk im Plebiszit – das Volk hat keine zweite Kammer, und es verhandelt in keinem Vermittlungsausschuss.

Die Rede von plebiszitären Elementen als bloßer Ergänzung der repräsentativen Demokratie ist also eine Verharmlosung. Wer die Tür zum nationalen Plebiszit aufstößt, verändert den Charakter unserer Demokratie.