

Der Volksentscheid muß die Ausnahme bleiben

Direkte Demokratie anstelle repräsentativer Demokratie zerstört die Demokratie

Von Dr. Hermann Scheer MdB

Obmann der Arbeitsgruppe Abrüstung und Rüstungskontrolle der SPD-Bundestagsfraktion

Die Debatten um eine konsultative Volksbefragung über eine Stationierung der Mittelstreckenraketen werden Diskussionen über die Frage entzweigen, ob in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik zusätzliche plebiszitäre Elemente eingebaut werden sollten, also parlamentarische Mehrheitsentscheidungen wenigstens teilweise zu ersetzen durch Volksabstimmungen. Deshalb ist es notwendig, sich den grundsätzlichen Fragen, die dabei aufgeworfen werden, rechtzeitig zu stellen, bevor eine allzu modische und undifferenzierte Debatte darüber geführt wird.

Die Möglichkeit von Volksabstimmungen ist in einer Reihe von Landesverfassungen der Bundesrepublik vorgesehen, sie ist auch Bestandteil der Kommunalverfassung in einigen Bundesländern. Die bisher bekannteste Volksabstimmung in der Bundesrepublik war die in Bayern im Jahr 1973, mit der ein neues Rundfunkgesetz, durch das die CSU ihren Einfluß auf den Bayerischen Rundfunk erheblich ausweiten wollte, wieder rückgängig gemacht werden konnte. Die Durchführung einer Volksabstimmung ist dabei jeweils an Vorbedingungen geknüpft. Eine größere Anzahl von Bürgern muß ihren Willen dazu durch Unterschrift erklären, und der Entscheidungsgegenstand muß in die Entscheidungskompetenz der jeweiligen Gebietskörperschaft fallen.

Inzwischen ist die Forderung laut geworden, die Möglichkeit eines Volksentscheids auch auf Bundesebene einzuführen. Es gibt eine Reihe von parlamentarischen Demokratien, in denen es diese Möglichkeit auf der gesamtstaatlichen Ebene gibt. In manchen westeuropäischen Ländern gab es in den letzten Jahren eine Reihe spektakulärer Volksabstimmungen. In Schweden wurde auf diesem Wege über die Kernenergie abgestimmt; in Italien über die Ehescheidung; in Großbritannien über den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft; in Österreich über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf. In allen diesen Fällen gab es trotz unterschiedlicher Themenstellungen eine ähnliche Vorgeschichte: Es handelte sich um Entscheidungen, die über Jahre hinweg die öffentliche Diskussion aufwühlten, bei denen die heftigen Auseinandersetzungen um für und wider quer durch die parlamentarischen Parteien gingen und die Einheit der Parteien zersetzten. Mit der Durchführung der Volksabstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf gelang es der SPÖ, diese eine Frage, welche die Partei einer Zerreißprobe aussetzte und ihre Wiederwahlchancen zu gefährden drohte, aus der Partei herauszuverlagern; tatsächlich konnte sich die SPÖ daraufhin wieder stabilisieren. In Italien gelang es, mit der Volksabstimmung über die Ehescheidung diesen Streitfall aus der Regierungskoalition herauszuverlagern und eine unlösbar scheinende Regierungskrise zu vermeiden. In Schweden versuchte die in der Kernkraftfrage gesplittete bürgerliche Koalition, mit Hilfe der Volksabstimmung diese Frage aus der Koalition auszuklammern. Plebiszite wurden in den genannten Fällen als Mittel zur Stabilisierung der parlamentarischen Parteien beziehungsweise von Regierungskoalitionen benutzt, die sich in einer für sie ausweglos verworrenen Entscheidungssituation befanden. In die gleiche Problemlage gehört auch, daß der französische Staatspräsident de Gaulle mehrmals Plebiszite durchführen ließ, um gegenüber dem Parlament und auch der gaullistischen Partei seine Position durchzusetzen.

Es ist nun demgegenüber kein Zufall, daß in der Bundesrepublik die Forderung nach mehr direkter Demokratie vor allem von denen vertreten wird, welche die Vorstellung der Identität von Theorie und Praxis, von Wollen und Handeln, Idee und Tat haben, und von denen die repräsentative Demokratie als eine Form der ständigen Beugung und Verbiegung des unmittelbaren Volkswillens betrachtet wird. In der Studentenrevolte war es die Idee der Rätedemokratie, die gegen die parlamentarische Demokratie gesetzt wurde. Heute sind es die Bewegungen, die einen Basiswillen gegen die vermeintlich verkrusteten parlamentarischen und parteipolitischen - dem Volk entfremdeten - Strukturen setzen wollen. Manche sprechen von Ergänzung der parlamentarischen Parteiendemokratie, manche von ihrer völligen Ersetzung durch Basisbewegungen und direkte Demokratie. Die Motive und ideen-geschichtlichen Hintergründe der Forderungen nach direkter Demokratie sollen hier nicht abgehandelt werden, zumal diese bei den heutigen Verfechtern dieser Konzepte kaum eine Rolle spielen. Es ist vielmehr eine erwachsene und wildwüchsige Idee von Demokratie, die heute festzustellen ist. Eine Vorstellung herrscht vor, daß zur Demokratie irgendwie gehöre, daß man als Einzelner ganz persönlich mitentscheiden und mitwirken dürfe, und daß Entscheidungen von gewählten Vertretern als Fremdbestimmung des selbstmächtigen Einzelnen empfunden werden. Daß eine lange Demokratietradition besteht, und daß es Erfahrungen mit unterschiedlichen demokratischen Ordnungen gibt, ist vielen in ihrem natürlichen, meist naiven Demokratieempfinden nicht bewußt.

Da aber eine Demokratie ohne ein durchdachtes demokratisches Ordnungskonzept nicht auskommt, will ich im folgenden das reine Modell der direkten Demokratie näher betrachten. Dabei ist nicht nur nach der Unmittelbarkeit des demokratischen Willensakts zu fragen, sondern auch danach, welche auf die Allgemeinheit des Volkes bezogene Auswirkungen dies Demokratiemodell hat. Dies muß deshalb mit erwogen werden, weil Demokratie nicht nur eine Frage der politischen Willensäußerung des Einzelnen ist, sondern auch zu gewährleisten hat, daß alle Staatsbürger eine gleiche Berücksichtigung finden müssen. Deshalb sind in der Demokratiegeschichte die größten und unverzichtbaren Fortschritte die Durchsetzung des Gleichheitsgrundsatzes - one man, one vote - gewesen sowie der Grundsatz der freien, und allgemeinen Wahl. Ausgehend von diesen Grundsätzen würde das Modell direkter Demokratie zu folgenden naheliegenden, äußerst problematischen Demokratieergebnissen führen, wobei ich mich auf direkte Sach- und nicht auf direkte Personalentscheidungen beziehe:

1. Direkte Demokratie mit dem Mittel der Volksabstimmung führt zwangsläufig dazu, daß sich in der Regel konservative Positionen gegenüber neuen, reformerischen Positionen durchsetzen. Neue, über die Gegenwart hinausweisende Ideen und Forderungen sind zunächst immer Ideen einer meist intellektuellen Minderheit, die erst nach einiger Zeit und nach öffentlichen Auseinandersetzungen vielleicht die Chance haben, sich auszuweiten und zur Idee und Forderung einer Mehrheit zu werden. Da aber eine Volksabstimmung nicht nur von den Verfechtern einer Reform, sondern auch von den Verfechtern des Bestehenden beantragt werden kann, birgt dies vor allem die Tendenz in sich, daß damit die jeweils bestehenden überlieferten Strukturen befestigt und versteinert werden können. Die Vertreter des Bestehenden brauchen nur nach dem Auftreten einer neuen Forderung, von der sie befürchten, daß sie demnächst mehrheitsfähig werden könnte, frühzeitig eine Volksabstimmung zur Bestätigung des Seitherigen einzuleiten. Damit können politische Reformforderungen, die als Bedrohung für den Status quo empfunden werden, mit dem Mittel einer Volksabstimmung wirkungsvoll abgeblockt werden, was ihre weitere Entfaltung erheblich erschweren würde. Volksabstimmungen können damit ohne weiteres zu einem Instrument gemacht werden, politische Minderheiten an ihrer Entfaltung zu einer Mehrheit zu behindern. Es ist wahrscheinlich, daß sie eher zum Hemmschuh der Reformfähigkeit einer Gesellschaft werden als zu einem Motor. Dies zeigen in besonderem Maße eine Reihe spektakulärer Plebiszite in der Schweiz, in der sowohl das allgemeine Frauenwahlrecht wie auch die wirtschaftliche Mitbestimmung mit dem Mittel des direkten Volksentscheids verhindert wurden.
2. Direkte Volksabstimmungen führen wahrscheinlich weniger zu mittel- und langfristig durchdachten und mehr zu nur kurzfristigen und kurzfristigen Entscheidungen. Die Menschen sind eher ansprechbar für Argumente, die sie unmittelbar betreffen und spüren, und weniger mobilisierbar für Argumente, die auf noch nicht allgemein sichtbare Zukunftsprobleme aufmerksam machen. Politik, die sich allein auf aktuell populäre Entscheidungen beschränkt, und die unpopuläre, aber mittel- und langfristige notwendige Entscheidungen unterläßt, wird unfähig zur Zukunftsvorsorge einer Gesellschaft. Einer der wesentlichen Gründe für die repräsentative Demokratie besteht in der Möglichkeit eines mehrjährigen Wahlmandats, damit nicht nach der jeweiligen Mehrheitsmeinung zu jedem Zeitpunkt und in jeder Einzelentscheidung gefragt werden muß, sondern auch Entscheidungen gefällt werden können, deren Beweggründe nicht in jedem Fall mehrheitlich einsichtig sind und erst nach einiger Zeit verstanden oder akzeptiert werden. Durch Rücksichtnahme auf ständige Meinungsumfragen und ständig stattfindende Landtagswahlen ist die repräsentative Demokratie bereits von den Parteien selbst mit ausgehöhlt worden. Direkte Volksabstimmungen als Abstimmungsprinzip würden Politik endgültig zu einem aktuellen Stimmungsoportunismus verkommen lassen. Der Bedarf an mittel- und langfristig durchdachten Entscheidungen würde noch weniger erfüllt werden als es heute schon der Fall ist.
3. Direkte Volksabstimmungen sind nur sinnvoll durchführbar, wenn sich die Entscheidungsfrage auf ein eindeutiges Ja oder Nein vereinfachen läßt. Dies ist aber bei den meisten politischen Entscheidungen nicht der Fall. Die Vielschichtigkeit von Problemen macht vielfach abgewogene, differenzierte Entscheidungen notwendig. So sehr viele Menschen aufgrund der Kompliziertheit und Unüberschaubarkeit ein Bedürfnis nach übersichtlicher Entscheidungsklarheit entwickeln, so wenig trägt dies in den meisten Fällen den politischen Gegebenheiten und Problemen Rechnung.
4. Direkte Volksabstimmungen sind eher Entscheidungen von Dauer als parlamentarische Entscheidungen. Damit sind sie weniger korrekturfähig. Parlamentarische Entscheidungen können kurzfristig widerrufen oder modifiziert werden. Die Lernfähigkeit der Politik ist mit parlamentarischen Entscheidungen eher gewährleistet, da man eine einmal durchgeführte Volksabstimmung nicht in kurzen Abständen wiederholen kann. Der Aufwand, um zu einer Volksabstimmung zu kommen, ist erheblich größer als es bei parlamentarischen Abstimmungen der Fall ist. Weil überdies die Legitimationskraft eines Volksentscheids größer ist, ist es wesentlich schwieriger, einmal auf diesem Wege getroffene Entscheidungen neu aufzuwerfen.
5. Direkte Volksentscheide sind stimmungsabhängiger als parlamentarische Entscheidungen. Die Gefahr ist

groß, daß sie nicht ausreichend durchdacht werden. Ein Volksentscheid über die Einführung der Todesstrafe würde zum Zeitpunkt eines Terroristenanschlags mit Todesopfern anders ausfallen als unter normalen Vorzeichen. Gleiches gilt für eine Abstimmung über Kernenergie in einer Ölversorgungskrise, oder für eine Abstimmung über Mittelstreckenraketen zum Zeitpunkt einer internationalen Spannung. Grundlegende, umsichtig zu erwägende Entscheidungen von äußeren Ereigniszufälligkeiten abhängig zu machen, würde die gesamte politische Ordnung dem Wechselbad kurzläufiger Stimmungen aussetzen, in denen über die Folgen für das Gemeinwesen kaum noch vernünftig nachgedacht würde.

6. Direkte Volksentscheide setzen jeweils eine angemessene Zeit für die öffentliche Entscheidungsvorbereitung voraus, in der die Aufmerksamkeit aller Bürger auf das entstehende Für und Wider gelenkt werden müßte. Der ständige Entscheidungsbedarf eines Parlaments ist durch Volksentscheide nicht ersetzbar. Bei einem reinen System der Demokratie über Volksentscheid würde sich Demokratie auf einige wenige Entscheidungsfragen beschränken. Die Folge wäre unvermeidlich eine Zunahme anonym wirkender Macht von Bürokratien, Verbänden und Unternehmen, die noch weniger als bisher einer dauernden parlamentarischen Kontrolle und Rahmengesetzgebung ausgesetzt wären.
7. Beim direkten Volksentscheid haben diejenigen im Normalfall den Vorteil, die besonders artikulionsfähig sind und Mittel und Wege zur Verfügung haben, die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die wirtschaftlich einflußreichen, mit entsprechender Medienmacht ausgestatteten Interessengruppen hätten den überwiegenden Vorteil, mit dem andere leicht überspielt werden können. Dieses Strukturproblem, das heute bereits eine große Rolle spielt, würde sich weiter verschärfen. Die Menschen, die sich nicht artikulieren und organisieren können, hätten bei direkter Demokratie keine politische Vertretung.
8. Direkter Volksentscheid führt dazu, daß Handlungsverantwortlichkeiten verallgemeinert und damit beseitigt werden, und daß Verantwortungskontrolle nicht mehr stattfindet. Die repräsentative Demokratie besteht aus der Trennung von Wahlverantwortung des Einzelnen und Handlungsverantwortung des Gewählten, der sich spätestens mit seiner Wiederwahl einer Handlungskontrolle aussetzen muß. Bei einer direkten Demokratie in Sachentscheidungen sind die Einzelnen Wählende und Handelnde in einer Person. Da dann niemand mehr zur Verantwortung für seine Entscheidung gezogen werden kann, ist die Folge direkten Volksentscheids nicht eine größere Verantwortlichkeit in Belangen der Allgemeinheit, sondern wahrscheinlich insgesamt eine geringere. Für Verantwortungslosigkeit gibt es dann keine demokratischen Sanktionen mehr.

Da es in der Demokratie nicht nur um den Akt der Abstimmung geht, sondern um die Meinungsbildung vor der Abstimmung und um die Überprüfung von Handlungen und Initiativen, ist die direkte der repräsentativen Demokratie als Demokrationsmodell unterlegen. Es ist insgesamt feststellbar, daß die direkte Demokratie im Vergleich zur repräsentativen Demokratie zwar auf den ersten Blick demokratischer scheint, aber weder zu demokratischeren und auf die Gesamtheit des Volkes bezogenen, noch zu problemgerechteren, verantwortlicheren und kontrollierteren demokratischen Ergebnissen führt. Auch die bestehenden Mängel und Aushöhlungen des Parlamentarismus ändern daran nichts, obwohl um der Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Strukturen willen sehr viel getan werden muß, diesen Aushöhlungen entgegenzuwirken.

Daß die Idee direkter Demokratie neu belebt wird, hat einen besonderen Grund: Volksbegehren in Umweltfragen sind erfolgversprechender als viele andere Begehren, da es hierbei um Erhaltung geht, um etwas - Konservatives -, zu Konservierendes. Diese wahrscheinliche Verhaltenstendenz bei umweltpolitischen Volksentscheiden darf aber nicht dazu verführen, daraus ein allgemeines Demokratieprinzip zu machen. Demokratiepoltische Grundsätze müssen daraufhin befragt werden, wie sie sich insgesamt auf die demokratische Ordnung auswirken. Ein zweiter Grund für die Neigungen zu Volksentscheiden bei neuen Bewegungen liegt darin, daß diese durch ihre Massenaktionserlebnisse schnell der Selbsttäuschung unterliegen, ihre Basis mit der Volksbasis zu verwechseln. Tatsächlich steht sich bei Bewegungen eine sprechende, aktive Basis einer weniger sprechenden, inaktiveren Basis gegenüber. Außerparlamentarische Bewegungen haben die Mobilisierungsmethode, sich zum Sprecher des wahren Volkswillens zu machen gegen die - basisfernen - Parteien, Parlamente und Staatsorgane. Wenn parlamentarische Entscheidungen nicht in ihrem Sinne ausfallen, sind dann Volksentscheide die letzte und einzige demokratische Möglichkeit, Entscheidungen zu korrigieren. Es liegt überdies nahe, daß diejenigen, die zu subjektiver politischer Kompromißlosigkeit, zu einem eindeutigen Entweder-oder-Denken neigen, die Ja/Nein-Entscheidung einem mühsamen, auf Kompromisse angelegten Entscheidungsprozeß vorziehen; und daß die Idee der direkten Demokratie dort die größte Resonanz hat, wo es die größten Vorbehalte und Abneigungen gegen die parlamentarische Parteiendemokratie gibt.

Je breiter sich ein demokratisches Mitwirkungsbewußtsein entwickelt hat und je mehr dies in Zusammenhang mit den Mehrfachbindungen der Menschen steht, desto häufiger werden Situationen entstehen, in denen es einzelne politische Streitfragen gibt, die quer durch alle Parteien gehen. Grundsätzliche Meinungsun-

terschiede in einer Frage können dazu führen, daß darüber eine tiefe Zerrissenheit einer Partei entsteht. Wie die eingangs genannten Beispiele aus den europäischen Nachbarländern zeigen, können Volksentscheide ein Mittel zum bewußten Ausklammern bestimmter Entscheidungsfragen aus den Strukturen der parlamentarischen Parteiendemokratie sein, um deren Stabilität zu bewahren. Sie können aber auch ein Mittel zur Zersetzung der repräsentativen Demokratie sein, vor allem dann, wenn direkte Demokratie als grundsätzliche, erst wirklich demokratische Alternative zur parlamentarischen Demokratie verstanden wird, wobei man repräsentativen Entscheidungen sogar eine demokratische Legitimation bestreitet.

Bevor darüber gesprochen werden kann, in welchem Maße Volksentscheide vielleicht mehr als bisher ein Mittel demokratischer Entscheidungsfindung sein können, muß zunächst die grundsätzliche Kontroverse geklärt werden. Die repräsentative Demokratie ist nicht nur im Ergebnis demokratischer als die direkte Demokratie, sie ist auch unverzichtbar für die Aufrechterhaltung von demokratischer Ordnung, demokratischer Entwicklungsdynamik, für die Gewährleistung einer gleichen demokratischen Wahlgerechtigkeit, für die Qualität politischer Entscheidungen. Direkte Demokratie anstelle von repräsentativer Demokratie würde zur baldigen Zerstörung von Demokratie überhaupt führen. Es ist deshalb notwendig, um der Aufrechterhaltung der Demokratie willen, sich für die Idee der repräsentativen Demokratie einzusetzen und dabei deutlich zu machen, warum es dazu keine in sich stimmige demokratische Alternative gibt. Die repräsentative Demokratie ist nämlich das Ergebnis eines jahrhundertlangen demokratischen Lernprozesses, der nicht in Vergessenheit geraten darf.

Die Entscheidung für ein Energieprogramm, das den Bau einer Reihe von Kernkraftwerken vorsieht, ist rechtskräftig - da aber nicht alle Kernkraftwerke auf einmal gebaut werden, kann es nach wenigen Jahren wieder modifiziert werden. Dies ist bei den Fortschreibungen des Energieprogramm mehrmals geschehen; die Entscheidung war also nicht definitiv, sondern veränderungsfähig. Ein Volksentscheid aber, dessen Ergebnis ebenfalls die Zustimmung zum Bau einer größeren Anzahl von Kernkraftwerken wäre, würde sehr viel schwerer zu modifizieren sein. Repräsentative Demokratie trägt also mehr Entscheidungsoffenheit in sich als direkte Demokratie. Viele Befürworter direkter Demokratie denken bei ihrer Vorliebe für Volksentscheide nur an einen Erfolg ihrer Zielsetzung, nicht an einen Mißerfolg. Es hat den Anschein, daß sich manche Befürworter von mehr direkter Demokratie über die Folgen nicht im klaren sind, die sie damit gegen ihre eigenen Anliegen provozieren könnten. Wie viele etwa ein Volksentscheid aus, mit dem ein Demonstrationsverbot beantragt würde, nach einer Demonstration, die von Chaoten zu einer Straßenschlacht umfunktioniert worden ist? Oder wie würde ein Volksentscheid zum Asylantenproblem ausgehen oder zur Frage, ob ausländische Arbeitnehmer wieder zwangsweise in ihr Heimatland zurückgeschickt werden sollen? Oder ein Volksentscheid wie der vor einigen Jahren in Kalifornien, mit dem so umfangreiche Steuerentlastungen durchgesetzt wurden, daß anschließend das Bildungssystem und das soziale Dienstleistungssystem nicht mehr finanzierbar waren und zusammenbrachen?

Repräsentative Demokratie enthält einen wesentlich größeren Minderheitenschutz, schon weil Parlamente und Parteien gezwungen sind, um ihrer Wählbarkeit willen auch die Anliegen von Minderheiten zu berücksichtigen. Volksentscheide können schnell dazu führen, politische Minderheiten zu politisch Aussätzigen zu machen, und sie bergen die Gefahr in sich, daß das politische System nicht toleranter und pluralistischer, sondern intoleranter und einseitiger wird. Die Unzulänglichkeiten des parlamentarischen Systems dürfen nicht dazu veranlassen, dieses durch eine gänzlich unzulängliche demokratische Ordnung zu ersetzen, in der die Chance von Minderheiten, Mehrheiten zu werden, durch Mehrheitsdiktatur ersetzt werden könnte. In einer Gegenwart, in der sich politische Kräfte mehr polarisieren und desintegrieren, darf gerade die demokratische Ordnung nicht aufgegeben werden, die - trotz harter Konflikte bei Einzelentscheidungen - das größte Maß an möglicher Integrationskraft besitzt. Heute sind es nur wenige neue Bewegungen, die sich aus einem einigermaßen geordneten demokratischen Gehege auf die freie außerparlamentarische Wildbahn begeben haben - aber was würde geschehen, wenn zunehmend mehr Kräfte, die heute noch parlamentarisch und parteipolitisch umzäunt sind, auf diese freie Wildbahn gingen? Die Probleme der Gegenwart erfordern es, alle demokratischen Bemühungen darauf zu richten, die repräsentative Demokratie zu stabilisieren und zu erneuern sowie die Einsicht in ihre innere demokratische Logik verbreiten zu helfen.

Dies bedeutet nicht, Volksentscheide grundsätzlich auszuschließen. Als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie können sie einen wichtiger werdenden Beitrag zur Stabilisierung und zu größerer Unmittelbarkeit und Entscheidungsklarheit leisten, wenn sich gewährleisten läßt, daß sie ein Ausnahmefall bleiben und die Durchführung an die eingangs genannten Voraussetzungen geknüpft ist.

(-/15.9.1983/ks/hgs)