

Direkte Demokratie jenseits der Diskursrituale Ein Plädoyer für Entkrampfung und Mut zum Experiment

Dieter Rucht

Seit Jahrzehnten wird in Deutschland und anderen Demokratien eine Debatte um mehr Bürgerbeteiligung geführt. Dieser Diskurs hat im Jahr 2010 erneut an Schwungkraft gewonnen. Ein wesentlicher Katalysator hierfür war in Deutschland der Konflikt um das Bahnprojekt Stuttgart 21. Neben Fragen der Planung, Entscheidungsfindung und Durchsetzung von Großprojekten wurden auch der Zustand der bundesdeutschen Demokratie sowie die Angemessenheit von Bürger- bzw. Volksentscheiden diskutiert. Zwar haben sich in den letzten Jahren die Stimmen zugunsten der direkten Demokratie vermehrt, doch ist kein argumentativer Fortschritt zu verzeichnen. Rede und Gegenrede erschöpfen sich in einer Endlosschleife. Erneut werden auf beiden Seiten längst bekannte Positionen bekräftigt. Der Streit lässt sich auf eine überschaubare Zahl von Gesichtspunkten reduzieren, für welche die Kontrahenten jeweils ihre „passenden“ empirischen Beispiele anführen, ohne dass es zu Annäherungen in der Sache kommt.

In dieser festgefahrenen Diskussionslage könnten einige gedankliche Lockerungsübungen hilfreich sein. Meine Position als Befürworter von mehr direkter Demokratie will ich nicht verhehlen, allerdings doch eher einen metakommunikativen Zugang wählen. Zunächst sind zwei triviale Feststellungen in Erinnerung zu rufen: Auch den vehementen Fürsprechern direkter Demokratie geht es nicht um die Abschaffung, sondern lediglich um die Ergänzung repräsentativer Demokratie. Deren Verteidiger könnten somit mehr Gelassenheit an den Tag legen. Schließlich sind auch in der Schweiz, dem Musterland direkter Demokratie, die repräsentativen Institutionen und Verfahren nicht außer Kraft gesetzt. Zum Zweiten ist darauf hinzuweisen, dass in der Bundesrepublik bestimmte Verfahren der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene und Landesebene längst praktiziert werden. Auch wenn Beobachter einzelne Volksentscheidungen als falsch einstufen mögen, so hat diese Praxis keineswegs zu einer Destabilisierung des Gemeinwesens geführt. Die gilt auch für den Freistaat Bayern, wo mit Abstand am meisten Volksentscheide zustande gekommen sind.

Weitere Überlegungen können ebenfalls zur Entkrampfung der Debatte beitragen; es geht um die Vorannahmen der jeweiligen Positionen, um die argumentativen Strategien und deren empirische Basis sowie ein Plädoyer für zeitlich begrenzte Experimente.

Die Auseinandersetzung um mehr Demokratie bewegt sich in der Regel auf einer mittleren Abstraktionsebene zwischen allgemeinen Demokratietheorien und konkreten Verfahrensfragen. Auf dieser Ebene führen etwa Kritiker direkter Demokratie ins Feld, sie befördere Populismus, sei stimmungsfähig, vereinfache komplexe Sachverhalte, erlaube keine Kompromisse, privilegiere ressourcenstarke und artikulationsmächtige Gruppen, begünstige Flucht aus politischer Verantwortung. Derartige Argumente sind jedoch durch tiefer gelagerte Menschenbilder, politisch-ideologische Einstellungen und Wahrnehmungen präformiert, die nur selten verdeutlicht werden.

Einer dieser prägenden Faktoren ist die grundsätzliche pessimistische oder aber optimistische Haltung im Hinblick auf das Vernunftpotenzial der Bevölkerung. Die Pessimisten, die sich selbst in aller Regel als Realisten verstehen, misstrauen „dem Volk“. Sobald der Bürger das politische Gebiet betritt, argumentiere und analysiere er, wie Joseph Schumpeter formulierte, „auf eine Art und Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil aner-

Summary: There is hardly any progress in the newly revitalised debate on the pros and cons of direct democracy as a complement to the representative democratic system. In such a situation of stalemate and redundancy of the debate, a threefold approach may be useful: first, to shed some light on the underlying basic assumptions of the explicit arguments; second, to name and blame some problematic strategic manoeuvres and the highly selective use of empirical reference points; finally, an experimental introduction of instruments of direct democracy in order to put an end to a struggle marked by dogmas and speculation.

Kurzgefasst: In der erneut anschwelenden Debatte um das Für und Wider direkter Demokratie als einer Ergänzung des repräsentativ-demokratischen Systems gibt es keinen argumentativen Fortschritt. In dieser festgefahrenen Lage kann dreierlei hilfreich sein: die Tiefenstruktur der argumentativen Auseinandersetzung zu beleuchten, problematische argumentative Strategien und einen fragwürdigen Umgang mit empirischen Hinweisen zu benennen und den gleichermaßen von starren Prinzipien wie spekulativen Prognosen geprägten Streit um mehr direkte Demokratie durch eine experimentelle, aber zeitlich zunächst begrenzte Praxis zu entschärfen.

kennen würde. Er wird wieder zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig.“ Im Vergleich dazu hätten die Eliten einen besseren Informationsstand, neigten zu ausgewogeneren Urteilen und wären eher zur Kompromissbildung bereit. Doch wie realistisch ist ein solches Vertrauen in die Eliten? Man denke nur an ihre Unterstützung des Nationalsozialismus, ihre Blindheit gegenüber den Folgen der entfesselten Finanzmärkte oder das konformistische Abstimmungsverhalten von Parlamentariern nach Maßgabe ihrer Fraktionsführungen. So gesehen ist das Vertrauen in die Vernunft der politischen Eliten mindestens ebenso fragwürdig wie das entgegengesetzte Vertrauen in die „Weisheit der Vielen“, die der amerikanische Kolumnist James Surowiecki preist.

Eine zweite problematische Entgegensetzung besteht in der verbreiteten, auch von renommierten Politikwissenschaftlern wie Robert Dahl geteilten Annahme, Effektivität und Demokratie stünden notwendig in einem Spannungsverhältnis bzw. unterlägen der Logik eines Nullsummenspiels. Mehr Demokratie im Sinne direkter Demokratie führe damit zu mehr Friktionen, zu mehr Polarisierung sowie zu mehr sachfremden und uninformierten Entscheidungen. Dem ist wiederum entgegenzuhalten, dass auch repräsentative Demokratien durch Reformblockaden, kurzfristige Entscheidungshorizonte, Vorrang von Machtfragen oder Ködern durch Wahlversprechen gekennzeichnet sein können.

Eine dritte Problematik betrifft die Entgegensetzung von einer (akzeptierten) Personenwahl im repräsentativen System und einer (zurückgewiesenen) Sachentscheidung durch die Wählerschaft. Dabei wird verkannt, dass etliche der gegen direkte Demokratie vorgebrachten Argumente bereits gegen das allgemeine und gleiche Wahlrecht geltend gemacht wurden. So wie früher das Volk für unfähig erklärt wurde, eine angemessene Auswahl seiner Repräsentanten auf der Basis eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts zu treffen, so wird heute, meist mit Verweis auf die immer komplexeren Problemlagen, seine Urteilsfähigkeit im Hinblick auf Sachfragen bezweifelt. Auch neuere Argumente gegen Volksentscheide bleiben einäugig. So soll es gegen Volksentscheide sprechen, dass im Falle diffuser bzw. weit reichender Betroffenheiten unklar sei, auf welcher Ebene – von lokal bis EU-weit – überhaupt entschieden werden soll (siehe den Beitrag von Wolfgang Merkel in diesem Heft). Doch diese Problematik stellt sich in gleicher Weise für bestimmte Entscheidungen repräsentativer Organe. Im Übrigen könnten Verfassungsgerichte die Zuständigkeiten klären.

Wie ganz generell in politischen Debatten zählt auch im Streit um direkte Demokratie nicht allein die Qualität von Argumenten. Vielmehr finden sich Halsstarrigkeit und Unbelehrbarkeit, aber auch rhetorische Manöver, die eher auf Überredung denn auf Überzeugung zielen. Und auch hier mag es für den Fortgang der Debatte hilfreich sein, diese Muster zu erkennen und zu benennen:

Zum Ersten besteht die Neigung, die (potenziell) negativen Seiten bzw. Effekte der jeweils kritisierten Entscheidungsverfahren zu dramatisieren. Dann bezeichnen Kritiker das repräsentative System als hoffnungslos verkrustet, elitär, vermachet, innovationsfeindlich oder gar undemokratisch. Ebenso finden sich mit Blick auf direkte Demokratie die bereits genannten pauschalen Bedenken und Verdikte. Schwarzmalereien dieser Art gehen fast immer mit einer Verklärung des befürworteten Systems einher. Das Ergebnis ist ein ritualisierter Schlagabtausch.

Eine zweite Strategie ist die beharrliche Wiederholung empirischer Behauptungen, die als widerlegt gelten können. So warnen etliche Gegner der direkten Demokratie, Volksabstimmungen hätten zum Untergang der Weimarer Republik beigetragen – zuletzt in der einschlägigen Debatte des Deutschen Bundestags am 23. April 2009. Ebenso notorisch ist in der deutschen Debatte die Warnung, durch Volksentscheide würden womöglich Todesstrafe oder Folter für bestimmte Straftaten eingeführt, obgleich dem das Grundgesetz entgegensteht. Aber auch darüber hinaus ließe sich der Anwendungsbereich von Volksabstimmungen eingrenzen.

Eine dritte Strategie ist das gezielte Aneinander-Vorbeireden. Auf ein Argument, das eine Position zu einem bestimmten Streitpunkt untermauern soll, antwortet die andere Seite mit einem Aber, das kein Gegenargument darstellt, sondern

Literatur

Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter: „Angst vor dem Souverän? Verfassungsstarre und Partizipationsbegehren in Deutschland“. In: Jürgen Kocka (Hg.): *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006*. Berlin: edition sigma 2007, S. 131–154.

Dahl, Robert: „A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation“. In: *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1, 1994, S. 23–34.

Deutscher Bundestag: 16. Wahlperiode – Protokoll der 217. Sitzung am 23. April 2009. online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16217.pdf> (Stand: 02.02.2011).

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.: *Die direkte Demokratie*. Basel: Helbig & Lichtenhahn 1999.

Kriesi, Hanspeter: *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Lanham: Rowman & Littlefield 2005.

Schumpeter, Joseph A.: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 2., erweiterte Auflage. Bern: A. Francke Verlag 1950.

vielmehr einen Themenwechsel einleitet. Das wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn Befürworter von Volksentscheiden darauf verweisen, dass Volksentscheide in der Gesamttendenz eher zur Senkung von Staatsausgaben führen, während beispielsweise Ingo Wellenreuther (CDU) in der zitierten Bundestagsdebatte meint, der Volksentscheid sei „ein primitives Verfahren, bei dem eine Frage mit Ja oder Nein zu beantworten ist“.

Eine vierte Strategie ist die mechanische Übertragung eines – positiv oder negativ angeführten – Falles aus einem sehr spezifischen politisch-kulturellen Kontext auf das eigene Land, wobei die unterschiedlichen Rahmenbedingungen außer Acht gelassen werden. Auch wird beim Hinweis auf Negativbeispiele vielfach ignoriert, dass Vorkehrungen gegen ungewollte Begleitumstände getroffen werden könnten. Kritiker von Volksentscheidungen zitieren gerne das Beispiel Kaliforniens, verweisen neben der inflationären Nutzung von Referenden auch auf einzelne Begleitumstände, zum Beispiel die Einschaltung kommerzieller PR-Agenturen zur Manipulation von Meinungen. Die exzessive Nutzung von Referenden könnte jedoch durch Quoren bei vorgeschalteten Volksbegehren verhindert werden. Auch müssen keineswegs alle Referenden, wie in Kalifornien üblich, an einem Tag pro Jahr gebündelt zur Abstimmung gestellt werden. Zudem wäre es möglich, eine Offenlegung der Finanzierung von Kampagnen gesetzlich vorzuschreiben. Und es könnte wie in der Schweiz von Amts wegen eine möglichst neutrale Darstellung des Pro und Contra einer strittigen Frage gewährleistet werden.

Halbwissen, beharrliche Ignoranz, suggestive Überredung und selektiver Umgang mit empirischen Fakten sind also in Debatten um das Für und Wider direkter Demokratie nicht selten. Erleichtert wird diese Praxis allerdings dadurch, dass – die Schweiz ausgenommen – zu etlichen empirischen Fragen kaum systematische und vergleichende Untersuchungen vorliegen und/oder die bisherigen Ergebnisse keine klaren Schlussfolgerungen zulassen.

Die Debatte um die Vor- und Nachteile direkter Demokratie ist auf argumentativem Wege schwer entscheidbar, ein breiter Konsens vorerst nicht zu erzielen. Also wird über die Möglichkeit direkter Demokratie auf konventionellem Wege entschieden: durch die Mehrheit der gewählten Repräsentanten. Diese scheint es aus zwei Gründen wenig zu kümmern, dass die Mehrheit der Bevölkerung in dieser Frage anders denkt. Erstens misstrauen die Parlamentarier auch in dieser Entscheidung über Entscheidungen der Bevölkerung: Ihr fehle die nötige Urteilskraft. Weit wichtiger ist, dass mit dem Ausbau direkter Demokratie der Spielraum der gewählten Repräsentanten beschnitten würde. Ein Votum für direkte Demokratie würde auch ein Stück Selbstentmachtung der Parlamentarier bedeuten. Ohne verstärkten Druck von außen bleibt es somit beim Status quo.

Soweit jedoch Argumente und vor allem empirische Erfahrung zählen sollen, könnte die Debatte um direkte Demokratie noch auf anderem Wege vorangebracht werden. Ich schlage vor, die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene wie auch Veränderungen ihrer Ausgestaltung in etlichen Bundesländern nicht als schwerwiegende und dauerhaft bindende Grundsatzentscheidung zu behandeln, sondern vielmehr auf experimentellem Wege anzugehen. Ohnehin bieten die aus unterschiedlichen Regelungen resultierenden Praktiken in den einzelnen Bundesländern bereits eine gute empirische Grundlage für die Beurteilung angemessener Verfahren – angefangen von der praktischen Verhinderung von Volksbegehren durch hohe Hürden im Saarland und in Baden-Württemberg bis zu einer gegenteilig wirkenden Ausgestaltung in Bayern.

Außerdem: Was spricht dagegen, direkte Demokratie auf Bundesebene zunächst nur für einen begrenzten Zeitraum einzuführen und, wie manche Gesetze, mit einer Revisionsklausel zu versehen? Dies mag in diesem Falle, da es eine Veränderung des Grundgesetzes voraussetzt, ungewöhnlich sein, aber erscheint nicht als unmöglich. Im Lichte der dann gemachten Erfahrungen, also fernab des spekulativen Palavers über mögliche Vor- und Nachteile, ließe sich eine Bilanz mit entsprechenden institutionellen Konsequenzen ziehen. Wenn die Skeptiker ihrer Sache so sicher sind, so können sie sich getrost auf das Experiment direkter Demokratie in dem Bewusstsein einlassen, dass danach die Debatte tatsächlich ad acta gelegt werden kann.



[Foto: Evelin Rieffer-Rucht]

Dieter Rucht ist Ko-Leiter der Forschungsgruppe Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa sowie Honorarprofessor am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin. Er forscht über Politische Soziologie, Öffentlichkeit, soziale Bewegungen und politischen Protest.
rucht@wzb.eu