

Pro & Contra

Volksbegehren und Volksentscheid

Auf Landes- und Kommunalebene sind Volksbegehren und Volksentscheid inzwischen in allen 16 Ländern eröffnet. Die vorherigen Warnungen der Gegner haben sich als unberechtigt erwiesen. Es ist an der Zeit, Direkte Demokratie auch auf Bundesebene einzuführen. Die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (Art. 79 III GG) ließe sich (ähnlich wie in der Schweiz) durch besondere Länderquoten sichern, Minderheitenrechte dadurch, dass Grundrechte der Direkten Demokratie nur eingeschränkt unterworfen würden. Die überkommene Legende, Direkte Demokratie habe der Weimarer Republik das Wasser abgegraben, hat die Forschung ohnehin längst widerlegt (Jung, Plebiszit und Diktatur, 1995). Das Parlament kann auch Konkurrenzvorlagen mit zur Abstimmung stellen, es geht also nicht nur um ja oder nein.

Demokratie ist Regierung *durch* das Volk und *für* das Volk (Abraham Lincoln): Wenn Bürger Themen selbst aufgreifen und verbindlich regeln können, ist der Grad ihrer Partizipation offensichtlich größer, als wenn an ihrer Stelle Repräsentanten entscheiden. Die inhaltliche Richtigkeitschance der Direkten Demokratie ist zumindest gleichwertig. Bürger, denen reiner Wein eingeschenkt wird, sind nicht weniger klug und verantwortungsbewusst als Berufspolitiker (v. Arnim, Das System, 2001, S. 373). Werden Bürger direkt in die Verantwortung genommen, sind sie auch eher bereit, eventuelle negative Folgen zu ertragen. Dann steigt zudem die Nachfrage nach sachlicher Information, der die Medien entsprechen müssen; das ganze Niveau der öffentlichen Berichterstattung wird gehoben.

Manche Reformen wurden überhaupt erst durch Direkte Demokratie durchsetzbar. So die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten. Sie erfolgte durch Volksbegehren und Volksentscheid oder glaubwürdiges Drohen damit (v. Arnim, DÖV 2002, 585). Die Amtszeiten von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern wurden in den USA bezeichnenderweise nur in den 23 Staaten begrenzt, wo die Verfassungen Direkte Demokratie vorsehen. Auch die nötigen Reformen des deutschen Wahlrechts werden wohl nur im Wege Direkter Demokratie möglich sein. Angebliche Gegenbeispiele, wie die vermutete Wiedereinführung der Todesstrafe oder ein vermutetes „Nein“ zur europäischen Währungsunion, beruhen meist auf einer Verwechslung von Meinungsumfragen, bei denen bloße Augenblicksstimmungen ermittelt werden, und Direkter Demokratie, der lange öffentliche Diskussionen des Für und Wider vorausgehen.

Natürlich lässt auch das Versagen des repräsentativen Systems die Waage zu Gunsten Direkter Demokratie ausschlagen. Die Politik im Raumschiff Berlin droht abzudriften – weit weg von den Bürgern (v. Arnim, ZRP 2002, 223). Dann muss diesen – als ultima ratio – die Möglichkeit bleiben, Entscheidungen an sich zu ziehen. Das hat dann auch präventive Vor-Wirkungen.

Direkte Demokratie, bezogen auch auf die Verfassung, würde diese dem Willen des Volkes unterwerfen und sie damit zu *seiner* Verfassung machen. Dann würde die vom Grundgesetz verheißene, bisher nur fiktive, Volkssouveränität wirklich hergestellt (v. Arnim, Das System, S. 260 ff.).

Volksbegehren und Volksentscheid bedeuten: Den Gesetzgebungsorganen wird ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt, den sie entweder unverändert annehmen oder zum Volksentscheid zu stellen haben. Das Volk kann ihn annehmen oder ablehnen, aber nicht inhaltlich ändern. Das lässt sich nicht einfach ins Grundgesetz einfügen, sondern macht eine ganze Reihe tiefgreifender Verfassungsänderungen erforderlich. Zudem haben die Probleme besonderes Gewicht auf der Bundesebene.

1. Ist die Diskussion der Details in Fraktionen, Ausschüssen, Bundesrat usw. wirklich entbehrlich? Es sind verfassungsrechtliche, europarechtliche, unter Umständen außenpolitische Fragen zu bedenken, ferner finanzielle, wirtschaftspolitische, gesellschaftliche Auswirkungen sowie die bruchlose Einfügung in die übrige Rechtsordnung. Parlamentarische Beratung führt in der Regel zu erheblichen Verbesserungen des ursprünglichen Entwurfs. Es geht nicht darum, wie klug und verantwortungsbewusst das Volk ist. Es geht um die Komplexität der Sachprobleme.

2. Der Bundestag kann ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz auch nachträglich kaum ändern, ohne Volkszorn auszulösen.

3. Die verfassungsrechtliche Normenkontrolle beruht auf dem Gedanken: Die Verfassung speichert aufklärerische Erfahrungsweisheit, an der sich der Gesetzgeber messen lassen will. Die repräsentative Demokratie insgesamt erstrebt ja rechtlichen Fortschritt und will auf dem Erreichten aufbauen. Für das plebiszitäre Demokratiekonzept hingegen ist der jeweils aktuelle Volkswille maßgeblich. Damit ist Normenkontrolle nicht vereinbar.

4. Ebenso unvereinbar damit sind die in Art. 79 II GG normierten Bedingungen der Verfassungsänderung.

5. Durch den Bundesrat wirken „die Länder“ an der Gesetzgebung mit, Art. 50, 76–78 GG. Diese Säule unseres föderalen Systems ist durch Abstimmungsquoten in den Ländern nicht ersetzbar. Sie gehört aber zu den unänderlichen Verfassungsprinzipien, Art. 79 III GG.

6. Finanzvorlagen – direkt auf Abgaben oder Zuwendungen bezogene Gesetzentwürfe – kann man nicht wie üblich vom Volksbegehren ausnehmen, ohne die Argumente für die „Direkte Demokratie“ unglaublich zu machen.

7. Die vom Volk nicht gewählten Redaktionen und TV-Moderatoren können durch Themenakzentuierung und Auswahl der Diskussionsteilnehmer den Volksentscheid weit stärker steuern als den Wahlgang. Auf sie, nicht „aufs Volk“ wird mehr Macht übertragen.

Das komplizierte System unserer repräsentativen und föderalen Demokratie mit all seinen „checks and balances“ beruht auf dem Vertrauen in die aufklärerische Funktion von Argumenten. Es ist im politischen wie im juristischen Prozess: Die Chance auf ein gerechtes Urteil ist im „kurzen Prozess“ nicht so groß wie bei gründlicher Erörterung durch mehrere Instanzen. Was soll all die Beratung der Details des Gesetzentwurfs? Nun, sie soll die Qualität der Gesetze anheben und unbedachte Folgen abwenden. (Eingehender Kriele, in: Die Demokratische Weltrevolution und andere Beiträge, 1997, S. 303 ff.)