

Wer ist das Volk? Anmerkungen zum Verhältnis von direkter Demokratie und Populismus

Frank Decker

Die Verabsolutierung der Volkssouveränität durch den Populismus

Gibt es eine besondere Affinität der direkten Demokratie zum Populismus? Eine solche Vermutung liegt nahe, wenn man bedenkt, dass rechts- und linkspopulistische Parteien heute fast ausnahmslos für die Neueinführung oder Stärkung direktdemokratischer Verfahren eintreten. So strebt zum Beispiel die »Alternative für Deutschland« laut ihrem 2016 beschlossenen Parteiprogramm die Einführung von Volksentscheiden »nach Schweizer Vorbild« an. Explizit genannt werden das fakultative Referendum, die Volksinitiative für einfache Gesetze und Verfassungsänderungen sowie das obligatorische Verfassungsreferendum.

Die Forderung nach mehr direkter Demokratie ergibt sich folgerichtig aus der Kritik des gesellschaftlichen und politischen Establishments, die das eigentliche Wesensmerkmal des Populismus darstellt – gepaart mit der Vorstellung, man selbst würde den eigentlichen, »wahren« Willen des Volkes vertreten (Müller 2016). Das politische Establishment wird dabei in den repräsentativen Institutionen verortet oder ganz mit diesen gleichgesetzt. Hauptzielscheibe sind die Parteien, weshalb es kein Zufall ist, dass sich die populistischen Vertreter selbst nicht als Parteien bezeichnen. Weil die etablierten Parteien und die von ihnen kontrollierten Parlamente dazu neigten, sich von den Interessen des Volkes zu entfernen, müsse das Volk seine Geschicke notfalls selbst in die Hand nehmen können. Ihre stärksten Spuren hat diese Position in den USA hinterlassen, wo der Einfluss der Parteien im politischen System seit Ende des 19. Jahrhunderts sukzessive zurückgedrängt wurde. Die dafür verantwortlichen Maßnahmen – Direktwahl der Senatoren, Einführung des Gesetzesreferendums und der Initiative in den Einzelstaaten, verstärkte Durchführung von primaries – gehen zum überwiegenden Teil auf Forderungen der Populisten zurück. (1)

Allerdings wäre es zu vordergründig, das Eintreten für die direkte Demokratie mit der populistischen Demokratieauffassung gleichzusetzen oder sie auch nur als deren Kernmerkmal zu betrachten. Bei den heutigen rechts- und linkspopulistischen Herausfordererparteien entspringt es in erster Linie ihrer Rolle einer Fundamental- oder Systemopposition. Weil und solange sie selbst im repräsentativen System in der Minderheit sind, gilt ihre direktdemokratische Vorliebe deshalb vor allem den vom Volk selbst auslösbaren, also »von unten« ausgehenden Verfahren, die bei Bedarf gegen die Politik der Regierenden, mithin zu Oppositionszwecken eingesetzt werden können. Ganz anders verhält es sich, wenn sie sie selbst die Mehrheit erlangen. Dann entwickeln die Populisten plötzlich eine Präferenz für die »von oben« ausgelösten Verfahren, die ihrer Herrschaft

akklamieren und die Opposition dauerhaft in die Minderheitenrolle drängen sollen. Gleichzeitig werden die oppositionell einsetzbaren Initiativrechte beschnitten. Ungarn unter Viktor Orbán gibt davon ein beredtes Beispiel.

Charakteristisch für die populistische Demokratieauffassung ist, dass sie das Prinzip der Volkssouveränität verabsolutiert. Nach diesem Prinzip wird Herrschaft stets unter Berufung auf das Interesse des Volkes oder der Mehrheit des Volkes ausgeübt. Volksherrschaft ist somit gleichbedeutend mit der Herrschaft der Mehrheit (Dahl 1956: 34 ff.). Das ist aber nur ein Teil der Demokratie. Wenn wir vom Regierungsmodell der westlichen Demokratie sprechen, ist auch deren verfassungsstaatliche (liberale) oder republikanische Seite gemeint. Diese setzt neben die Herrschaftsermöglichung zugleich die Herrschaftsbegrenzung. Dahl (ebd.: 4 ff.) bezeichnet die verfassungsstaatliche Demokratiekonzeption unter Rückgriff auf ihren wichtigsten Vordenker als »Madisonian«. Um die Freiheit des einzelnen vor staatlichen Übergriffen zu schützen, sollen die Regierenden hier in ihrer Machtausübung kontrolliert und eingehegt werden: durch garantierte Rechte, über die keine demokratische Mehrheit – sei sie auch noch so groß – verfügen kann, und durch die Verteilung der Herrschaftsgewalt auf verschiedene Organe und Personen, die sich in ihrer Machtausübung wechselseitig hemmen.

Verfassungsstaat und Demokratie bilden eine enge Symbiose, in der das eine auf das andere notwendig bezogen ist. So wie die Demokratie ohne verfassungsstaatliche Basis keinen Bestand hätte, so würde umgekehrt ein Verfassungsstaat ohne demokratische Prinzipien ein Torso bleiben. Am deutlichsten kommt dies in den politischen Mitwirkungsrechten zum Ausdruck, die sich aus der Volkssouveränität unmittelbar ableiten lassen. An erster Stelle steht hier das Wahlrecht. Darüber hinaus wird der Zusammenhang durch die Grundrechte der Meinungs-, Presse- und Organisationsfreiheit hergestellt, die als institutionelle Garanten des Pluralismus einen fairen demokratischen Wettbewerb erst ermöglichen und sicherstellen.

Gleichzeitig stehen beide Prinzipien aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Das bedeutet, dass ein Mehr an Demokratie oft nur zu Lasten der Verfassungsstaatlichkeit zu haben ist (und umgekehrt). Das Spannungsverhältnis ist das Resultat zweier Paradoxien. Das demokratische Paradoxon besteht darin, dass eine Demokratie sich mit demokratischen Mitteln selbst abschaffen könnte, wenn das Volk oder die Mehrheit des Volkes es so beschließt. Indem sie genau dies zu verhindern suchen, laufen verfassungsstaatliche Strukturen auf eine Befestigung der Demokratie hinaus. Die Bürger binden sich in der Machtausübung selbst die Hände, nehmen also ein gewisses Maß an Entdemokratisierung bewusst in Kauf, um die demokratische Herrschaft aufrecht zu erhalten. Das Paradoxon des Verfassungsstaates liegt wiederum darin, dass der Geltungsanspruch von Verfassungsgesetzen demokratietheoretisch nicht begründet werden kann. Souverän ist das Volk nur im Akt der Verfassungsgebung. Hat es sich durch die Verfassung erst einmal gebunden, sind deren Veränderbarkeit enge Grenzen gezogen, denn das Verfassungsrecht genießt in der Regel einen besonderen Bestandsschutz. Damit sind ihm auch jene unterworfen, die an der ursprünglichen Verfassungsgebung gar nicht beteiligt waren (Kielmansegg 1988).

Wird die Reichweite des demokratischen Herrschaftsanspruchs durch die Verfassung äußerlich begrenzt, so unterliegt das Prinzip der Volkssouveränität auch immanenten Schranken. Allein aufgrund ihrer Größe können die demokratischen Systeme das Herrschaftsproblem nur mittels Repräsentation lösen. Hier liegt der – eine – große Unterschied zwischen der direkten Demokratie der athenischen Polis, die auf den überschaubaren Kontext eines Stadtstaates beschränkt blieb, und der Demokratie in den modernen Flächenstaaten. Der andere liegt im veränderten Bestellungsverfahren, das die Durchsetzung der Repräsentationsidee mit sich brachte: Die Volksvertreter wurden nicht mehr durch das Los bestimmt, wie es in der Antike und den Stadtrepubliken der frühen Neuzeit üblich gewesen war, sondern durch Wahlen (Manin 1997: 42 ff.).

In der repräsentativen Demokratie wird die Idee der Volkssouveränität verwirklicht, indem das Volk bestimmte Personen oder Personengruppen beauftragt, die Regierungsgewalt stellvertretend in seinem Namen und Interesse auszuüben. Das Volk führt die Regierungsgeschäfte also nicht selbst, sondern »es lässt regieren«. Dieser Grundsatz wird auch von den Befürwortern direktdemokratischer Vorstellungen anerkannt. Diese unterscheiden sich von den Verfechtern des Repräsentationsprinzips freilich darin, dass sie den Bürgerinnen und Bürgern einen möglichst unmittelbaren Einfluss auf die Politik zugestehen wollen. Um ein Höchstmaß an Übereinstimmung zwischen Regierenden und Regierten herbeizuführen, dürfe die Macht der demokratisch legitimierten Volksvertreter nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Dem entspricht die Forderung nach einer weitgehenden Zurückdrängung der konstitutionellen Barrieren zugunsten des Mehrheitsprinzips.

Die populistische (oder plebiszitäre) Demokratieverständnis – beide Begriffe sind synonym verwendbar – lässt sich ideengeschichtlich auf Rousseau zurückführen. Als Prämisse liegt ihr die Vorstellung eines einheitlichen Volkswillens zugrunde, von dem angenommen wird, dass er mit dem Gesamtinteresse identisch sei. Die Frage lautet nur, wie dieser Volkswille ermittelt und durchgesetzt werden kann. Repräsentativversammlungen werden von den Vertretern der plebiszitären Demokratie mit Argwohn beäugt, weil sie eine Tendenz ausbildeten, Minderheits- oder Sonderinteressen dem allgemeinen Willen vorzuziehen. Die plebiszitäre Demokratieverständnis fällt von daher mit der populistischen Vorstellung der unbegrenzten Mehrheitsherrschaft zusammen. Sie kann sogar soweit gehen, dass man den Volkswillen lieber durch eine Einzelperson repräsentiert sehen möchte als durch ein – in seiner Zusammensetzung notwendig differenziertes – Parlament.

Der Anti-Pluralismus der Rousseau'schen Identitätstheorie ist zu Recht verurteilt worden. Er trägt dem Philosophen bis heute den Vorwurf ein, ein Wegbereiter der Diktatur zu sein. Dabei wird übersehen, dass die aus der Anschauung des englischen Parlamentarismus gewonnene Kritik des Repräsentationsprinzips als »ideologische Verbrämung einer volksfeindlichen Oligarchie« zu ihrer Zeit durchaus berechtigt war (Fraenkel 1974: 116 f.). Indem Rousseau den repräsentativen Charakter des englischen Parlaments in Abrede stellte, wandte er sich also nicht gegen das Prinzip also solches, sondern nur gegen dessen faktische Entartung. Damit war eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um die Demokratisierung des parlamentarischen Systems voranzutreiben.

Analogien zur aktuellen Diskussion um den Populismus drängen sich auf. So setzt Müller (2016: 42 ff.) den Populismus mit einer anti-liberalen und anti-pluralistischen (und mithin anti-demokratischen) Ideologie gleich

und spricht ihm entsprechend die Möglichkeit ab, aus demokratischer Sicht eine nützliche Korrektivfunktion auszuüben. Dies ist aus mindestens zwei Gründen fragwürdig. Erstens können solche Korrektivwirkungen durchaus auch von nicht-demokratischen Kräften ausgehen (wenn politische Parteien aus Protestgründen gewählt werden). Und zweitens sind die Populisten nicht per se Gegner der repräsentativen Demokratie. Stattdessen beklagen sie, dass bestimmte Interessen, eben die Interessen des »wahren« Volkes, nicht repräsentiert seien oder von den herrschenden Eliten und vermeintlich repräsentativen Institutionen systematisch missachtet würden. Die Populisten legen in ihrer Opposition zum Establishment keinen Wert darauf, möglichst breite Zustimmung zu gewinnen. Vielmehr verzichten sie bewusst auf die Unterstützung relevanter Bevölkerungsteile, indem sie gerade keine populären, sondern in ihrer Radikalität provozierende und tabubrecherische Forderungen vertreten. Genau das verschafft ihnen Glaubwürdigkeit unter den eigenen Anhängern. Und es führt dazu – oder könnte dazu führen –, dass »Repräsentationslücken« im Parteiensystem geschlossen werden und auf diese Weise eine neue politische Balance entsteht (Decker 2011).

Direkte Demokratie im weiteren und engeren Sinne

So wie die verfassungsstaatlichen und demokratischen Prinzipien aufeinander bezogen sind, bilden auch die repräsentativen und plebiszitären Komponenten der Demokratie im modernen Staat eine Gemengelage. Laut Fraenkel (1974: 113 ff.) verkörpert das repräsentative Prinzip den angenommenen »wahren« Volkswillen, während das plebiszitäre Prinzip den »empirischen«, also tatsächlichen Volkswillen zum Ausdruck bringe. Sofern sie dem tatsächlichen Volkswillen zur Wirkung verhelfen, fallen damit nicht nur Abstimmungen, also direktdemokratische Verfahren, sondern auch Wahlen unter die plebiszitäre Demokratie. Kielmansegg (2006: 60) kritisiert dies als unzulässige Gleichsetzung von »plebiszitär« und »demokratisch«. In der Tat besteht das Problem von Fraenkels Definition darin, dass sie nicht klar sagen kann, wo das repräsentative Prinzip endet und das plebiszitäre beginnt. So möchte Fraenkel nur bestimmten Arten von Wahlen das Attribut »plebiszitär« zubilligen, etwa den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen oder den britischen Unterhauswahlen, aus denen faktisch der Premierminister hervorgehe. Umgekehrt kann sich das repräsentative Prinzip durchaus auch in einem plebiszitären Verfahren entfalten, wenn dieses der Ermittlung des wahren Volkswillens genügend Raum gibt.

Kielmanseggs und Fraenkels Positionen lassen sich in einer pragmatischen Begriffsverwendung sinnvoll verbinden, wenn man zwischen einem weiteren und engeren Verständnis unterscheidet. Im weiteren Sinne (von Fraenkel) können die Bezeichnungen »direktdemokratisch« und »plebiszitär« für alle Maßnahmen und Äußerungsformen benutzt werden, die unmittelbar an das Volk adressiert sind oder von diesem ausgehen und auf die Demokratisierung des politischen Systems abzielen. Hierunter fallen z.B. – im Bereich der staatlichen Wahlen – die Personalisierung der Parteienwahlen durch offene und freie Listen oder – innerhalb der Parteien – die Abhaltung von Urwahlen und Mitgliederentscheiden. (2) Direkte Demokratie im engeren Sinne liegt vor, wenn die Wähler über besondere plebiszitäre Entscheidungsrechte verfügen. Dies entspricht Kielmanseggs Begriff der Abstimmungsdemokratie. Was genau unter die »plebiszitären Entscheidungsrechte« fallen soll, bleibt freilich in der Wissenschaft umstritten und mündet zum Teil in einen regelrechten Begriffswirrwarr. Übereinstimmung

besteht lediglich darin, dass es sich um verfasste Formen der politischen Partizipation handelt, wie es der Begriff »Entscheidungsrechte« bereits impliziert. Die direktdemokratischen Verfahren müssen also durch Verfassung, Gesetz oder sonstige Regelungen normiert sein.

Unterschiedliche Meinungen gibt es, ob die direkte Demokratie über Sachabstimmungen hinaus auch Personalvoten umfasst und ob sie sich nur auf (rechts)verbindliche Entscheidungen erstreckt. Was das erste betrifft, setzen die meisten Autoren den Begriff mit Sachabstimmungen gleich. Bei einer solchen Definition würden die Abberufung eines Amtsträgers (recall) oder eine vom Volk entschiedene Parlamentsauflösung außen vor bleiben. Dass dies nicht sinnvoll ist, liegt auf der Hand. Das gilt vor allem dann, wenn die Bürger die Abberufung oder Auflösung selbst betreiben (initiiieren). Bei dieser Art von personenbezogenen Abstimmungen handelt es sich offenkundig weder um Sachentscheidungen noch um Wahlen. Ihre Zugehörigkeit zur direkten Demokratie lässt sich bereits daran ablesen, dass sie nicht als Wahlen bezeichnet werden, sondern allenfalls als »Abwahlen«. (3)

Was das Problem der Verbindlichkeit angeht, empfiehlt es sich ebenfalls, die Definition nicht zu eng anzulegen. Weder müssen alle direktdemokratischen Verfahren zwingend in einen Volksentscheid einmünden, noch sind die Ergebnisse solcher Entscheide rechtlich immer bindend. Letzteres gilt z.B. für eine »konsultative« Volksbefragung, die für die Regierenden allenfalls eine politische Bindungswirkung erzeugt. Eine noch »weichere« Form der direkten Demokratie stellen Initiativen dar, die eine bestimmte Angelegenheit oder ein Thema auf die parlamentarische Agenda setzen. Der Gesetzgeber oder die Regierenden sind zwar verpflichtet, sich damit zu befassen. In welcher Form und mit welchem Ergebnis sie dies tun, bleibt ihnen aber überlassen. (4)

Die Doppeldefinition schafft eine Grundlage, um das Verhältnis von repräsentativen und plebiszitären Komponenten in den verfassungsstaatlichen Demokratien (länder)vergleichend zu untersuchen. Welche Komponente überwiegt, hängt zum einen von der Art der zu lösenden Probleme oder vom Politikfeld ab; zum anderen bestimmt es sich danach, wie die plebiszitären Komponenten des Regierungssystems beschaffen und in die Repräsentativverfassung eingebettet sind. Letztere wird vor allem durch das Parlament verkörpert, das die Interessen des Volkes als kollektives Vertretungsorgan umfassender abzubilden vermag als ein direkt gewählter Präsident oder eine vom Parlament bestellte Regierung. Auch die Regierungswahl trägt in den parlamentarischen Systemen häufig quasi-plebiszitären Charakter, nämlich dann, wenn sie ein unmittelbares Produkt der Wählerentscheidung darstellt. Ob die plebiszitären Tendenzen auch in der materiellen Regierungspolitik durchschlagen, ist eine andere Frage. Maßgebliche Bedeutung gewinnen hier die Strukturen des Parteiwesens und das Verhältnis der parlamentarischen zur außerparlamentarischen Parteiorganisation. Als Vermittlungsinstitutionen und faktische Regierungsorgane bleiben die Parteien in der modernen Demokratie die Hauptträger des empirischen Volkswillens, denen es zukommt, die Interessen und Wünsche der Wähler zu vertreten (Fraenkel 1974: 150 f.). (5) Erfüllen sie diese Funktion, und gelingt es ihnen, ein Vertrauensverhältnis zwischen dem politisch aktiven und passiven Teil der Bevölkerung aufzubauen, wird sich der Ruf nach mehr direkter Demokratie

(bei Wahlen oder Sachentscheidungen) vermutlich in Grenzen halten. Konstitutionelle und parteidemokratische Ausdrucksformen des plebiszitären Prinzips stehen von daher in einer Austauschbeziehung.

Die »auslösende Instanz« als Schlüsselmerkmal der direktdemokratischen Verfahren

Auch die plebiszitären Elemente im engeren Sinne lassen sich hinsichtlich ihrer systemischen Wirkungen nicht über einen Kamm scheren. Besonders gut lässt sich das an dem Land mit der am stärksten ausgebauten Direkt-demokratie aufzeigen – der Schweiz –, deren Regierungssystem das populistische und verfassungsstaatliche Prinzip auf eigenwillige Weise kombiniert. Auf der einen Seite steht dem Volk das Letztentscheidungsrecht über die Gesetze zu, womit die Idee der Volkssouveränität annähernd perfekt verwirklicht wird (perfekter jedenfalls als in jeder anderen Demokratie). Auf der anderen Seite verkörpert die Schweiz das genaue Gegenbild der populistischen Demokratieauffassung, indem sie der Mehrheitsherrschaft und einem möglichen Mehrheitsabsolutismus die höchsten erdenklichen Schranken auferlegt. Denn als Konkordanzdemokratie stellt sie den Extremfall eines auf Macht- und Gewaltenteilung beruhenden Konsenssystems dar.

Institutionell beruht dieses System auf zwei Säulen. Die erste, weniger wichtige Säule bildet – ähnlich wie in den USA – die Gewaltentrennung zwischen Regierung und Parlament. Weil es kein Misstrauensvotum und auch keine Möglichkeit der vorzeitigen Parlamentsauflösung gibt, müssen die Mehrheiten in beiden Organen nicht wie im parlamentarischen System zwingend übereinstimmen. Die zweite, wichtigere Säule ist die direkte Demokratie, die dem Volk (und nicht dem Parlament) die primäre Oppositionsfunktion im politischen System zuweist und damit die Gewaltenteilung realisiert. Die Schweizer Politikwissenschaft hat eindrucksvoll herausgearbeitet, wie das 1874 eingeführte fakultative Referendum die Entstehung des Konkordanzsystems und der Allparteienregierung systematisch und schrittweise beförderte (Neidhart 1970). Weil die Regierenden jederzeit damit rechnen mussten, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen, waren sie gut beraten, etwaige Widerstände durch eine möglichst breite und institutionell abgesicherte Interessenberücksichtigung schon im Vorwege aufzufangen.

Vor diesem Hintergrund sollte man die von den Populisten erhobene Forderung nach Einführung oder verstärkter Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten nicht gleich für bare Münze nehmen. Sie dient in erster Linie instrumentellen Zielen, will das Volk gegen die herrschende Elite in Stellung bringen. Tatsächlich wäre ein ausgebautes System der direkten Demokratie »von unten« (mit der Initiative als Herzstück) im Rahmen der populistischen Demokratieauffassung kaum vorstellbar. Indem sie dem Volk das Letztentscheidungsrecht über die Gesetze zubilligen, wären die direktdemokratischen Verfahren zwar imstande, das konstitutionelle Prinzip zurückzudrängen. Im Kontext der repräsentativen Institutionen und des parlamentarischen Parteienwettbewerbs würden sie aber eher in Richtung Konsens und Interessenausgleich wirken, also das Gegenteil von dem bezwecken, was die populistische Demokratie mit ihrem Mehrheitsdeisionismus propagiert. Insofern handelt es sich nicht um ein durchdachtes und ehrlich gemeintes institutionelles Konzept (Urbinati 2017).

Die meisten etablierten Demokratien kennen auf der nationalen Ebene direktdemokratische Elemente (Decker 2016: 32 ff.). Blickt man speziell auf die parlamentarischen Systeme, zu denen in Europa außer der Schweiz und Zypern alle Länder gehören, gilt das allerdings nur für die »von oben« ausgelösten Verfahren. Die Initiative gibt es in Gestalt des abrogativen (aufhebenden) Referendums unter den alten Demokratien allein in Italien. Etwas weiter verbreitet ist sie in den neuen Demokratien Mittelosteuropas (Kroatien, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Ungarn), wo die Instrumente im Zuge der Verfassungsgebung in den 1990er Jahren auch aus einem demokratischen Überschwang heraus eingeführt wurden. Die Zurückhaltung gerade der alten Demokratien gegenüber der Initiative ist kein Zufall, da letzteres sich mit der gewaltentfusionierenden Funktionslogik der parlamentarischen Regierungsform schlecht verträgt. Diese weist der regierenden Mehrheit das politische Gestaltungsmonopol zu, während die Opposition als parlamentarische Minderheit auf ihre Kritik- und Alternativfunktion beschränkt bleibt. Dieses Modell wird konterkariert, wenn die Opposition durch die Hintertür der Plebiszite selbst mitregiert (Decker 2016: 52 ff.).

Befördert die direkte Demokratie den Populismus?

Fragt man nach dem Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein und der Nutzung direktdemokratischer Verfahren und der Präsenz und Stärke populistischer Parteien im repräsentativen System, ergibt die Empirie ein uneinheitliches Bild. In der Schweiz hat die direkte Demokratie den elektoralen Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei und deren Transformation zu einer rechtspopulistischen Partei nicht verhindert, im Gegenteil: Weil sie in das Konkordanzsystem eingebunden bleibt, kann die SVP ihre oppositionellen Positionen nur in der plebiszitären Arena voll ausspielen. Außerhalb der Schweiz finden sich die erfolgreichsten (rechts)populistischen Parteien in Europa in Italien, wo es eine relevante direktdemokratische Praxis gibt, sowie in Frankreich, Österreich und den Niederlanden, wo es eine solche Praxis nicht oder nur rudimentär gibt. Auch in Mittelosteuropa lässt sich kein Muster erkennen.

Das Populismusproblem wird durch die direkte Demokratie also weder verursacht, noch nennenswert verschärft. Die eigentlichen »Auswüchse« finden im repräsentativen System statt, also in der Sphäre des Parteienwettbewerbs; folglich müssen sie auch dort begrenzt und in ihren Ursachen bekämpft werden (Hornig 2017). Dass direktdemokratische Verfahren dazu einen Beitrag leisten, scheint nach dem Ausgang vieler Referenden in der jüngeren Vergangenheit (wie dem Brexit) kaum anzunehmen, doch werden in der pauschalen Betrachtung die besonderen Bedingungen in den einzelnen Ländern ebenso oft übersehen wie die Unterschiede zwischen den »von oben« und »von unten« ausgelösten Verfahren. Blickt man speziell auf die letzteren, könnten folgende Argumente für einen »Mäßigungseffekt« der Plebiszite sprechen:

- Ein zentraler Unterschied zwischen Wahlen und Abstimmungen besteht erstens darin, dass extremistische oder populistische Positionen, egal, ob sie aus Protest oder Überzeugung geboren sind, beim Wahlakt im Verborgenen bleiben können, während sie im Rahmen einer Sachentscheidung offen auf den Tisch gelegt werden müssen. Zum Wesen einer Abstimmungskampagne gehört mit anderen Worten, dass man in einen

Dialog eintritt. Dem könnten sich auch die Vertreter populistischer oder extremistischer Positionen nicht ohne weiteres entziehen.

- Die dialogische Qualität wird – zweitens – durch die Regeln des Verfahrens gestützt. Insbesondere die einzuhaltenden Fristen sorgen dafür, dass der öffentlichen Kommunikation und Beratung in den direktdemokratischen Entscheidungsprozessen eher mehr Raum gegeben wird als im normalen parlamentarischen Verfahren. Der Parteienwettbewerb eröffnet den politischen Akteuren die Chance, bestimmte Themen – je nach Stimmungslage – kurzfristig »hochziehen«, wenn sich davon Gewinn versprechen. In einem plebiszitären Verfahren müssen die Parteien dagegen damit rechnen, dass sich die Stimmungen rasch abkühlen und ihre Anliegen am Ende nicht die erhoffte Resonanz finden. Darüber hinaus lohnt es sich für sie weniger, unhaltbare Versprechungen zu machen oder eine nicht vorhandene Handlungsmacht vorzutäuschen, wenn über die fraglichen Themen am Ende das Volk selbst entscheidet.
- Drittens schließlich bieten direktdemokratische Elemente die Chance, Themen aufzugreifen, die ansonsten erst gar nicht auf die politische Tagesordnung gelangen würden. Diese Ventilfunktion dürfte vor allem dort wichtig sein, wo die politischen Parteien zur Kartellbildung neigen und nicht alle Interessen gleichberechtigten Zugang zum Entscheidungssystem haben. Wie die Beispiele der SVP oder der österreichischen FPÖ zeigen, können populistische oder extremistische Parteien aus der Möglichkeit des plebiszitären Agendasettings im Wählerwettbewerb Vorteile ziehen, auch wenn die Verfahren selbst für sie in einer Niederlage enden. Die Erwartung an die direkte Demokratie kann deshalb nicht lauten, dass sie Populismus und Extremismus an der Wurzel bekämpft. Ihre nützliche Funktion besteht vielmehr darin, dass sie deren Negativfolgen abmildert, indem sie den oppositionellen Protest in das System (re)integriert.

Diese Funktion können die direktdemokratischen Verfahren aber nur wahrnehmen, wenn sie in das vorhandene Regierungssystem vernünftig eingebettet sind und sich mit dessen Funktionslogik vertragen. Dies belegt ein Vergleich Deutschlands mit der Schweiz. Die Herausforderungen, vor denen beide Länder in ihrer jeweiligen direktdemokratischen Verfassungsgebung stehen, könnten unterschiedlicher nicht sein. In der Schweiz liegen sie vor allem darin, die direkte Demokratie mit den verfassungsstaatlichen und europarechtlichen Bindungen des Landes in Einklang zu bringen, damit Situationen wie bei der de facto nicht umgesetzten Zuwanderungsinitiative in Zukunft vermieden werden. Ansonsten droht die Legitimität der Verfahren Schaden zu nehmen. In der Bundesrepublik besteht das Problem in der historisch bedingten Fixierung auf die von unten ausgelöste »Volks-gesetzgebung«, die durch das 1918 eingeführte parlamentarische Systems eigentlich obsolet geworden war, aber dennoch zeitgleich mit diesem eingeführt wurde und aus dem Visier des Verfassungsgebers seither nicht mehr verschwunden ist. In den Bundesländern, wo sie ab Ende der 1980er Jahre wiederentdeckt wurde, entfaltet die Volksgesetzgebung nur deshalb keine dysfunktionalen Wirkungen, weil sie durch weitreichende Thementauschlüsse, hohe Quoren und sonstige Restriktionen in der Anwendbarkeit stark beschnitten wird – in manchen Ländern steht sie im Grunde nur auf dem Papier. (6) Insofern handelt es sich bei ihr – ganz anders als in der Schweiz – um ein unerfülltes, weil unerfüllbares Versprechen, das einen dauernden Streit um die Öffnung oder Schließung der Verfahren programmiert und unter dem Strich somit weder der direkten noch der

repräsentativen Demokratie nützt. In Deutschland ist das Eintreten für mehr direkte Demokratie bislang stets und nahezu ausschließlich ein Anliegen der linken Parteien gewesen. Festgemacht werden kann es an der Forderung, die in den Ländern bestehende Volksgesetzgebung in derselben Form auch in das Grundgesetz einzuführen (»Volksentscheid auf Bundesebene«). Nachdem sich der Rechtspopulismus dieser Forderung jetzt noch wesentlich offensiver bemächtigt und nachdem von rechtspopulistischen Parteien unterstützte Initiativen und Referenden, die auf Zuwanderungsbegrenzungen und eine Absage an weitere Integrationsschritte in der EU abzielen, zuletzt in einer Reihe von Ländern Erfolg hatten, mehren sich inzwischen die Anzeichen für ein Umdenken. Manchmal nützen eben auch falsche Argumente, um zu besseren Einsichten zu kommen. Ob das ausreichen wird, um aus der verfassungspolitischen Sackgasse herauszufinden, in die das Festhalten am Volksgesetzgebungsmodell in den deutschen Ländern und auf der Bundesebene geführt hat, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

- (1) Ihren Ursprung hatten sie in der 1891 entstandenen People's Party, die aus einer agrarischen Protestbewegung hervorgegangen war und heute als Prototyp und Namensgeber des parteiförmigen Populismus gilt. Die institutionellen Forderungen fanden später Eingang in das Progressive Movement (Cronin 1989: 50 ff.).
- (2) Eine besonders weitreichende Form demokratischer Kandidatenaufstellung stellt das US-amerikanische Vorwahlsystem dar, weil sich hier neben Mitgliedern und Sympathisanten auch ganz normale Wahlberechtigte an den Auswahlprozessen beteiligen können.
- (3) Personenbezogene und Sachabstimmungen haben gemeinsam, dass sie jenseits oder außerhalb der regulären Wahlen stattfinden. Die der Abberufung vorausgehende reguläre Direktwahl eines Präsidenten oder Bürgermeisters gehört dagegen systemlogisch nicht zu den plebiszitären Elementen im engeren Sinne, auch wenn ihre nachträgliche Einführung zweifellos einen Akt der Demokratisierung, also der direkten Demokratie im weiteren Sinne darstellt.
- (4) Dieses Verfahren der (unverbindlichen) Initiative wird in der Literatur auch als »Massen- oder Sammelpetition« bezeichnet.
- (5) Der berühmte Schlusssatz des Aufsatzes lautet: »Der Bestand der Demokratie im Staat hängt ab von der Pflege der Demokratie in den Parteien. Nur wenn denn plebiszitären Kräften innerhalb der Verbände und der Parteien ausreichend Spielraum gewährt wird, kann eine Repräsentativverfassung sich entfalten« (Frankel 1974: 151).
- (6) Auf der kommunalen Ebene lassen sich die Befürchtungen zum Teil bestätigen. So belegen Fallstudien für die Bundesrepublik, dass die von unten ausgelösten Verfahren durch ihren starken Status quo-Bias, ihre sozial ungleiche Nutzung und ihren Nimby-Effekt (»not in my backyard«) zu Regierungsblockaden und damit tendenziell schlechteren Regierungsergebnissen führen. Diese Wirkungen treten vor allem in den

konkurrenzdemokratisch verfassten kommunalen Regierungssystemen auf, weniger in den Konkordanzsystemen (Holtkamp 2018).

Literatur

Cronin, Thomas E. (1989), *Direct. Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge.

Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago.

Decker, Frank (2011), *Demokratischer Populismus und/oder populistische Demokratie? Bemerkungen zu einem schwierigen Verhältnis*, in: Frieso Wielenga / Florian Hartleb (Hg.), *Populismus in der modernen Demokratie*, Münster, S. 39–54.

Decker, Frank (2016), *Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift*, Bonn.

Fraenkel, Ernst (1974), *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl., Stuttgart.

Holtkamp, Lars (2018), *Output-Probleme der direkten Demokratie – Erste empirische Befunde aus Deutschland*, in: Veith Mehde / Margrit Seckelmann (Hg.), *Zum Zustand der repräsentativen Demokratie*, Tübingen, S. 75–87.

Hornig, Eike Christian (2017), *Mythos direkte Demokratie. Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus*, Leverkusen.

Kielmansegg, Peter Graf (1988), *Das Verfassungsparadox. Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Demokratieprinzip und Verfassungsprinzip*, in: Hans Maier u.a. (Hg.), *Politik, Philosophie, Praxis*, Stuttgart, S. 397–411.

Kielmansegg, Peter Graf (2006), *Über direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte*, in: Uwe Backes / Eckhard Jesse (Hg.), *Jahrbuch Extremismus und Demokratie*, Band 18, Baden-Baden, S. 57–80.

Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge.

Müller, Jan-Werner (2016), *Was ist Populismus? Ein Essay*, Berlin.

Neidhart, Leonhard (1970), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Wirkungen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern.

Urbinati, Nadia (2017), *Populism and the Principle of Majority*, in: Cristóbal Rovira Kaltwasser u.a. (Hg.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, S. 571–589.

Hinweis

Der Beitrag ist zuerst erschienen in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Direkte Demokratie. Chancen, Risiken, Herausforderungen. Bonn 2020, S. 50 - 64, ISBN 978-3-941143-40-1, zu beziehen über den Buchhandel oder unter www.mitarbeit.de.

Autor

Frank Decker, Prof. Dr., ist Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de