

## Pro und Contra: Plebiszitäre Elemente

### Spannungsverhältnis von Bürgerinnen und Bürgern

*Kurzfassungen der beiden am 1. Juli 2011 gehaltenen Impulsreferate "Pro" und "Contra" in Berlin anlässlich des 4. Treffens der Vertreter des Vorstandes der Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments e. V. mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Ehemaligenvereinigungen der deutschen Landtage:*

#### Pro

**Prof. Dr. phil. Uwe HOLTZ, Ehrenpräsident der Europäischen Assoziation ehemaliger Abgeordneter**

Die repräsentative Demokratie schwächelt. Ich teile die in dem Bericht von 1993 geäußerte Auffassung der Gemeinsamen Verfassungskommission, dass die Entscheidung des Grundgesetzes für eine parlamentarisch-repräsentative Demokratie nicht in Frage gestellt werden sollte, bin aber mit ihr davon überzeugt, dass diese auch auf der Bundesebene durch plebiszitäre Elemente erweitert werden muss: ich nenne dies „Repräsentative Demokratie Plus“.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hatte im April 2007 zu Recht auf Demokratiedefizite sowie die zunehmende politische Unzufriedenheit und Gleichgültigkeit der Bürger, besonders der Jugend, gegenüber der Politik in Europa hingewiesen und sich dafür ausgesprochen, die traditionellen Systeme der repräsentativen Demokratie in einem größeren Maße um Beteiligungsrechte der Bürger zu erweitern. Im Oktober 2008 hatte die Europäische Assoziation ehemaliger Abgeordneter in ihrer Erklärung zur repräsentativen und partizipativen Demokratie festgestellt, im neuen Kontext zusätzlicher Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten („digitale Revolution“) könne die klassische repräsentative Demokratie allein nicht mehr die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger kanalisieren.

Die Zeit ist gekommen – so bereits die Gemeinsame Verfassungskommission –, den Bürgerinnen und Bürgern über die Teilnahme an Wahlen hinaus weitere Möglichkeiten unmittelbarer Einflussnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen.

Zu den plebiszitären Elementen bzw. zu Handlungsformen der partizipativen Demokratie zählen: Volksinitiativen, Volksbegehren sowie Volksentscheide und Referenden. Sie sind durch das Grundgesetz nicht *a priori* ausgeschlossen (s. Art. 20 Abs. 2: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt.“)

Oft heißt es, das GG kenne plebiszitäre Elemente nur im Falle der Länderneugliederung (GG Art. 29); dabei wird jedoch vergessen, dass das GG in Art. 146 eine Beschlussfassung des deutschen Volkes über die gesamte Verfassung nicht ausschließt. Und immer noch wird des Öfteren mit der historisch nicht zutreffenden These argumentiert, Hitler sei mit Hilfe von Plebisziten an die Macht gekommen. Heute ist davon auszugehen, dass die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung nicht mehr diktaturanfällig ist und plebiszitäre Elemente nicht mit dem Diktum „Prämie für Demagogen“ (Theodor Heuß) abzutun sind.

Was spricht für die Einführung plebiszitärer, direktdemokratischer Elemente?

- Die Tatsache, dass die Bundesebene bereits von der Repräsentativen Demokratie Plus umzingelt ist: auf lokaler und der Länderebene sowie seit der Europäischen Bürgerinitiative des Lissabon-Vertrags auch auf der EU-Ebene. Was den Bürgerinnen und Bürgern auf den verschiedenen Ebenen an Verantwortungsbewusstsein und Anregungs- bzw. Mitentscheidungskompetenz zugetraut wird, soll auf der nationalstaatlichen Ebene nicht gelten?

- Zum wieder erschallenden Ruf „Mehr Demokratie wagen“ gehört, dass die Wahlberechtigten sich nicht für vier Jahre bis zu den nächsten Wahlen von der politischen Mitwirkung und Mitentscheidung auf Bundesebene verabschieden müssen.

- Auch wenn der Deutsche Bundestag (für mich das Herz unserer Demokratie) der Hort der Entscheidungen bleiben und seine verschiedenen Aufgaben und Funktionen noch stärken muss, gewinnt das Volk als souveräner Träger der Staatsgewalt einen effektiveren Einfluss auf deren Ausübung, indem es das Parlament zwingen kann, sich mit bestimmten Themen und Politikinhaltungen zu befassen, oder indem es sogar Entscheidungen trifft. Allerdings sollte die Verabschiedung von Gesetzen einschl. des Haushaltsgesetzes in der Gesetzgebungshoheit des Parlaments verbleiben. Jedoch könnte eine „Vetoinitiative“ dem Volk die Möglichkeit geben, bereits beschlossene Gesetze einer nochmaligen Abstimmung zu unterwerfen.

- Plebiszitäre Elemente können neue Beteiligungschancen und Identifizierungspotenziale auf dem Weg von der Zuschauer- zur Mitmachdemokratie erschließen, die Transparenz politischer Prozesse erhöhen, die politische Integration und Herausbildung staatsbürgerlicher Verantwortung für das Gemeinwohl fördern und zudem zur Öffnung parteidemokratischer Strukturen beitragen.

Bei der Ausgestaltung der „Repräsentativen Demokratie Plus“ sind sowohl Einzelheiten wie Quoren, die unserer föderalen Struktur Rechnung tragen, zu vereinbaren als auch Grenzen darzulegen, wie sie etwa durch das Völkerrecht, so durch die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates, gezogen werden. Natürlich müsste auch das Volk akzeptieren, was für Parlamente gilt, dass nämlich seine Initiativen und Beschlüsse durch die Verfassungsgerichtsbarkeit kassiert werden können.

Im Übrigen: Demokratie kann nicht auf Techniken und Mechanismen der Entscheidungsfindung reduziert werden; sie muss durch Politikinhalte überzeugen, die einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung zu Hause und darüber hinaus verpflichtet sind. Die „Repräsentative Demokratie Plus“ richtet sich nicht gegen Repräsentation, reduziert Demokratie jedoch nicht auf die repräsentative Demokratie. Sie ist inklusiv, stärkt die Demokratie und lässt sich wie der deutsche Föderalismus von der Idee der Machtteilung leiten.

## **Contra**

**Prof. Dr. iur. Joseph-Theodor BLANK, Vizepräsident der deutschen Vereinigung**

Wir Deutsche haben in unserer über 1.000-jährigen Geschichte gerade mal 75 Jahre Demokratieerfahrung. In der zweiten demokratischen Verfassung Deutschlands, im Grundgesetz, hat das Parlament – von der Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebiets abgesehen (Art. 29, 118 GG) – das Monopol der Gesetzgebung. In bewusster Abkehr von der ersten demokratischen Verfassung in Deutschland, der

Weimarer Reichsverfassung, ist das Volk in der strikt parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes als Gesetzgeber nicht vorgesehen.

An dieser verfassungsstrukturellen Entscheidung für eine dezidiert indirekte repräsentative Demokratie und gegen eine Implementierung direktdemokratischer Instrumente sollte auch zukünftig aus zumindest drei guten Gründen nicht gerüttelt werden:

- Die gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse und die sich daraus ergebenden Problem- und Fragestellungen sind auf Bundesebene so komplex, dass sie nicht nach dem schlichten „Ja-Nein-Prinzip“, das Schema, das jedem plebiszitären Entscheid eigen ist, zu beantworten sind. Das „Ja-Nein-Prinzip“ widerspricht zudem zutiefst demokratischer Politik. Demokratische Politik ist das langsame, stetige Bohren dicker Bretter. Demokratische Politik lebt nicht nur vom Widerspruch, sondern vor allem von Kompromissen. Plebisziten fehlt diese Möglichkeit des Kompromisses. Nicht das „Ja-Nein-Prinzip“ ist Grundlage demokratischer Politik, sondern eine permanente „Sowohl-als-auch-Dialektik“.

- Unter den Bedingungen, unter denen moderne Demokratien heute funktionieren, gibt es keine wirkliche Alternative zur parlamentarischen Repräsentation des Volkes. Das repräsentative, freie Mandat der Abgeordneten rechtfertigt sich politisch und ethisch dadurch, dass sie nach Art 38 Abs. 1 GG als „Vertreter des ganzen Volkes, an Anträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, bei ihren Entscheidungen dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Sie müssen Partikularinteressen, so lautstark sie auch vorgetragen werden und so wirkungsmächtig sie auch organisiert sein mögen, widerstehen und etwa im gesellschaftspolitischen Verteilungskampf auch denen eine Stimme geben, die von sich aus nicht die Fähigkeit oder die Kraft haben, sich zu artikulieren und zu organisieren. Das erfordert eine Distanz zu den Kräften des politischen Kampffeldes, will der Abgeordnete nicht zum bloßen verlängerten Arm von Partikularinteressen degenerieren. Wer als Abgeordneter nach Plebisziten ruft, versteht sein Mandat nicht. In der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes sind Abgeordnete vom Volk gewählt worden, um Plebiszite gerade dadurch überflüssig zu machen, dass sie, indem sie „ihre Pflichten gewissenhaft erfüllen“, zum „Wohle des deutschen Volkes“ entscheiden, um „seinen Nutzen zu mehren“ und „Schaden von ihm zu wenden“. Abgeordnete sollen, einem Ratschlag Martin Luthers folgend, dem Volk zwar aufs Maul schauen, ihm aber nicht nach dem Munde reden, oder wie die Politologen dies wissenschaftsbleich weniger wortmächtig formulieren, ihr ihnen vom Volk verliehenes Mandat „responsiv“ wahrnehmen.

- Unabhängig davon, dass sich mit dem Plebisziten inhärenten „Ja-Nein-Prinzip“ etwa eine Reform der Rentenversicherung ebenso wenig bewerkstelligen ließe wie eine Strukturreform der Bundeswehr, dass per Plebiszit nicht über ein so hochkomplexes Thema wie die Errichtung eines Rettungsschirms zur Sicherung des Euro verantwortungsbewusst entschieden oder ein Ausstieg aus der Atomenergie organisiert werden kann, sind Plebiszite in aller Regel eine von der jeweiligen Opposition sicherlich nicht unwillkommen geheißene Aufforderung an die Bürger, über die konkret zur Entscheidung anstehende Frage hinaus, ihre momentane Stimmung über die Regierenden zum Ausdruck zu bringen. Ein vom aktuellen Stimmungsbarometer bestimmtes Zwischenzeugnis über die Regierenden dürfte im Vorfeld notwendigerweise eine wahlkampfartige Kampagne auslösen. Wer solche Zwischenwahlen für erstrebenswert hält, sollte sich vor Augen halten, wie sehr mittlerweile beklagt wird, dass es in Deutschland üblich geworden ist, jede Landtagswahl, ja zunehmend auch

Kommunalwahlen, zu einer kleinen Bundestagswahl hochzustilisieren, mit der Folge, dass sich Deutschland in einem Permanentwahlkampf befindet, der einem sachorientierten nationalen Regieren nicht zuträglich ist.

Ich plädiere entschieden gegen die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Die Gesetzgebungshoheit des vom Volk gewählten Parlaments muss vollumfänglich erhalten bleiben. Eine Referendumsdemokratie würde aufgrund der kognitiven Unfähigkeit des Volkes, eine konkrete, komplexe Entscheidungsproblematik sachgerecht beurteilen zu können, nur ins Elend führen. Frei nach Alexis de Tocqueville ist Referendumsdemokratie die Tyrannei einer situationsbestimmten, momentanen Stimmungsmeerheit.

Beim Gesetzesinitiativrecht allerdings kann ich mir, so wie es der Lissabon-Vertrag für die europäische Gesetzgebung vorsieht, eine Ergänzung des geltenden Verfassungsrechts vorstellen. Nach Art 76 Abs. 1 GG können bislang Gesetzesvorlagen im Parlament nur „durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht“ werden. Ein Gesetzesinitiativrecht aus der Mitte des Volkes, an bestimmte Quoren gekoppelt, würde den Kreis der Gesetzesinitiatoren um das Volk erweitern, die Gesetzgebungshoheit des gewählten Parlaments aber bewahren. Das Parlament bliebe auch bei einer Volksinitiative der alleinige Gesetzgeber – eine systemimmanente Reform, über die nachzudenken sich lohnt.