

Wolfgang Merkel

Volksentscheide – wer ist das Volk?

Um was geht es eigentlich in Stuttgart? Zunächst um einen Bahnhof. Nicht mehr und nicht weniger. Es geht um die Frage, ob der alte Kopfbahnhof stehen bleibt oder von einem zeitsparenden Durchgangsbahnhof ersetzt werden soll. Wie viel darf eine solche Modernisierung und Zeitersparnis kosten? Wie viel Geld, wie viele Bäume, wie viel Abriss? Wem gehört eigentlich der Stuttgarter Bahnhof? Der Bahn, der Stadt, dem Land, den Bürgern Deutschlands? Von welchen Bürgern aber ist die Rede? Jenen Stuttgarts oder auch den Bewohnern von Karlsruhe, Heidelberg und Mannheim? Sind nicht auch die Steuerzahler Frankfurts, Hannovers und Berlins betroffen? Und Brüssel?

Die Fragen enden hier noch längst nicht. Nehmen wir an, man könnte sich auf die Bürger Baden-Württembergs einigen, wäre dennoch nicht das Problem gelöst, wer eigentlich legitimer und vernünftiger Weise hier entscheiden soll. Sind es die gewählten Repräsentanten nach verfassungsgemäß vorgeschriebenen Normen und Verfahren oder ist es das »Volk«? Ist es legal oder, wenn schon nicht legal, doch wenigstens legitim, eine parlamentarische Entscheidung zu kippen, wenn eine mobilisierte Teilöffentlichkeit gegen die Entscheidung ihrer allgemein gewählten Repräsentanten aufbegehrt? Genügen dafür neue Kostenberechnungen?

Die Antworten auf diese Fragen sind nicht unwesentlich, wenn man jetzt in Stuttgart und anderswo nach einem Volksentscheid ruft. Aber über diesen konkreten Entscheid, der in Baden-Württemberg übrigens Volksabstimmung heißt, soll hier nicht diskutiert werden. Auch soll nicht wiederholt werden, was in Stuttgart der Fall war: wieder einmal die endemische Verantwortungslosigkeit zu gering angesetzter Kostenvoranschläge im öffentlichen Auftragswesen, noch immer die fehlende frühzeitige Einbindung der Bürger in das Planungs- und Entscheidungsverfahren und schließlich die Arroganz und Dilletanz einer christlich-liberalen Exekutive, die wesentlich zur Eskalation eines Provinzereignisses zu einem bundesweiten Medienevent



Wolfgang Merkel

(* 1952) ist Direktor der Abteilung »Demokratie, Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen« am Wissenschaftszentrum in Berlin und Professor für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

wolfgang.merkel@wzb.eu

beitragen hat. Dass auch die sozialdemokratische Opposition im Landtag dem Bauvorhaben einst zugestimmt hat, heute aber zusätzlich eine Volksabstimmung fordert, soll der historischen Korrektheit wegen ebenfalls nicht unerwähnt bleiben.

Die Forderung der Grünen, der SPD, der Linken und progressiv-zivilgesellschaftlicher Kräfte nach einer Volksabstimmung hat über Stuttgart hinaus längst Eingang in eine allgemeine Demokratiedebatte gefunden. Referenden werden als Heilmittel für die allgemeine Krise der Parteien, der politischen »Klasse«, ja der gesamten Demokratie angepriesen. Wären aber mehr Volksabstimmungen, möglichst auch auf Bundesebene, tatsächlich eine Vitalisierungskur unseres demokratischen Gemeinwesens? Wenn ja, welche Nebenwirkungen hätten Sie? Wer ist eigentlich das »Volk«, das hier mit einem basisdemokratischen Gestus zu den Urnen gerufen wird? Bedeuten Volksentscheide mehr und eine bessere Demokratie? Nicht um Stuttgart, sondern um diese Fragen soll es gehen.

nungen der inhaltlichen Kultur« betrachtete, aber trotz seiner generellen Skepsis Volksabstimmungen auch als ein »geeignetes Revisionsmittel« zur Brechung von Entscheidungsblockaden ansah. Skeptischer noch ist der *Mainstream* der Parteienforschung. Ihr Altmeister Giovanni Sartori kritisiert an Referenden deren Nullsummencharakter, der keinen Raum für Verhandlung und Kompromiss öffne und deshalb nur Sieger und Verlierer kenne. Tocqueville hätte das die »Tyrannei der Mehrheit« genannt. Referendumsgegner fügen hinzu: zufälliger Mehrheiten, die zudem noch erheblichen Stimmungsschwankungen unterliegen. Bisweilen könnten es aber auch oft tyrannische aktive Minderheiten sein, die der nicht mobilisierten Mehrheit ihre Werte, Meinungen, Interessen und Weltansicht aufdrängen. Der Hamburger Volksentscheid zur sechsjährigen Primarschule ist dafür ein Beispiel. Es waren nicht mehr als 21,2% aller Wahlberechtigten, die die Entscheidung gegen diese Schulreform »legitimierten«. »Das Volk« hat hier nicht entschieden. Es war die begüterte Minderheit der Hamburger Gesellschaft, die gezeigt hat, wie man mit professionell und gut finanzierten Kampagnen nur ein Fünftel der Wahlbevölkerung braucht, um eine Entscheidung zur Privilegienwahrung durchzusetzen.

Im Übrigen, so rufen die Verteidiger der reinen Repräsentationslehre uns zu, müsse noch jede Referendumsdemokratie aufgrund der Komplexität der Entscheidungsmaterien an den »Klippen der kognitiven Unfähigkeit« des Volkes scheitern. Auf dieses Argument wird im Lichte der jüngeren empirischen Forschung zurückzukommen sein. Wenig haltbar ist indes das altkonservative Argument, dass Referenden zur Polarisierung der Gesellschaft führen und damit die Demokratien destabilisieren. Dies war entgegen der tatsachenwidrig verbreiteten Meinung weder in Weimar der Fall, noch gibt es dafür Anhaltspunkte in den referendumsoffenen

Demokratiethorie: Pro und Contra

Die Argumente für und wider Volksentscheide sind über die letzten Jahre erstaunlich konstant geblieben. Theoretisch überzogen sind Argumente, die, wie die des Pluralismustheoretikers Ernst Fraenkel, die »prinzipielle Strukturwidrigkeit« der direkten und repräsentativen Demokratie behaupten. Eine solche Dichotomie ist unterkomplex und empirisch nicht haltbar, wie die stabilen Demokratien der Schweiz und Kaliforniens belegen. Umsichtiger argumentierte da schon Max Weber, der Referenden zwar als ungeeignet für »alle einigermassen verwickelten Gesetze und Ord-

Demokratien Italiens, Kaliforniens oder der Schweiz.

Auch die Befürworter können gute Argumente anführen. Anders als die repräsentative Demokratie drücken direktdemokratische Verfahren wie die Volksabstimmung unverfälscht und direkt die Volkssouveränität aus. Der Volkswille wird nicht durch oligarchische Parteien, Lobbies und Parlamente gebrochen. Dieses nicht zuletzt auf Rousseau zurückgehende Argument ist keineswegs sofort von der Hand zu weisen. Das gilt auch für Flächenstaaten – für die Rousseaus direktdemokratische Vorstellung nie konzipiert war –, wenn Volksabstimmungen komplementär zu den repräsentativen Institutionen gedacht werden. Dass auch Carl Schmitt solchen plebiszitären Voten zugetan war, kann weder das Verfahren noch das Argument desavouieren. Allerdings lässt sich aus Schmitts Parlamentarismuskritik schwerlich demokratischer Honig saugen, wie dies die radikalen Links-Schmittianer um Chantal Mouffe und Ernesto Laclau vordenken

Dennoch können Referenden wichtige Kontrollfunktionen gegenüber den Repräsentanten ausüben. Schon die Möglichkeit eines Referendums kann wie ein Damoklesschwert über den Entscheidungen der gewählten Repräsentanten hängen. Dies macht es den Volksvertretern schwerer, sich in konkreten Entscheidungen zu weit vom Mehrheitswillen der Bevölkerung zu entfernen, weil sie dann möglicherweise ein abrogatives Referendum zu fürchten haben. Zudem werden den Bürgern jenseits von Wahlen mit dem Referendum zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, die auch zu einer größeren Akzeptanz gegenüber politischen Entscheidungen und zu größerer Demokratiezufriedenheit in der Bevölkerung führen, wie seriöse Umfragen in der Schweiz zeigen.

Die Vertrauensverluste von Parteien und Parlamenten in Deutschland und Kontinentaleuropa lassen sich nicht kleinreden. Bei allen seriösen Umfragen attestieren die

Bürger diesen Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie die niedrigsten Sympathiewerte. Auch wenn es wenig »objektive« Indikatoren gibt, die einen Demokratieverlust der repräsentativ-demokratischen Institutionen nahelegen, ist doch das »subjektive« Vertrauen in die Parteien, Parlamente, politischen Eliten, ja die Demokratie und Politik insgesamt, in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen. In dem Maße, wie das Vertrauen in die repräsentativen Institutionen abnimmt, steigen die Hoffnungen auf die Segnungen der direkten Demokratie, nicht zuletzt auf der Linken. Ist das gerechtfertigt? Ist es wirklich »das« Volk, das in Referenden seinen unverfälschten Willen zum Ausdruck bringt?

Volksentscheide: Vier Paradoxa

Volksentscheide haben Nebenwirkungen und nicht intendierte Effekte, die ihren Befürwortern ganz offensichtlich verborgen sind. Ich will vier davon nennen.

Soziale Selektion: »Das« Volk soll entscheiden: direkt und unmittelbar, nicht gebrochen von wirtschaftlichen oder parteipolitischen Interessen. Doch geht »das« Volk tatsächlich zu den Volksabstimmungen? Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurückbleibt. Dies gilt insbesondere für Wahlen zu den nationalen Parlamenten einerseits und komplexeren Referendumsfragen andererseits. Hohe Beteiligungsquoten etwa bei grundsätzlichen Verfassungsfragen wie der Beitritt der Schweiz zur UNO blieben bisher die große Ausnahme. Niedrige Partizipationsraten bedeuten aber stets auch eine soziale Selektion: Die unteren Schichten bleiben überproportional zu Hause. Je niedriger die Beteiligung, umso höher die soziale Exklusion. Nicht das Volk in seiner Gesamtheit,

sondern die höheren Schichten, die Zwei-Drittel-Gesellschaft stimmen typischerweise bei Referenden ab. Das untere Drittel des Volkes bleibt weitgehend außen vor. Volksabstimmungen haben eine größere soziale Schiefelage als allgemeine Wahlen. Auch der reflexhafte Appell, das müsse eben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklichkeitsferne, denn von empirischen Einsichten in das politische Partizipationsverhalten.

Selbstexklusion der Unkundigen: Eine jüngere Studie von mehr als 150 Volksabstimmungen in der Schweiz hat gezeigt, dass die Bürger, die an den Abstimmungen teilnehmen, weit kompetenter in politischen Fragen sind als die Gesamtheit der Stimmberechtigten. Es kommt zu einer »Selbst-Selektion der Inkompetentesten« wie der Schweizer Autor Hans-Peter Kriesi schreibt: Die »Inkompetentesten nehmen typischerweise nicht an den Abstimmungen teil«. Es sind die besser gebildeten Bürger, die das »Volk« in Referenden vertreten. Vertreter einer elitären Demokratie könnten argumentieren, dass dies durchaus wünschenswert sei, da dadurch auf gleichsam »natürliche« Weise unvernünftige Entscheidungen »unvernünftiger« Bevölkerungsschichten unwahrscheinlich würden. Dass dies ein elitär-konservatives Argument ist, dürfte der Referendumslinken nicht verborgen geblieben sein. Allerdings müsste es auch die Emphase aller progressiven Befürworter von Volksabstimmungen dämpfen.

Kampagnenfähigkeit: Volksreferenden werden nicht vom Volk initiiert. Es bedarf der Initiatoren – und die kommen aus den meinungsstarken politisierten Mittelschichten, Interessengruppen, NGOs, bisweilen auch aus Regierung und Parteien. Der Erfolg ist keineswegs nur, aber stets auch von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren abhängig. Dafür bedarf es der Ressourcen: politisch, organisatorisch und finanziell. Über solche Ressourcen verfügen vor allem politische Organisatoren oder wirtschaft-

liche Interessengruppen. In Kalifornien haben bei Referenden die überlegenen finanziellen Ressourcen großer Wirtschaftslobbies eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Ausgang der Referenden entfaltet. In der Schweiz ist diese Wirkung weit geringer, aber dennoch nicht verschwunden. Dort spielt häufig die Koalitionsbildung politischer Eliten, die sich für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis positionieren, die ausschlaggebende Rolle. Eine solche repräsentative Kontrolle der Referendumsergebnisse lässt sich auch in Italien nachweisen. Das Volk ist in Volksabstimmungen wesentlich abhängiger von den etablierten politischen und wirtschaftlichen Gruppen, als dies ihre Befürworter wahrhaben wollen.

Ergebniskonservatismus: Die Erfahrungen mit Volksabstimmungen in der Schweiz und in Kalifornien zeigen im Ergebnis häufig die Durchsetzung konservativer Politikinhalte. Staatsausgaben in Demokratien mit Referenden, die auch über haushaltspolitische Materien entscheiden, sind geringer als in repräsentativen Demokratien. Dies heben etwa neo-klassische Ökonomen (Frey, Kirchgaessner) in ihren international vergleichenden Studien und ihren Analysen zu den Schweizer Kantonen stets hervor. In Kalifornien haben steuerwirksame Referenden mit dazu beigetragen, dem Staat Steuern zu entziehen und ihn an den Rand des Bankrotts zu treiben. Dieser Fiskalkonservatismus mag den haushaltspolitischen Präferenzen von Liberalen entsprechen, er schadet aber vor allem denjenigen, die auf finanzielle Transfers und Unterstützung jenseits des Marktes angewiesen sind. Dies gilt für die Bildung, Gesundheit, Alterssicherung und Arbeitslosigkeit. Der Zusammenhang zwischen fiskalkonservativem Abstimmverhalten und Beteiligung liegt auf der Hand: Die unteren Schichten, die der Hilfe des Staates bedürfen, gehen weit unterdurchschnittlich; die Besserverdienenden, die mit ihren Steuern diese staatlichen Leistungen maßgeblich mitfi-

nanzieren, überdurchschnittlich häufig zu Referenden. Volksabstimmungen in haushaltspolitischen Bereichen haben einen eingebauten Trend zur Besitzstandswahrung der Besitzenden gegenüber den einkommensschwachen Schichten. Sowohl die Beteiligungslogik wie auch die empirische Forschung deuten auf eine Privilegierung des Partikular- gegenüber dem Gemeinwohl hin. Die Volksabstimmung in Hamburg zur Schulgliederung hat noch einmal die Dominanz der gutsituierten Bürger und ihrem unverhohlenen Interesse an der Privilegienwahrung auch hierzulande deutlich gemacht. Auch im Schwabenland hat sich der Bürgerprotest vor allem an den »überzogenen« Kosten entzündet.

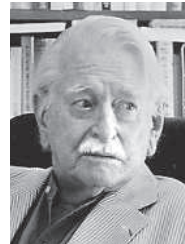
Es soll kein Zweifel aufkommen: Referenden können eine vitalisierende Komplementärwirkung auf die repräsentativen Demokratien von Flächenstaaten entfalten. Ihre legitimierende Funktion soll nicht ver-

schwiegen werden. Doch die vier »Paradoxa« entzaubern etwas die basisdemokratischen Erwartungen der Befürworter direktdemokratischer Verfahren. Sie sind nicht die üblichen konservativen Einwände gegen die Unsicherheit von Volksabstimmungen und ihre angeblich destabilisierenden Wirkungen. Es ist vielmehr die Perspektive des unteren Drittels unserer Gesellschaft. So paradox es auch klingen mag: dessen Interessen sind in repräsentativen Institutionen besser aufgehoben als in Entscheidungen, die »das Volk« trifft. Denn wer in Volksentscheiden vor allem initiiert und abstimmt, ist nicht ein repräsentativer Querschnitt oder gar »das Volk« selbst. Beides ist eine Fiktion. Sie kann weder mit der Logik noch der Empirie von Volksabstimmungen beglaubigt werden. Referendumsbefürworter müssen solche Einwände ernst nehmen. Insbesondere, wenn sie aus dem linken Lager kommen.

Klaus Harpprecht

Die Glosse: Bürger-Demokratie und die Sklaven der Demoskopie

Gut, sollen die Bürger von Stuttgart in einer Volksabstimmung die Chance haben, ihr Urteil über »Stuttgart 21« zu fällen. Kann es verbindlich sein? Kann es die demokratisch legitimen Verfahren, in denen das gigantische Projekt ordnungsgemäß beschlossen wurde, kurzerhand außer Kraft setzen? Wir hören das Bundesverfassungsgericht hüsteln. Vielleicht fände ein Kompromiss Gnade vor den Karlsruher Damen und Herren? Eine Korrektur der gesetzlich verankerten Planung, die den neuen Einsichten über die Gefahren des Unternehmens, die technische Machbarkeit, die drohenden Umweltschäden, den Respekt vor der historisch bedeutenden Architektur, die tatsächlichen finanziellen Belastungen entspräche? Bis dahin freilich Baustop.



Klaus Harpprecht

(* 1927) ist Mitherausgeber der *Neuen Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, war Berater von Willy Brandt. Zuletzt erschienen: seine Biografie über Marion Gräfin Dönhoff. Im Februar erhielt er den Lessing-Preis der Stadt Hamburg.

Die Selbstkorrektur der parlamentarischen Gremien brauchte ihre Zeit. Das wäre das geringste Opfer. Und womöglich die gerechte Strafe für das Versäumnis einer gründlichen Aufklärung der Bürger, ehe die Abgeordneten in Stadt und Land ihre Entscheidungen trafen. Diesen Mangel haben sich alle beteiligten Parteien vorzuwerfen, doch vor allem jene, die plötz-