

Kommentare

Tilman Evers

Mehr Demokratie durch Volksentscheid?

Was wäre, wenn wir den Volksentscheid hätten? Viele Menschen fordern in diesen Wochen und Monaten nach Tschernobyl mit ihrer Unterschrift unter den Aufruf »Volksentscheid gegen Atomanlagen« die gesetzliche Einführung dieser Form von direkter Demokratie. Auch ich habe den Aufruf unterschrieben. Seine eine Forderung nach Abschaltung der Atomanlagen unterstütze ich vorbehaltlos, seine andere Forderung nach Einführung eines Volksentscheids dagegen mit erheblichen Zweifeln.

Per saldo finde ich die Forderung nach einem Volksentscheid nicht falsch – wohl aber die Heilserwartungen, die daran geknüpft werden. Ich erwarte mir von einem Volksentscheid nicht mehr als eine begrenzte Erweiterung der Klaviatur unserer bürgerlichen Demokratie, auf der zudem von konservativen Kräften mit mindestens demselben Erfolg gespielt werden dürfte wie von fortschrittlichen. Meine Skepsis richtet sich vor allem darauf, daß ein Plebiszit keine Alternative zu dem warenförmigen Politikprinzip des Parlamentarismus bietet, sondern dessen quantitative Zurichtung politischer Inhalte sogar noch überbietet auf Kosten jener vielfältigen Ansätze von substantieller Demokratie außerhalb der Mehrheitsregel, die uns heute in Gestalt der sogenannten neuen sozialen Bewegungen entgegenreten. Um die schlimmsten Fehler zu vermeiden, sollte ein Volksentscheid meines Erachtens von Anfang an nicht als Instrument positiver Rechtsgestaltung, sondern als *Vetorecht* ausgelegt sein. – Diese Gedanken will ich im folgenden in einer Auseinandersetzung mit dem von der »Aktion Volksentscheid« (abgekürzt: AVE) vorgelegten Entwurf eines »Bundesabstimmungsgesetzes« und dessen Begründungen ausführen. Ich beziehe mich dabei hauptsächlich auf die beiden Broschüren »Mündige Demokratie durch Volksentscheid. Dokumentation und Arbeitsmaterialien« vom Januar 1984 sowie die »Arbeitsmappe Volksentscheid (2. Auflage März 1986)«, die beide von der Bundesgeschäftsstelle der Grünen vertrieben werden (Quellenangabe im folgenden: I bzw. II).¹ Die GRÜNEN haben sich auf ihrer Bundesversammlung in Hagen im Juni 1985 die Forderungen und Argumente der AVE zu eigen gemacht und zu einem Schwerpunkt ihres Bundestagswahlkampfes 1986/87 erklärt.

¹ Weitere Materialien von AVE und GRÜNEN z. B.: Vierteljahresschrift »Die Demokratie«, hrsg. von der AVE, (bisher einzige) Nr. 1, Mai 1984; Grüner Basis-Dienst Nr. 9/85 Dezember 1985, Schwerpunkt »Basisdemokratie statt Zuschauerdemokratie. Arbeitsmaterialien zum Thema ›Volksbegehren zum Volksentscheid‹; Grünes Info – Zeitung für NRW Nr. 12, Dezember 1985, Schwerpunkt »Volksentscheid: Ergreift das Volk die Staatsgewalt?«; Manifest für direkte Demokratie, verabschiedet auf der Bundesdelegiertenversammlung der GRÜNEN am 13.–15. 12. 1985 in Offenburg; sowie zahlreiche Falblätter der AVE.

Um mit jenem Punkt zu beginnen, in dem ich mit der AVE übereinstimme: Zu Recht widerspricht sie der herrschenden Lehre und Rechtsprechung, der zufolge das Grundgesetz Formen direkter Demokratie verbietet. Der einzige Ausnahmefall soll nach dieser Verfassungsauslegung die Gebietsreform nach Art. 29 GG sein, dessen praktische Bedeutung sich zudem weitgehend erschöpft habe. Wäre dem so, dann könnten Volksentscheide nur durch Grundgesetzänderung eingeführt werden, womit die Initiative praktisch aussichtslos erschiene. Demgegenüber beruft sich die AVE auf den Wortlaut des Art. 20 II GG, wonach die Staatsgewalt vom Volk »in Wahlen *und Abstimmungen*« ausgeübt wird. Neben der indirekten sei hier die Möglichkeit der direkten Demokratie gleichberechtigt im Grundgesetz vorgesehen und nur mangels Ausführungsgesetz bisher nicht verwirklicht.

Diese Sicht hat entscheidende Hilfe bekommen durch die neuerschienene Dissertation von Claus-Henning Obst², die für die verfassungsrechtliche, aber auch politische Diskussion zu dem Thema einen neuen Maßstab setzt. Obst weist nach, daß es begrifflich, systematisch und historisch keine Möglichkeit gibt, unter »Abstimmungen« etwas anderes als direktdemokratische Willensbekundungen des Volkssouveräns zu verstehen, und daß Art. 29 GG demgegenüber weder der einzige *noch überhaupt* ein Anwendungsfall des Art. 20 II GG ist, da er ein anderes Rechtssubjekt als diesen bundesstaatlichen Souverän anspricht. Wäre es anders, dann stünden z. B. die in mehreren Landesverfassungen vorgesehenen Volksentscheide nicht in dem durch Art. 28 I GG geforderten Einklang mit dem Grundgesetz; und der nach Art. 79 III GG unveränderbare Verfassungsbestand enthielte eine leere Floskel!

Obst kann schlagend aufzeigen, daß die herrschende Meinung ihr Resultat auf den anerkannten Wegen juristischer Gesetzesauslegung gerade nicht zu erreichen vermag und daher auf methodischem Schlingerkurs vor den kritischen Punkten in rechtshistorische und -politische Erwägungen ausweicht, die obendrein sachlich fragwürdig sind. Ein Gutteil der antiplebiszitären Topoi erweisen sich so schlicht als Vorurteile, die zwar nicht mit der Verfassung, dafür um so besser mit der Interessenwahrnehmung etablierter wirtschaftlicher und politischer Eliten in Einklang zu bringen sind.

Richtig bleibt, daß das Grundgesetz aus historischen Gründen ganz Übergewichtig die indirekte Demokratieform bevorzugt, darin sogar weiter geht als die meisten anderen westeuropäischen und angelsächsischen Verfassungen, die von der h. L. oft als Modelle des Repräsentationsprinzips zitiert werden. Von einem verfassungsrechtlichen *Verbot* plebiszitärer Demokratie kann jedoch keine Rede sein. – Anstelle weiterer Erörterungen verweise ich auf die Arbeit von Obst, über die sich auch das übrige Schrifttum zu dem Thema erschließt.

Mein Dissens zur Position der AVE und den GRÜNEN liegt anderswo, nämlich in der *politischen* Bewertung direkter Demokratie: Meines Erachtens verbürgen Volksentscheide weder den versprochenen Sprung »Vom Untertan zum mündigen Bürger«³ noch sind sie in einem inhaltlichen Sinne als »Basisdemokratie« zu betrachten.

2 C. H. Obst: Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen. Köln: Presseverlag ralf theurer, 1986.

3 Grüner Basis-Dienst 9/85, S. 50.

Gegen die Einführung von Formen direkter Demokratie wird üblicherweise eingewendet: 1. Plebiszite führten zu einer Emotionalisierung und Entrationalisierung der Politik, sie seien eine »Prämie für Demagogen« (Theodor Heuss), 2. sie seien leicht »von oben« durch Regierung oder Parteien zu Zwecken der Legitimitätsbeschaffung zu instrumentalisieren oder von sonstigen Machtgruppen zu manipulieren, und 3. hätten konservative Positionen im Zweifel größere Chancen als fortschrittliche, Mehrheiten hinter sich zu bringen. All diese Bedenken laufen darauf hinaus, daß Volksentscheide im Ergebnis nicht mehr, sondern weniger Demokratie produzieren.

Die beiden Materialmappen der AVE sowie die Bestimmungen ihres Gesetzentwurfes dienen hauptsächlich der Widerlegung der ersten beiden Einwände. Und dabei bringen sie eine ganze Reihe sehr bedenkenswerter Argumente zusammen. Es ist schon peinlich, daß derselbe Theodor Heuss, dessen Hand sich 1933 für die Ermächtigungsgesetze hob, im Parlamentarischen Rat die Einführung eines Volksentscheids mit der Unterstellung zu Fall brachte, die Weimarer Demokratie sei durch ihre plebiszitären Elemente zerrüttet worden – statt durch die Zerrissenheit ihres Parteiensystems, an dem er selbst Anteil hatte.

Um Demagogie und Manipulation auszuschalten, sieht der Gesetzentwurf drei Grundregeln vor: a) Initiativen zum Volksentscheid dürfen nur von einzelnen Staatsbürgern/innen, nicht aber von Organen des parlamentarischen Systems ausgehen, b) den zur Abstimmung stehenden Positionen muß gesetzlich das Recht auf freien Zugang zu den Massenmedien zustehen, c) die für die Einleitung eines Volksentscheids erforderliche Mindestzahl unterstützender Bürger/innen (Unterschriftenquorum) darf nicht zu hoch liegen, um die praktische Anwendung des Instruments nicht zu erschweren. Konkret schlagen die Initiatoren vor, daß 50 000 Unterschriften ausreichen sollen für ein *Volksbegehren* zu einem Volksentscheid, das dann seinerseits eine Million Unterschriften zusammenbringen muß, damit es zum bundesweiten *Volksentscheid* kommt. Zwischen erfolgreichem Volksbegehren und endgültiger Abstimmung sollen mindestens acht Monate vergehen.

Diese Kautelen gehen zwar in die richtige Richtung, bieten aber keineswegs einen sicheren Schutz vor den genannten Gefahren. Für Parteien und Großverbände ist es ein leichtes, Volksbegehren von »Privatpersonen« lancieren zu lassen; wer wollte zum Beispiel Heiner Geißler verbieten, »rein privat« eine Verschärfung des Demonstrationsrechts zu fordern? Am Beispiel der Schweiz kann man sehen, wie dort Verbands- und Konzerninteressen der Regierung und dem Parlament mit Volksentscheiden drohen!⁴ Darüber hinaus hat es die Regierungsmehrheit jederzeit in der Hand, durch minimale Zugeständnisse die öffentliche Meinung so dosiert zu beeinflussen, daß der Rest der Unzufriedenen unter 50 Prozent bleibt. Auch die Hoffnung der Initiatoren, durch Volksentscheide ließen sich einzelne Sachfragen aus jenem Paket von Parteiprogrammen herauslösen, für die der Wähler bei indirekten Wahlen nur en bloc abstimmen kann, braucht so nicht aufzugehen: Die Regierung kann für den Fall unliebsamer Abstimmungsergebnisse bestimmte politische Konsequenzen androhen, zum Beispiel ihren Rücktritt – schon ist das Paket wieder geschnürt.

⁴ Vgl. Rudolf Rohr: Direkte Demokratie und Wirtschaftsordnung, in: Schweizer Monatshefte Bd. 45, 1965/66 S. 765 ff.; Markus Bucheli: Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems. Bern: Diss. jur. St. Gallen, 1979.

Vor allem aber: Was berechtigt zu der Erwartung, der Meinungskampf im Vorfeld von Volksentscheiden könne rationaler und appetitlicher verlaufen als die Waschmittel-Kampagnen heutiger Bundestagswahlen? Die angegriffenen Interessen werden zu den gewohnten Mitteln der Demagogie greifen und den Petenten die Wahl ihrer Waffen aufzwingen. Die gesetzlich gesicherten Freiräume in den Massenmedien werden in einer Flut von Gegenpropaganda untergehen. Letztlich ist mit juristischen Kautelen die Manipulation von Volksentscheiden nicht auszuschließen.

Zu dem dritten Einwand, bei Volksentscheiden setzten sich im Zweifel konservative Mehrheiten durch, sucht man in den Materialien der AVE vergebens nach Gegenargumenten. Die Rechnung ist ja auch einfach: Zu einem Abstimmungssieg benötigt man 51 Prozent, also die Bevölkerungsmehrheit – und die ist konservativ. Was daraus folgt, steht treffend in dem Gutachten eines Dr. Bach, das die Initiatoren in ihren Materialien (I S. 85) dokumentieren: »Insofern ist es sinnwidrig, wenn durch Wahlen als Minderheiten ausgewiesene Gruppen nach plebiszitären Elementen rufen, denn sie wenden sich gegen ihre eigenen Interessen; und sie tun dies deshalb auch nur dann, wenn sie glauben – zumindest hinsichtlich einer bestimmten Frage –, die heimliche Mehrheit zu besitzen.«

Eine solche weise Beschränkung auf bestimmte Fragen läßt die Wunschökonomie der Promotoren aber anscheinend nicht zu. Sie erhoffen sich vom Volksentscheid eine »radikal-demokratische Erneuerung« (Antje Vollmer⁵) und »fundamentale Neugestaltung für eine natur- und menschengemäße Gesellschaft« (II S. 1). Ich wage demgegenüber zu behaupten, daß die Forderung nach schnellstmöglicher Abschaltung aller Atomanlagen selbst unmittelbar nach Tschernobyl keine Mehrheit gefunden hätte, geschweige denn ein halbes Jahr später.

Bei der Menschenkette gegen Sozialabbau in den USA konnte sich zum Schluß selbst Präsident Reagan einreihen! Die Iren haben sich soeben mit 60 Prozent der Stimmen *gegen* die rechtliche Möglichkeit einer Ehescheidung ausgesprochen. Daß selbst eine mehrheitliche Stimmungslage noch keine Abstimmungsmehrheit garantiert, hat sich kürzlich in Spanien bei der Abstimmung über die Nato-Mitgliedschaft des Landes gezeigt.

Antje Vollmer würde das »die Angst der Linken vor dem Volk« nennen; dabei räumt sie ein, daß diese Angst »ja auch nicht unberechtigt« ist.⁶ Und die AVE antwortet darauf postulativ: »Dieses Mißtrauen wird man überwinden müssen, wenn man Ernst machen will mit dem Anspruch, eine mündige Demokratie zu sein.« (I S. 35) Mit anderen Worten: Wir müssen konservative Ergebnisse in Kauf nehmen und sie als Teil eines demokratischen Lernprozesses betrachten. Das ist sicher ehrenwert, und in der Tat ist Demokratie nur als Lernprozeß denkbar, der nicht ohne Risiken zu haben ist.⁷ Die Frage ist jedoch, ob es nicht weniger kostspielige Lernprozesse gibt als diesen über Gesetze, die auf Jahrzehnte wirksame, mit staatlicher Zwangsandrohung bewehrte soziale Verhaltenszumutungen schaffen. Der Parlamentarismus ist ein ebensolcher Lernprozeß, und es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß soziales Lernen mit dem Mittel des Volksentscheids schneller und weniger schmerzlich ginge. Gibt es nicht andere Formen demokratischer Praxis, bei denen mit geringerem Risiko mehr Lerngewinn zu haben wäre?

⁵ Antje Vollmer, Interview im Grünen Info NRW, Dez. 1985, S. 15.

⁶ Ebda. Siehe auch dieselbe S. 16: »Darin allerdings bin ich Idealistin, in dem Sinne, daß Aufklärung möglich ist, und daß sie umso mehr möglich ist, je freier diese Debatten auch öffentlich über alle Medien geführt werden.«

⁷ Auf diese – sehr viel nüchternere – Überlegung stützt C. H. Obst, a. a. O., seine politische Befürwortung von Volksentscheiden.

Die Promotoren des Volksentscheids gehen davon aus, daß diese Form direkter Demokratie das demokratische Engagement breiter Bevölkerungsteile aktivieren und mobilisieren werde. – Als kurzfristiges Strohfeuer kann ich mir das vorstellen, mittelfristig erwarte ich das genaue Gegenteil.

Volksentscheide haben die Form von Kampagnen, die kurzfristig sehr viel Energie erfordern. Diese Energien stehen nicht gleichzeitig für anderes zur Verfügung, und danach tritt Erschöpfung ein – auch bei einem Abstimmungssieg, erst recht bei einer Niederlage. Das ist vielleicht nicht schlimm beim ersten Volksentscheid oder bei wirklich wichtigen Fragen. Was aber nach dem fünften, neunten, zweiundzwanzigsten Volksentscheid? Ritual und Routine werden sich an die Stelle echter Aktivierung setzen. Besonders nach Niederlagen wird sich der große Frust ausbreiten, viele werden apolitisch, einzelne gewalttätig werden. Das Geschick der Friedensbewegung nach den großen Mobilisierungen der Jahre bis 1983 gibt davon eine Ahnung. Gerade wenn es um Lebensfragen geht, sollte man sich das Leben zum Vorbild nehmen: Es entwickelt sich prozessual, nicht punktorientiert – gerade darum hat es einen so unerschöpflichen Atem. In gewissem Sinne ist es unverantwortlich, Lebens- und Überlebensfragen in einer Momentaufnahme zu fixieren.

Dazu kommt, daß die Verrechtlichung *dieser einen* Form von außerparlamentarischer Demokratie allen anderen Formen ein Stück ihrer Legitimität abgräbt. Die weitaus häufigste Funktion dieser Verfassungsfigur wird die einer Abwehrformel sein: Wer sich dem Volksentscheid nicht stellt, hat auch keine legitimen Ziele.

Ich erfinde das nicht. In einer Diskussion namhafter Staatsrechtler und Politologen im Süddeutschen Rundfunk zum Thema »Sind wir bei der Zurückdrängung plebiszitärer Elemente im Grundgesetz zu weit gegangen?« im Jahr 1983 hoben alle Beteiligten – ihren sonstigen Unterschieden zum Trotz – unisono die Möglichkeit einer solchen Ausgrenzung lobend hervor. So sagte der Heidelberger Völkerrechtler Prof. Karl Doehring: »Hätte ich das Ventil (!!) der Volksbefragung, könnte ich jeder Bürger- oder Volksinitiative sagen, schafft euch doch so viele Stimmen, daß ihr gehört werdet, und zwar auf dem legalen Weg. Ich kann jetzt derzeit unter unserer Verfassung sehr schwer den Bürgerinitiativen entgegenhalten, ihr vertretet ja einen Standpunkt, den nur eine Minderheit hat. Die werden mir sagen, nein, nein, die meisten Menschen denken so. (...) Dann bin ich im Grunde geschlagen, in dem Moment, hier müßten wir das Ventil schaffen, um auch das Gegenplädoyer zu haben gegen Minderheiten, die überhöhte Ansprüche stellen. Auch das sollte vielleicht einmal ganz klar gesagt werden.«⁸

Daß die Enquete-Kommission des Bundestags, die in den Jahren 1973–1976 über Möglichkeiten einer Verfassungsreform debattierte, in ihrem Schlußbericht als einen der wenigen Pluspunkte zugunsten eines Volksentscheids anführt, daß es »auf diese Weise möglich sei, der Erzeugung einer alles andere als schöpferischen Dauerunruhe durch politische Rand- und Splittergruppen zu entgehen« (abgedruckt in: I, S. 52), braucht einen schon gar nicht zu verwundern.

Der Volksentscheid ist also nicht nur kein verlässliches Instrument der erweiterten Partizipation, sondern kann sogar ein Instrument der offensiven Partizipationsabwehr sein. Als Komplement zu der 5-Prozent-Klausel im Bereich der parlamentarischen Demokratie hätte man die *50-Prozent-Klausel im Bereich aller außerparlamentarischen Initiativen geschaffen!*

8 FR 10. 2. 1983.

Man kann Antje Vollmer nur zustimmen darin, daß »eine radikaldemokratische Erneuerung... Diskussionsprozesse über Sachentscheidungen da, wo sie wirklich hingehören, nämlich an die Basis der Bevölkerung« voraussetzt.⁹ Aber sind Volksentscheide das geeignete Mittel, solche Diskussionsprozesse zu befördern? Antje Vollmer – immer als eine Stimme für viele – geht davon aus: »Jeder Volksentscheid setzt eine ganz lange Phase an Debatten in der Bevölkerung voraus«.¹⁰

Daß im Vorfeld von Volksentscheiden breite Diskussionen stattfinden, an denen manches gelernt werden kann, sei unbestritten. Insgesamt aber sehe ich den Zusammenhang eher umgekehrt: Es sind nicht die Volksentscheide, die zu Diskussionsprozessen, sondern die Diskussionsprozesse, die zu Volksentscheiden führen – und die dürften in aller Regel das Ende der Sachdiskussionen sein. Je näher der Tag der Abstimmung naht, desto weniger werden die Debatten um sachliche Inhalte und desto mehr um Prozentpunkte kreisen. Grundsätzliche inhaltliche Fragen werden zwangsläufig einer Stimmenbeschaffungsarithmetik untergeordnet, gehaltvolle Differenzierungen zugunsten einer Ja-Nein-Logik eingeebnet. Dabei fallen nicht nur alle minderheitlichen Positionen aus der Diskussion heraus, sondern überhaupt alle nicht quantifizierbaren *Qualitäten* von Politik. Hierzu einige Beispiele:

a) Wenn die Zukunft für die Kernenergie heute hierzulande düster ist, dann nicht wegen des radioaktiven Staubs aus Tschernobyl als solchem – den hat die französische Atomlobby zum Beispiel mühelos weggesteckt –, sondern wegen des sozialen Feldes, auf das dieser Staub fiel: Nur jene breitgefächerte *Ausdifferenzierung der Inhalte und Bedeutungen*, die sich über die Jahre der Ökopax-Bewegung entwickelt hatte, machte es möglich, an ganz verschiedenen Stellen in der Bevölkerung auf die dort nach Tschernobyl jeweils auftauchenden Fragen – und in deren Sprache – Antworten parat zu haben. AKW ist nicht gleich AKW, sondern etwas ganz anderes, je nachdem, ob sich eine Müttergruppe, ein Ökoinstitut, die Naturfreunde, die Bauern von Wyhl, das Sigmund-Freud-Institut, eine Landessynode oder Robert Jungk damit befassen. Und auf diese Sichtweisen kommt es an, weil nur in ihrem *Nebeneinander* alle Verästelungen der Gesellschaft erreichbar werden, nur in ihrer *Summe* jener alternative Sachverstand die nötige Qualität bekommt, um die atomstromlinienförmige Logik der AKW-Betreiber auszuhebeln, und nur ihr *Gegeneinander* diejenige Reibung schafft, die für soziales Lernen gebraucht wird. – Anhand der widerspruchsbereinigten Abstimmungsformel »Abschaltung aller Atomanlagen« läßt sich nichts mehr lernen, die kann man nur noch durchpauken.

b) Was von der Friedensbewegung gegen den Stationierungsbeschluß bis heute nachwirkt, ist nicht so sehr der Eindruck der Bonner Großdemonstrationen – die konnten die Herrschenden unangefochten aussitzen –, sondern der *Reichtum der Formen* politischer Lernprozesse und Willensäußerungen, die im Laufe dieser Bewegung erfunden wurden: Einübung in Formen gewaltlosen Widerstands, Schweigerunden und Fastentage, Bühnenlesungen und Straßentheater, Lieder, Gedichte, Bilder, Plakate, die Gründung von Forschungsinstituten und Koordinierungszentren, eine unübersehbare Fülle von Kongressen, Tagungen, Seminaren, workshops etc. Nicht zufällig ist die Menschenkette das bleibende Symbol dieser Bewegung, als gelungene Synthese von Quantität und Qualität: Es kommt dabei auf die Menge, aber auch auf jeden einzelnen an.

⁹ A. a. O., S. 15.

¹⁰ Ebda.

c) Auch *unterschiedliche Intensitäten* eines politischen Engagements kämen unter die Räder einer plebiszitären Abstimmungsmaschine. Wie anders wirkt es, ob eine politische Position lediglich als intellektuelle Einsicht oder aber als gelebte Wahrhaftigkeit vorgetragen wird!

d) Nicht quantifizierbar ist auch das je *persönliche Verhältnis* zu einer politischen Sache: jene unendliche Vielfalt möglicher Weisen, »sich einzubringen«, politische Konflikte zu erleben und auszutragen, persönliche Gestaltungsformen des politischen Engagements zu erfinden. Das sind nicht unpolitische Subjektivismen, sondern möglicherweise die Grundbedingungen jedweder emanzipatorischen Praxis: Nur wer sein politisches Feld gestalten, auch in einer ihm gemäßen Weise begrenzen kann, vermag dieses Feld zu überschauen und dafür dann auch Verantwortung zu tragen.

Wahrscheinlich widersprechen die Befürworter des Volksentscheids der Wichtigkeit solcher qualitativen Politikelemente keineswegs, sondern sind im Gegenteil der Überzeugung, diese Art von direkter Demokratie sei die beste Form, solche Qualitäten zur Geltung zu bringen. Das mag in der Anlaufphase des Volksbegehrens so sein. Ein Entscheidungsverfahren, dessen letztendliches Resultat jedoch in Stimmen ausgezählt wird, unterliegt unweigerlich einem quantitativen Formprinzip, das Inhalte analog konkurrierender Warenangebote und den Stimmbürger analog zu Nachfrageeinheiten behandeln muß. Welcher Formzwang von einem solchen Politikprinzip – bis in die Persönlichkeitsstrukturen der darin Tätigen! – ausgeht, kann man an der Bonner Parteiendemokratie beobachten.

In gewissem Sinne *überbietet* der Volksentscheid noch diese quantitative Zurichtung von Politik, indem er das Wenige, was an qualitativen Elementen im Parlamentarismus durch dessen Vermittlungsinstanzen immerhin noch vorhanden ist (innerparteiliche Meinungsbildung, Fraktionen, Ausschüsse, Anhörungen, Koalitionsgespräche, Parlamentsdebatten...), ebenfalls ausschaltet und überspringt. Ob die Schaffung einer direkten Form demokratischer Willensbildung parallel zur bisherigen indirekten Form tatsächlich die Wirkung einer »zusätzlichen Gewaltenteilung« hätte, die ein wirksames Mittel gegen den Parteien-Absolutismus wäre¹¹, muß bezweifelt werden. Da beide demselben Formprinzip folgen, dürfte es beim diskreten Charme des kleinen Unterschieds bleiben.

Keines der grundsätzlichen Probleme des Mehrheitsprinzips wäre mit der Einführung eines Volksentscheids gelöst: Daß Entscheidungen einer Mehrheit von der überstimmten Minderheit nicht mehr als bindend akzeptiert werden können, wenn sie Überlebensfragen betreffen, irreversible Fakten schaffen oder im Widerspruch zu den ökologischen Naturgesetzen stehen, gilt für Volksentscheide wie für Parlamentsbeschlüsse. Woher nimmt man den Glauben, daß nur Parlamente in diesen Fragen falsch, »das Volk« aber immer richtig entscheiden werde? Wenn man davon ausgeht, daß sich eher Parlamentsmehrheiten ändern als daß Volksentscheide neu aufgerollt werden, ist die Gefahr einer Radikalisierung von überstimmten Minderheiten bei direkt-demokratischen Entscheidungen eher größer als bei indirekten.

Ein echtes Gegengewicht zur quantitativen Massendemokratie kann nicht in deren Verdoppelung liegen, sondern in qualitativen, substantiellen Formen demokratischer Praxis, die dem Zwang der Mehrheitsbeschaffung nicht unterliegen. Das setzt eine Wahrnehmung gesellschaftlicher Willensbildungsprozesse voraus, die nicht an der Oberfläche der »großen« Politik haften bleibt. Wenn etwas die politische Kultur dieser Republik in den letzten zehn, zwanzig Jahren nachhaltig verändert hat, dann

¹¹ So Andreas Herbert-Rothe: Subversive Demokratie durch zusätzliche Gewaltenteilung? in: FR 29. 5. 1985.

die Entstehung jener schier unübersehbaren Vielfalt von Bürgerinitiativen, Umwelt-, Friedens- und Frauengruppen, Selbsthilfeinitiativen, Projekten alternativen Lebens und Wirtschaftens etc., die man verallgemeinernd als »neue soziale Bewegungen« zusammenfaßt. Alle wesentlichen neuen Ideen der letzten Zeit haben *hier* ihren Ausgang genommen. Hier wurde jene Qualifikation zu Sachthemen erarbeitet, die schließlich auch die parlamentarischen Instanzen unter Legitimationsdruck brachten – am deutlichsten bei der Umwelt-Thematik. Auch jene Sachthemen, bei denen sich die Initiatoren des Volksentscheids mögliche Abstimmungssiege vorstellen, sind in solchen Basisgruppen vorbereitet worden und wären andernfalls chancenlos.

Eine reale Demokratisierung ist nur als langwieriger, ewig unabgeschlossener und widersprüchlicher Prozeß schrittweiser Aneignung von Fragmenten demokratischer Substanz denkbar. Wenn die Einführung von Formen direkter Demokratie heute überhaupt erwägenswert ist, dann auf der Grundlage der in solchen Prozessen demokratischer Selbstaneignung gewonnenen Gehalte. Für sich genommen ist der Volksentscheid eine große Hohlform. Nicht zufällig wird der Vorschlag immer mit dem jeweiligen politischen Thema des Tages gekoppelt vorgetragen: im Jahr 1958 von der damaligen SPD mit dem Widerstand gegen Atombewaffnung, 1983 von der AVE mit dem Kampf gegen Raketenstationierung, 1986 nach Tschernobyl mit der Forderung nach Abschaltung der Atomanlagen. Das ist kein Vorwurf, verdeutlicht aber die Ausfüllungsbedürftigkeit dessen, was da geschaffen werden soll.

Der Einwand wird kommen, ob diese Basisbewegungen denn ewig ohnmächtig bleiben sollen gegenüber dem Entscheidungsmonopol der Parteien. Rede ich einer Betroffenen-Politik das Wort, die ihre Identität aus der Opferrolle zieht und daher nichts weniger wünscht als realen Einfluß? – Die Antwort hat zwei Teile:

Erstens ist zur Mehrheitsregel als Mittel der Entscheidungsfindung in heutigen Massengesellschaften keine bessere Alternative in Sicht. Der Volksentscheid soll ein Entscheidungsverfahren sein und kann daher die Mehrheitsregel nur variieren.

Zweitens sind solche demokratischen Willensbildungsprozesse keineswegs so ohnmächtig, wie es eine auf kurzfristige Resultate auf der Ebene der »großen Politik« fixierte Sichtweise wahrnehmen kann. Auch das Parlament und (in Grenzen) die etablierten Parteien sind Hohlformen des Mehrheitsprinzips – und was ausfüllungsbedürftig ist, ist auch ausfüllungsfähig. Wenn sich heute alle Parteien zum Thema Umwelt verhalten müssen und es einen Umweltminister Wallmann gibt, dann wirken hier – wie pervertiert auch immer – die Anstöße der Ökologiebewegung fort. Die SPD hat in der Frage der Raketenstationierung und neuerdings der Atomenergie Kehrtwendungen vollzogen, die ohne die beharrliche Arbeit der Friedens- und Anti-AKW-Bewegung nicht zustande gekommen wären. Auch in Bereichen wie der Frauen-, Bildungs-, Gesundheits- oder Dritte-Welt-Politik hat es die Regierung heute mit einer Opposition zu tun, die zu wesentlichen Teilen aus außerparlamentarischen Arbeitszusammenhängen besteht.¹²

Ein Versuch, diesen nicht quantifizierbaren Gehalten einen größeren Einfluß auf die formalen Mehrheitsentscheidungen zu sichern, war die Gründung der grünen Partei. Auch die Einführung eines Volksentscheids könnte, richtig genutzt, die Abschottungsfähigkeit des Mehrheitssystems herabsetzen. Die reale Basisdemokratie gewinnt dadurch eine Politikvariante hinzu, – um den Preis, sich einen zweiten strukturellen Gegenspieler zu schaffen.

¹² Siehe hierzu z. B. die Beiträge in: B. Guggenberger und C. Offe (Hrsg.): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1984.

Die Blindheit gegenüber inhaltlichen Realebenen in den bisherigen Formulierungen der Volksentscheid-Initiative trifft aber nicht nur die eigene grün/alternative Basis, sondern auch die Realebene der herrschenden Politik. Mit Parolen wie »Schachmatt den Großen Brüdern« (I S. 30) oder »Erst so geht alle Staatsgewalt vom Volke aus«¹³ wird die Illusion geweckt, gesellschaftliche Machtverhältnisse ließen sich ohne weiteres per Stimmzettel ändern. »Aus der Vollmacht wirklicher Volkssouveränität« (I S. 4) soll selbst eine »Entscheidung über die Grundstrukturen der Gesellschaft« (II S. 11) möglich sein.

Dem Wortlaut der Verfassung nach geht schon jetzt »alle Gewalt vom Volke aus« (Art. 20 II GG). Wer glaubt, außer den Parteien stünde nichts sonst der Verwirklichung dieses Prinzips im Wege, der hat sich mit Fragen gesellschaftlicher Herrschaft, Macht und Gewalt noch nie auseinandergesetzt.

In den Papieren der AVE wird den politischen Parteien und den parlamentarischen Instanzen auch vorgeworfen, den demokratischen Willensbildungsprozeß zugunsten solcher Wirtschafts- und Machtinteressen zu verfälschen. Der Vorwurf stimmt: Was aber, wenn sie es nicht täten? Die parlamentarischen Instanzen haben in einer bürgerlichen Demokratie ja gerade die Funktion, ein demokratisches Formprinzip mit einer nichtdemokratischen Wirklichkeit zu vermitteln. Man schafft diese Wirklichkeit nicht aus der Welt, indem man die Vermittlungen abschafft. Gegen reale gesellschaftliche Macht hilft nur reale gesellschaftliche Gegenmacht – und die kann nur allmählich durch beharrliche Aneignung gesellschaftlicher Themen, Kommunikationsmuster und Institutionen von der Basis der Gesellschaft her wachsen. Die bestehenden Machtstrukturen sind ihrerseits so über Jahrhunderte gewachsen. Die Vorstellung, mit dem Mittel des Volksentscheids über das Ensemble der Gesellschaft verfügen zu können, läuft auf den Größenwahn hinaus, per Mehrheitsbeschluß Geschichte ungeschehen zu machen.¹⁴

Insgesamt ist die Erwartung, man könne mit dem Volksentscheid viel mehr und ganz anderes als über parlamentarische Mehrheiten durchsetzen, ein Trugschluß, der die Leitplanken realer gesellschaftlicher Macht übersieht. Im Parlamentarismus vermitteln sich diese Machtrealitäten über Parteien, im Volksentscheid über Ideologie. Nun gut, die Möglichkeit der Wahl zwischen Scylla und Charybdis kann manchmal nützlich sein.

6. *Freiheit und Gleichheit – mehr als Schein, weniger als Wirklichkeit*

Unter den Trägern der »Aktion Volksentscheid« gibt es eine Reihe von Grün/Alternativen mit anthroposophischem Hintergrund. Wie kommen Anthroposophen, die in all ihren sonstigen Lebensbereichen und Ausdrucksformen ja ganz richtig als qualitative Minderheit in eine Mehrheitskultur hineinzuwirken versuchen, im politischen Bereich dazu, sich zu Vorkämpfern des Prinzips der großen Zahl zu machen? Könnte es sein, daß sie hier Opfer eines Gleichgewichts-Denkens werden, das – kurzschlüssig von natürlichen auf soziale Zusammenhänge übertragen

¹³ AVE, in: »Die Demokratie«, a. a. O.

¹⁴ Siehe hierzu auch Richard Stöss: Zur Debatte um ein Bundesabstimmungsgesetz bei den Grünen, im Jahrbuch '85 des Komitees für Grundrechte und Demokratie, S. 241–246.

– dazu verführt, den Glanz formaler Freiheit und Gleichheit auf der Oberfläche der bürgerlichen Gesellschaft für eitel Gold zu halten?

Die zwanghafte marxistische Staatsdiskussion der frühen 70er Jahre ist zum Glück Vergangenheit; dennoch sollte man nicht hinter ihre Ergebnisse zurückfallen. Dazu gehört, daß die Figur des freien und gleichen Staatsbürgers diejenige politische *Form* ist, in der die bürgerliche Gesellschaft den Widerspruch zwischen realer Ungleichheit und Unfreiheit auf der Ebene materieller Produktion mit der Freiheit und Gleichheit aller Warenbesitzer auf der Ebene der Zirkulation vermittelt und zusammenfaßt. Eine solche Form ist mehr als bloßer Schein, weil sie die soziale Wirklichkeit prägt; sie ist aber weniger als diese Wirklichkeit selbst.

Reale Freiheit und Gleichheit der Stimmbürger würden gleichgeartete wirtschaftliche und soziale Lebensbedingungen, Abwesenheit innen- und außenpolitischer Machtverhältnisse, vollkommene Durchsichtigkeit aller Sachfragen, unbegrenzt verfügbare objektive Information usw. voraussetzen. All dies gibt es nicht, wird aber für das Funktionieren unserer Demokratie *kontrafaktisch unterstellt*.¹⁵ Wer realistische Verbesserungsvorschläge zum Mehrheitsprinzip machen will, muß sich bewußt sein, daß dessen Prämissen *Zuschreibungen* und nicht *Beschreibungen* sind.

Auch die Figur des »mündigen Bürgers« ist eine solche kontrafaktische Annahme abseits aller psychologischen Erkenntnis. Die AVE aber glaubt: »In Fragen des Überlebens ist jeder Experte/in« (II S. 11). Wieso ist jeder konkrete Mensch dem ausgesetzt, zu irren und zu lernen, in seiner Abstraktion als Stimmbürger aber unfehlbar? Auch ein Mann wie Erhard Eppler war noch 1968 ein Befürworter der Kernenergie.

7. Volksentscheid als Vetorecht

Der Volksentscheid ist eine Notbremse, kein Mittel positiver Rechtsgestaltung; dafür hat er zu viele und zu schwerwiegende Nachteile. Die meisten dieser Nachteile ließen sich jedoch meines Erachtens auf ein vertretbares »Restrisiko« begrenzen, wenn er – seinem Charakter als Notbremse entsprechend – als bloßes Vetorecht ausgestaltet wäre.

Mit dem Mittel eines solchen Vetorechts könnten konkrete politische Maßnahmen der Regierung untersagt, Gesetzesvorhaben des Bundestags blockiert oder neuerlassene Gesetze innerhalb einer gewissen Frist (etwa ein Jahr) aufgehoben werden. Damit könnte also zum Beispiel zwar nicht die Abschaltung aller Atomanlagen gefordert, wohl aber die Inbetriebnahme von Kalkar und der Bau von Wackersdorf verhindert werden; das wären schon für sich genommen wichtige Resultate, die zudem auf die Gesamtlage der Atomwirtschaft zurückwirken würden. Auch ein Vetorecht kann also ein sehr scharfes Instrument sein. Viele jener Überlebens-Fragen, die den Initiatoren des Volksentscheids vor Augen stehen, könnten als Veto-Entscheidungen gefaßt werden. – Die juristische Ausformulierung dieses Vorschlags im einzelnen müßte gründlich überlegt und diskutiert werden. Hinweise könnte vielleicht die analoge Rechtsfigur des »recall« (plebiszitäre Abwahl von Volksvertretern) in mehreren westlichen Verfassungen geben. Ich kann hier nur die wichtigsten Motive in der Reihenfolge der vorgetragenen Bedenken nennen:

¹⁵ Thomas Blanke: Gesellschaftliche Subjektivität und politisches System. Referat bei der Tagung »Autonomie als Verfassungsprinzip?« am 20.–22. 6. 1986 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar (Protokoll 1. E.).

- a) *Meinungsmache und Irrationalismus*: Auch bei einem als Vetorecht ausgestalteten Volksentscheid wird sich der Kampf um Mehrheiten nicht von demagogischer Stimmenfängerei freihalten lassen. Dabei müssen die Petenten aber nur noch klarmachen, was sie *nicht* wollen; das ist einfacher, als eigene Inhalte zu vermitteln, also entsprechend schwerer durch Gegenpropaganda zu entstellen. In Erklärungs-zwang gerät vielmehr die Regierung oder die Bundestagsmehrheit mit ihrer angegriffenen Maßnahme. Da die Abstimmungsaussage in einer *Negation* besteht, ist der durch Irrationalismen anrichtbare Schaden begrenzt (die oft als Schreckgespenst angeführte Wiedereinführung der Todesstrafe wäre zum Beispiel nicht möglich).
- b) *Instrumentalisierung von oben*: Da das Volksbegehren sich nur *gegen* eine Maßnahme der Regierungsmehrheit richten kann, ist ausgeschlossen, daß diese oder ihr nahestehende Verbandsinteressen sich dieses Mittels zur Legitimitätsbeschaffung bedienen. Nicht ausgeschlossen ist, daß eine Oppositionspartei ihre parlamentarisch unterlegene Sache aus dem Parlament hinausträgt und mit Mitteln der direkten Demokratie weiter verfehlt.
- c) *Konservative Mehrheiten*: Die mehrheitlich konservative Einstellung der Wählerschaft kann da ihr Gutes haben, wo es um »Bewahren« geht, also eben bei jenen Überlebensfragen, in denen der Griff zur Notbremse nötig werden kann; die nordamerikanische freeze-Kampagne ist dafür ein Beispiel. Umgekehrt kann freilich auch eine progressive Regierungsmehrheit – hypothetischer Fall: eine rot/grüne Koalition – per Volksentscheid an beabsichtigten Reformen gehindert werden; das wäre allerdings bei unbeschränkten Vollmachten des Volkssouveräns erst recht der Fall.
- d) *Entmotivierung*: Auch hier träte mit der Beschränkung auf Vetorechte eine Schadensbegrenzung ein: Eine Niederlage bei dem Versuch, eine Regierungsmaßnahme zu verhindern, ist zwar auch frustrierend – siehe die Friedensbewegung nach dem Stationierungsbeschluß –, aber nicht so niederschmetternd wie das Scheitern einer eigenen Initiative.
- e) *Entlegitimierung*: Auch ein als Vetorecht ausgestaltetes Plebiszit könnte Minderheiten als Mittel der Entlegitimierung entgegengehalten werden, solange sie ihre Forderungen als *Protest* vortragen. Sie hätten jedoch die Möglichkeit, sich auf die *positiven* Aspekte ihrer Forderungen zu besinnen und dadurch der Ausgrenzung zu entgehen.
- f) *Verhältnis zu qualitativen Politikansätzen*: Für die Dauer der Abstimmungskampagne würde auch ein als Veto ausgestalteter Volksentscheid enorme Energien aus anderen Politikbereichen an sich binden. Er träte jedoch weniger in inhaltliche Konkurrenz zu der Vielfalt der je besonderen politischen Qualitäten in den neuen sozialen Bewegungen.
- g) *Verhältnis zur Mehrheitsregel*: Anders als eine Gesetzgebung per Volksentscheid würde eine Gesetzesverhinderung nicht mit den ungelösten Problemen der Mehrheitsregel kollidieren: ihre Resultate wären reservibel, sie könnten für die unterlegene Minderheit keine zusätzlichen Überlebensfragen aufwerfen und auch ökologische Probleme nicht verschärfen.
- h) *Verhältnis zu gesellschaftlichen Machtstrukturen*: Wenn es nicht darum geht, etwas zu gestalten, sondern etwas zu verhindern, kann die Überspringung von Vermittlungsebenen geradezu sinnvoll sein. Den Trägern realer gesellschaftlicher Macht wird nur zugemutet, den bisherigen Zustand weiter zu dulden und nicht über ihren »Besitzstand« hinauszugehen.

Das gesuchte Gegengewicht zur Parteiendemokratie besteht also nicht in der Schaffung einer »alternativen« Abstimmungsmechanik, sondern in Politikformen *außerhalb* der Mehrheitsregel: einer prozessualen, subjektgetragenen und subjektbildenden Praxis, bei der die Selbstschöpfung neuer Identitäten mit der sozialen Selbstgestaltung und der Erfindung eigener Diskurse Hand in Hand gehen. Das kann nur ein enorm langwieriger und mühsamer, von ständigen Fehlschlägen und Rückfällen begleiteter Prozeß sein.

Es ist richtig, daß eine solche Politik auf absehbare Zukunft kein Machtmittel gegenüber den herrschenden gesellschaftlichen Kräften bietet. Aber auch ein Volksentscheid täte das nur ganz begrenzt. Wer nichts anderes als die »Machtfrage« sieht, sollte sich fragen, ob er die langfristige Durchdringungsfähigkeit der inhaltlich-politischen »soft-ware« gegenüber der machtpolitischen »hard-ware« nicht unterschätzt.

Es ist auch richtig, daß diese Form von Politik viel Zeit braucht – verzweifelt viel Zeit angesichts mancher Bedrohungen! Aber womit will man diesen Bedrohungen wirksam begegnen, außer mit politischer Substanz? Ob »die Zeit reicht«, ist auch eine Frage unserer Erwartungshorizonte. Gemessen an den historischen Zeiträumen, die die heutigen Machtstrukturen für ihre Entwicklung brauchten, ist die Ausbreitung eines oppositionellen Bewußtseins in den neuen sozialen Bewegungen nicht langsam, sondern sehr schnell. Ein halbes Jahr für inhaltliche Diskussionsprozesse vor einem Volksentscheid ist nicht »ganz lang« (Vollmer¹⁶), sondern atemlos kurz!

Schon 1974 hat Peter Brückner die »Zeitstruktur des ›Sofort‹« eine »spezifische Schwäche der Protestbewegung« genannt. »Sie hat nicht eingesehen, daß der, der Veränderung sagt, auch Aufschub sagt, daß die Frage der Kontinuität von politischer Arbeit und Existenz – und zwar unter Umständen über viele Jahre hinaus – eine politisch und menschlich erstrangig zu beantwortende Frage ist. Wir haben es inzwischen erfahren, daß eine uns angemessene Veränderung der Gesellschaft für uns eine Lebensperspektive ist – nicht nur ich werde dabei alt werden.«¹⁷

Der wesentliche Gewinn aus der Einführung eines als Vetorecht gestalteten Volksbegehrens wäre daher der Gewinn von *Zeit!* »Demokratie ist die Entdeckung der Langsamkeit.«¹⁸ Ein plebiszitäres Veto würde die inhaltlichen Lernprozesse nicht abschneiden, sondern durch den erreichten Aufschub zeitliche Spielräume für deren Fortsetzung und Vertiefung *nach* und nicht im hektischen Halbjahr *vor* der Abstimmung eröffnen.

Insgesamt hängt die Erweiterung der Demokratie nicht von der Einführung neuer Rechtsinstitute ab. Sie ist in erster Linie ein Prozeß der Bewußtseinsveränderung im politischen und dann im verfassungsrechtlichen Denken mit dem Ziel, den Staat legitimierungspflichtig gegenüber den Selbstgestaltungskräften im sozialen Prozeß zu machen, statt umgekehrt wie bisher. Diese Bewußtseinsveränderung wiederum kann nur in jenem langwierigen dialektischen Prozeß von Selbstveränderung *und* Strukturveränderung vorankommen. Am langen Marsch der Subjekte zu sich selbst führt kein Weg vorbei.

¹⁶ Vollmer, a. a. O., S. 15.

¹⁷ Hektografierte Tonbandabschrift des Referats ›Gewalt und Solidarität‹ am 10. 12. 74 im Audimax der Universität Marburg. Ev. Studentengemeinde Marburg: ESG info.

¹⁸ Blanke, mündlicher Tätungsbeitrag, a. a. O.