



Propaganda für den Volksentscheid gegen den Young-Plan, 1929. Damit sollte ein internationales Abkommen zur Regelung der deutschen Reparationsverpflichtungen gestoppt werden, was aber scheiterte. Foto: Scherl

Das Volk als Gesetzgeber

Mehr direkte Demokratie in Deutschland – wäre das mit dem Grundgesetz vereinbar? / Von Horst Dreier

Wer gilt eigentlich in der Demokratie als Autor der für alle verbindlichen staatlichen Gesetze? Die Bayerische Verfassung von 1946 gibt auf diese schlichte Frage eine glasklare Antwort. Es sind zwei: das Volk selbst und dessen im Landtag versammelten Repräsentanten. Demgemäß statuiert Artikel 5: „Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu.“ Dieser normative Gleichlauf repräsentativer und direkter Demokratie wird in Artikel 72 wiederholt: „Die Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen.“ Natürlich handelt es sich bei der Volksgesetzgebung nicht um einen Routinevorgang, sondern eher um eine lediglich in besonderen Fällen wahrgenommene Kompetenz. In Bayern sind bislang ganze sechs Volksbegehren auch zum Volksentscheid gelangt, zuletzt 2010 zum Nichtraucherschutz.

Direktdemokratische Elemente sind keine bayerische Besonderheit, sondern mittlerweile in allen sechzehn Landesverfassungen verankert. Nur eine einzige Verfassung in Deutschland macht anscheinend eine Ausnahme: das Grundgesetz selbst. Dieses ist eben, so hört man oft, dezidiert „antiplebiziär“ ausgerichtet. Doch lässt es sich keineswegs als Bollwerk gegen die direkte Demokratie in Stellung bringen, wie schon ein Blick auf den zentralen Artikel 20 erweist. Dort wird mit dem Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ zunächst der traditionsreiche Grundsatz der Volkssouveränität artikuliert. Konkretisierend heißt es sodann: „Sie wird in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Vorgesehen sind also zwei unterschiedliche Realisierungsformen des Prinzips der Volkssouveränität: Wahlen und Abstimmungen. Bei Wahlen geht es um die Bestimmung von Personen, die ihrerseits mit der Entscheidung von Sachfragen betraut sind. Abstimmungen hingegen betreffen die Entscheidung von Sachfragen durch die Aktivbürgerschaft selbst. Von daher erklärt sich der Ausdruck „sachunmittelbare Demokratie“ als Synonym für direkte Demokratie. Damit steht – für manche vielleicht durchaus überraschend – fest, dass das Grundgesetz die direkte Demokratie als reguläre Form der Entscheidungsfindung kennt und anerkennt. Normativ stellt es beide Formen, Wahlen und Abstimmungen, repräsentative und direkte Demokratie, gleichberechtigt nebeneinander.

Während nun aber in den weiteren Abschnitten des Grundgesetzes die repräsentative Demokratie in vielfältiger Weise organisatorisch entfaltet wird, herrscht über Form und Verfahren der direkten Demokratie absolutes Stillschweigen. Es finden sich keine Regelungen, die den erwähnten Normen der Bayerischen Verfassung auch nur annähernd ähnlich wären. Mehr noch: Es gibt schlicht keinen konkreten Anwendungsfall der in Art. 20 Abs. 2 GG als Grundform demokratischer Willensbildung anerkannten Abstimmungen. Auch bei den insofern gern als Ausnahmeeffale ange-

führten Art. 29, 118, 118a (Neugliederung des Bundesgebietes bzw. einzelner Bundesländer) handelt es sich lediglich um Territorialplebiszite, die in den Problembereich des Föderalismus, nicht der Demokratie gehören, weil hier nur die von der Neugliederungsfrage betroffenen Bevölkerungsteile angesprochen werden. Es tritt aber nicht das Bundesvolk an Stelle des Bundestages. Somit haben wir es nicht mit Abstimmungen im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG zu tun.

Das führt zu einem vielleicht merkwürdig anmutenden, aber eindeutigen Befund. Das Grundgesetz weiß zwar um den Modus der direkten Demokratie und erkennt ihn mit dem Hinweis auf die „Abstimmungen“ als legitime Form der Realisierung der Volkssouveränität auch ausdrücklich an. Gleichwohl finden sich keine Ausführungsregeln zur Gesetzgebung durch das Volk – etwa in Parallele zu den Normen, die das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren näher ausgestalten. Derzeit gibt es also keine Grundlage für die Durchführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene. Die Voraussetzungen dafür müssten im Wege der Verfassungsänderung geschaffen werden.

Die prinzipielle Zulässigkeit einer solchen Revision steht mittlerweile staatsrechtlich außer Streit. Doch werden gerade von konservativer Seite gegen die Realisierung eines solchen Vorhabens nach wie vor gravierende Einwände erhoben. Dabei erweist sich zunächst der überaus beliebte Hinweis auf vermeintliche Weimarer Erfahrungen schon deswegen als wenig tragfähig, weil es seinerzeit auf Reichsebene ganz zwei Volksentscheid gab. Radikalisierung und Extremismus

Wenn wir bei Volksabstimmungen auf Demagogen hereinfallen – warum nicht auch bei Wahlen?

breiteten sich hingegen eher im Rahmen von Wahlkampfen und Wahlkampfauftreten mit ihren notorischen Straßenschlachten aus. Den endgültigen Untergrund der Weimarer Republik bewirkte sodann das Ermächtigungsgesetz vom März 1933, ein Akt des Rechtsstaats, also einer Institution der repräsentativen Demokratie. Sollte man aus dieser Erfahrung die Schlussfolgerung ziehen, auf Parlamentswahlen besser zu verzichten?

Für das Ermächtigungsgesetz stimmte seinerzeit auch Theodor Heuss, der bei den Diskussionen im Parlamentarischen Rat die suggestive Formulierung von der direkten Demokratie als „Prämie für jeden Demagogen“ prägte. Sie hat keinen fassbaren Kern. Es fehlt an jeglicher empirischer Evidenz dafür, dass das Volk bei Sachentscheidungen anfälliger für „Verführungen“ und Gefühlsaufwallungen aller Art sein könnte als bei Wahlen. Außerdem: wenn das Volk so unreif sein sollte, bei Abstimmungen auf Demagogen hereinzufallen, wozu nimmt es dann die Weisheit, dies bei Wahlen nicht zu tun? Erinnert sei schließlich noch an die Einsicht Max Webers, wonach Demagogie schlicht und ergreifend

ein wesentliches Element des politischen Kampfes darstellt.

Doch unterliegt die direkte Demokratie nicht dem verhängnisvollen Zwang, komplexe Fragen ohne die Möglichkeiten parlamentarischer Kompromissbildung auf ein allzu schlichtes Ja/Nein-Schema zu reduzieren? Freilich: auch der Bundestag stimmt bei Gesetzesbeschlüssen genau nach diesem Muster ab. Dass die letztlich zur Abstimmung gestellten Alternativen (soweit vorhanden) ihrerseits oft auf Kompromissen und langwierigen Aushandlungsprozessen beruhen, gilt wiederum ebenso für die direkte Demokratie. Auch ein qua Volksinitiative lanciertes Gesetzgebungsprojekt verdankt sich vielfältigen Aushandlungs- und Abstimmungsprozessen zwischen diversen Interessengruppen – nur dass sich an diesen nicht Parlamentarier, sondern Bürger beteiligen.

Expertise ist hier wie dort nötig, die repräsentative Struktur ohnehin lediglich verdeckt. Im übrigen könnte ein kluges institutionelles Design für direktdemokratische Entscheidungen auf der Zeitachse die Einspeisung neuer Varianten erleichtern. Vor allem sitzt die Rede von der allzu vereinfachten Ja/Nein-Dichotomie ihrerseits einer gewaltigen Simplifizierung auf. Denn es gibt viele, gerade auch besonders wichtige politische Entscheidungen, die genau diese Struktur aufweisen. Man denke an historische Entscheidungen wie die Wiederbewaffnung in den 1950er Jahren oder die Einführung des Euro. Jahrzehnte später: das war ein Nein zur Neutralität und ein Nein zur D-Mark. Auch andere Entscheidungen zeichnen sich durch eine klare Ja/Nein-Alternative aus, ohne Möglichkeiten für dritte Wege. Ausstieg aus der Kernenergie? Endgültige Abschaffung der Wehrpflicht? Soziales Jahr für alle jungen Menschen? Zustimmung zum EU-Beitritt der Türkei? Allgemeine Mautgebühr auf Autobahnen? Man sieht: gar nicht so selten – und oft in Fragen, die nicht nur Politiker betreffen – gibt es eine klare Entscheidungsalternative, was konkretisierende Detailregeln nicht ausschließt. Die ausgearbeiteten Gesetzentwürfe bei Volksentscheiden stehen im übrigen an Länge und Komplexität denjenigen parlamentarischer Gremien im allgemeinen nicht nach.

Direkte Demokratie muss schließlich nicht zwingend zur oft befürchteten Schwächung der repräsentativen Demokratie führen. Wiederum sprechen alle bisherigen Erfahrungen etwa in Bayern oder in der Schweiz dagegen. In einem modernen, hochkomplexen Großflächenstaat kann direkte Demokratie ohnehin nur punktuelle Ergänzung und Korrektur bedeuten. Es ist utopisch, sich das Volk als Autor jener mehreren tausend Seiten des Bundesgesetzblattes vorzustellen, die der Bundestag Jahr für Jahr füllt. Aus diesem wohl gemerkt empirischen Regel-Ausnahme-Verhältnis folgt nun die Einsicht, dass die direkte Demokratie und noch weniger, dass ihr Anwendungsfeld zugunsten des Parlaments weitgehend einzuschränken wäre. Mit der Volks-

gesetzgebung betritt ein zweiter Akteur die legislative Szene, das Parlament verliert seine legislative Monopolstellung. Doch die Aufhebung eines Monopols muss nichts Schlechtes sein. Konkurrenz belebt das Geschäft und erhöht zumeist die Qualität der Produkte. In Bayern wirkte die direkte Demokratie zudem des öfteren als Oppositionsersatz. Vor allem kann ein nicht-parlamentarischer Akteur Probleme thematisieren, die entweder aufgrund spezifischer Repräsentationsdefizite des Parlaments unbewältigt bleiben oder aufgrund effektiver Lobbyar-

Nüchtern bleibt zu konstatieren: Das Volk kann genauso irren wie ein von ihm gewähltes Parlament.

beit eine wenig gemeinwohlförderliche Regelung erfahren. An unruhlichen Beispielen dafür gibt es keinen Mangel. Insofern dürfte schon die bloße Möglichkeit eines Volksentscheides heilsam wirken.

Bei alledem ist vielleicht das Wichtigste, beide Autoren der Gesetze, Volk und Parlament, in ihren Wirkmöglichkeiten realistisch einzuschätzen. So verfehlt einerseits die verbreitete Volksphobie und die idealistische Stillisierung der Repräsentanten zu entsagungsvollen Hütern des Gemeinwohls sind, so verfehlt wäre andererseits eine naive Volksmythologisierung. Formen direkter Demokratie sollten nicht mit der Aura der einzig wahren, quasi unverfälschten Artikulation des Volkswillens versehen werden. Hans Kelsen hat von der im Grunde religionsmetaphysischen Hypothese gesprochen, wonach „das Volk, und nur das Volk, im Besitze der Wahrheit wäre, die Einsicht des Guten hätte“. Das aber hieße, „an ein Gottesgnadentum des Volkes glauben, eine Zumutung, ebenso unmöglich wie jene, die das Gottesgnadentum eines Fürsten proklamiert.“

Ganz nüchtern bleibt daher zu konstatieren, dass das Volk genauso irren kann wie ein von ihm gewähltes Parlament. Weder das Volk noch das Parlament kann für sich reklamieren, stets im alleinigen Besitze der Wahrheit zu sein. So bleibt nur der immer neue Kampf um das bessere Argument und die jeweilige Mehrheit – sei es die Mehrheit der Wähler oder der Abgeordneten, sei es die Mehrheit der Abstimmenden in einem Volksentscheid. Die repräsentative Demokratie bildet genauso wenig die einzig oder wirklich wahre Form der Volkssouveränität wie die direkte Demokratie. Das Grundgesetz ist prinzipiell offen für beide Varianten, wie sie die Bayerische Verfassung seit jeher kennt und auch praktiziert.

Der Autor lehrt Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht in Würzburg und ist Fellow der Siemens-Stiftung in München. Der Text ist eine gekürzte Fassung eines Vortrages, der bei der Konferenz „Hat Demokratie eine Zukunft?“ am Zentrum für interdisziplinäre Forschung in Bielefeld (ZiF) gehalten wurde.