

Wenn das Volk  
selbst entscheidet

# Mehr Demokratie ohne Repräsentation?

Hans-Detlef Horn

Seit der deutschen Wiedervereinigung ist das politische Leben von einer in der Nachkriegsgeschichte beispiellosen Plebisziteuphorie durchdrungen. Treffend hat kürzlich Bundesverfassungsrichter Udo Steiner vom „plebiszitären Jahrzehnt“ der Jahre 1990 bis 2000 gesprochen. Allenthalben drängt der Mitwirkungsanspruch des Aktivbürgers auf die unmittelbare Teilhabe an der Staatsgestaltung. Besonders auf kommunaler, aber auch auf Länderebene haben die Techniken der direkten Demokratie einen rasanten Zulauf erfahren, und dort, wo es sie nicht schon gab, sind sie nicht minder rasch geschaffen worden. Die Palette der Themen ist ebenso breit gefächert wie ihre politische Bedeutung: von jedweden Verkehrsbauwerken, von Müllgebühren, Museen und Kindergärten, pferdefreundlichen Wäldern und Öffnungszeiten für Videotheken über – jetzt wird es wieder bedeutender – Fußballstadien (München) und Passionsspiele (Oberammergau), Abfallwirtschaftskonzepte, Schul- und Rechtschreibreformen, Kommunal- und Richterwahlen bis hin zur Abschaffung eines Verfassungsorganes (Bayerischer Senat).

Allein auf der gesamtstaatlichen Ebene des Bundes gibt es – sieht man von dem Sonderfall der Länderneugliederung ab – bislang noch keine direkt-demokratischen Teilnahmeformen. Geeignete Themen werden indes immer wieder genannt: sei es – vor zehn Jahren – die Hauptstadtfrage, jüngst die doppelte Staatsbürgerschaft und der Atomaus-

stieg, die Asyl- und Einwanderungsgesetzgebung, die Ökosteuer, die EU-Osterweiterung oder die EU-Grundrechte-Charta. Die Befürwortung bundesweiter Plebiszite gehört heute – quer durch alle Parteien – zur *political correctness*, will man sich nicht den Vorwurf volksabgewandter Gesinnung eintragen. Doch interessanterweise fallen die Voten sogleich vorsichtiger aus, wenn es um die Details ihrer Ausgestaltung geht; diese bedürften dann doch erst noch der genauen und eingehenden Prüfung. Auch über die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung ist man sich einig. Beides zusammengekommen lässt eine kurzfristige Änderung des Status quo nicht erwarten, obgleich die Gesetzentwürfe seit langem in den Schubladen liegen.

## Der antirepräsentative Impuls

Die Wiederkehr der plebiszitären Ambition – sie ist ja nicht originell, sondern erhebt sich aus der Gruft abgelegter Verfassungsdebatten – mag immer noch von einem echten Glauben an die immanente Weisheit des „Souveräns“ getragen und darin mystischen Ursprungs sein. Greifbarer jedoch erklären sich die gesteigerten Impulse aus der allseits zu beobachtenden Unzufriedenheit mit dem parlamentarisch-demokratischen Repräsentativsystem. Freilich ist auch das keineswegs neu; die Parlamentarismuskritik ist so alt wie der Parlamentarismus selbst. Man sieht sich durch Parlament und Parteien nicht mehr „richtig“ vertreten, bisweilen übergangen, missachtet, ge-

täuscht. Der professionelle parlamentarische Betrieb gilt als schwerfällig, undurchschaubar und privilegiert, insgesamt als unfähig, die Vielfalt der politischen Vorstellungen, Interessen und Strebungen in der Bürgerschaft aufzunehmen und angemessen zu reflektieren. Hier gelten die Techniken der unmittelbaren Demokratie als „Königsweg“, diese Unzulänglichkeiten einzudämmen. Der periodisch wiederkehrende Wahlakt des Staatsbürgers, dem das repräsentative System seine plebiszitäre Grundlegitimation und Kontrolle verdankt, wird nicht mehr als der alleinige Ausdruck der demokratischen Willensbekundung akzeptiert. Das zu voller politischer Mündigkeit erwachsene Volk beansprucht zusätzlich, neben oder an Stelle seiner Repräsentanten unmittelbar auf das Gemeinwesen Einfluss zu nehmen. „Wir sind das Volk!“, jener kraftvolle Ruf der friedlichen Revolutionäre des Jahres 1989 scheint zum Nukleus demokratischer Leitkultur geworden. Dass er mittlerweile fortlebt in der gemäßigeren Forderung nach „mehr Demokratie“ oder gar in der niedlichen Formel von der „Mitmach-Demokratie“, mag seinen guten Grund auch darin finden, dass jener Ausruf literarisch wahrlich keinem sympathischen Lustspiel entstammt, sondern einem schaurigen Drama, Büchners „Dantons Tod“, und dort im Kontext blutrünstiger Jakobinerlogik auftritt.

Dass das plebiszitäre Argument seine enorme Schlagkraft gewinnt aus der Antithese zur repräsentativen Demokratie, tritt am stärksten hervor im Fall der unmittelbaren Volksgesetzgebung, das heißt dann, wenn ein Gesetzentwurf auf Grund eines Volksbegehrens durch einen anschließenden Volksentscheid Gesetz werden soll. Hier wird „das Volk“ vom Anfang bis zum Ende eines Gesetzgebungsverfahrens unmittelbar tätig und drängt die ordentlichen Gesetzgebungsorgane beiseite. Doch auch bei den ande-

ren Plebiszitarten bleibt dieses Grundmotiv präsent: beim Referendum im engeren Sinne, das heißt jenem Volksentscheid, der einen vorangegangenen Parlamentsbeschluss zum Gegenstand hat, ebenso wie bei der Volksinitiative, die ein erstmaliges Tätigwerden des Parlamentes beabsichtigt. Die Stoßrichtung geht zwar nicht auf eine Ablösung und Ersetzung der repräsentativen Demokratie, wohl aber zielt sie – darüber besteht Konsens – auf ihre Änderung und Ergänzung ab. Dahinter steht die Überzeugung, dass die plebiszitären Instrumente einen demokratischen Mehrwert erbringen, mit anderen Worten: dass es zum besseren Gelingen des demokratischen Gemeinwesens beiträgt, wenn sich das Volk selbst einschaltet. Als Schlagwort formuliert: Mehr Demokratie ohne Repräsentation.

### Der prinzipielle Rechtfertigungsbedarf

Dieser Anspruch ist gewiss ernst zu nehmen – allerdings zunächst und vor allem in dem Sinne, dass die plebiszitären Demokratieformen in der Tat einem Rechtfertigungszwang unterliegen. Dem Druck nachzuweisen, dass sie das Tor öffnen in den Himmel einer besseren Demokratie, können sie nicht entinnen. Hierfür mag es nicht mehr genügen, auf jene vernünftige Regel zu verweisen, die aus der unvermeidlichen Endlichkeit unseres Lebens folgt: dass der Veränderer die Beweislast trägt; der Zeitgeist neigt eher dazu, die „Position kontrafaktischer Omnipotenz“ einzunehmen und also dem Bestehenden die Beweislast aufzubürden (Odo Marquard).

Doch dass dies nicht hinreicht, wird letztlich auch von den Propagatoren akzeptiert. Ihr Begehren nach „mehr“ Demokratie erschöpft sich ja nicht in der Anspruchslosigkeit des bloßen Mitmachens. Ihnen geht es nicht allein darum – um ein sportliches Bild zu verwenden –, die Zahl der Mitspieler zu erhöhen, sondern ihnen

geht es darum, durch eine größere Spielerzahl mehr Tore zu erzielen. Solcher Ehrgeiz, dem Fußballvolk bestens vertraut, entstammt den Tiefenschichten der republikanischen Idee, in denen der Verfassungsstaat ankert. Der plebiszitäre Anspruch von heute weiß um die staatsethische Dimension der Demokratie, welche die Herrschaft *durch* das Volk als eine Herrschaft *für* das Volk, das heißt für sein Wohl, ausweist – *res publica res populi*. Er will sich dann aber als eine eigenständige Verwirklichungsweise dieses allgemeinen Wohles verstanden wissen. Daher verdient der Bremer Staatsgerichtshof uneingeschränkte Zustimmung dafür, dass er kürzlich judizierte: Die im Volksgesetzgebungsverfahren beschlossenen Gesetze müssen sich „in prinzipiell vergleichbarer Weise“ wie Parlamentsgesetze am Gemeinwohl orientieren und die ihre Bindungswirkung rechtfertigende „Verallgemeinerungsfähigkeit“ nachweisen.

Diese Weichenstellung führt freilich in der politischen Debatte häufig zu Fehlverständnissen. Wer so die Rechtfertigungsbedürftigkeit der plebiszitären Techniken behauptet, sieht sich von deren Verfechtern nicht nur alsbald dem Verdacht ausgesetzt, das Volk für dümmer zu halten als seine Repräsentanten, sondern gerade zum Beweis des Gegenteiles mit einer Vielzahl von Beispielsfällen konfrontiert, die doch die politische Güte der im plebiszitären Entscheidungsverfahren gefundenen Ergebnisse zweifelsfrei belegen. Solche Strategien sind indes ebenso unergiebig wie der verbreitete Gegeneinwand, es stünde keineswegs fest, was herauskäme, ließe man das Volk über die Todesstrafe abstimmen. Auseinandersetzungen dieser Art verlieren sich rasch im Stellvertreter-Streit über konkrete Politik- beziehungsweise Gemeinwohlinhalte. Programm und Kennzeichen der republikanischen Demokratie aber ist die inhaltliche Offenheit des Ge-

meinwohlbegriffs. Er umschreibt lediglich die Maxime, die allgemeine Staatsethik und konkrete Verfassung dem staatlichen und politischen Handeln aufweisen. Seine Auffüllung mit konkreten Inhalten hingegen bleibt dem Prozess der politischen Willensbildung überlassen.

Damit ist es allerdings gerade jener Willensbildungsprozess, das heißt seine Verfahrensweise, der zu einer Frage des Gemeinwohles wird. Und unter diesem Gesichtspunkt erhebt sich die Rechtfertigungsbedürftigkeit der direkt-demokratischen Willensbildungsformen. Ob sich mit ihnen tatsächlich der bessere oder vielmehr ein Irrweg aufzutut: Die Antwort darauf muss auf die allgemeine, nicht die konkrete Fähigkeit zur Hervorbringung guter Entscheidungen abheben, sich so gesehen unter den – dank des Bundesverfassungsgerichtes inzwischen geläufigen – „Schleier des Nichtwissens“ (John Rawls) begeben.

### Der Bonus vorweg

Doch nun wählen die verfassungspolitischen Vorkämpfer des Plebiszits den sprichwörtlichen Angriff zur besten Verteidigung – und sie verfolgen damit eine Strategie, die vor kurzem ein höchst richterliches Siegel erhalten hat, nämlich durch den Staatsgerichtshof von Bremen: „Die Erfahrung(!) lehrt“, so das Gericht, „dass die Formen und Verfahren der parlamentarisch-repräsentativen Gesetzgebung keine Garantie, sondern lediglich eine erhöhte Chance der Gemeinwohlverwirklichung enthalten.“

Es sei dahingestellt, ob sich das Gericht, indem es auf Erfahrungen verweist, noch einer verallgemeinerungsfähigen Methode richterlicher Rechtsfindung bedient. Entscheidend ist dies: Diese Delegitimierung des repräsentativen Demokratiekonzepts operiert bereits mit genuin plebiszitär-demokratischem Gedankengut, erhebt dieses zum Maßstab und unterlegt dessen Auffassung von dem,

was Gemeinwohl ist. Danach wird – in notwendiger Verkürzung – die Realisierung des allgemeinen Wohls gleichgesetzt mit der Durchführung des empirischen Volkswillens, das heißt: Unter Gemeinwohl wird ein Zustand verstanden, der erreicht ist, wenn in ihn jedes von den Bürgern artikuliert Interesse Eingang gefunden hat.

Wird so aber das Gelingen der Demokratie fixiert auf den restlosen Vollzug des aktuellen Volkswillens, gerät der Anspruch zwangsläufig zum Hebel der Repräsentativverfassung. Denn das, was dem parlamentarischen Regierungssystem aufgegeben ist, nämlich dass das Handeln der repräsentativen Organe so beschaffen ist, dass sich die Bürger mit ihren unterschiedlichen Auffassungen ebenso wie mit ihren gemeinsamen Überzeugungen darin wieder finden können (so genannte inhaltliche Repräsentation): das wird zwangsläufig zur offenen Flanke, in die jeder Unzufriedene einbrechen kann, dessen Interesse keine Berücksichtigung gefunden hat. Hier erhebt sich das Plebiszit wie der Phönix aus der Asche. Als Mittel zur Abhilfe genießt es per se demokratische Legitimation – wie denn der Bremer Staatsgerichtshof ohne weiteres feststellen kann – aus der „Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen“, als „Instrument von Minderheiten [...], die sich [...] in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen“.

Auf diese Weise sinkt der Rechtfertigungsbedarf; die Last der Begründung wiegt leichter; das Soll ist schon halb erfüllt. Das Plebiszit hat vorweg einen demokratischen Gemeinwohlbonus, erhält eine Prämie im Voraus, sodass sich die Anforderungen vermindern, die nachträglich an seine verfahrensrechtliche Ausgestaltung zu stellen sind. Die oppositionelle Funktion des Plebiszits wandelt sich unversehens vom Problem zum Heilsbringer des demokratischen Prinzips.

Die unzureichende Gemeinwohl- und Integrationskraft des repräsentativen Systems gilt somit als ausgemacht, seine Unvollkommenheit und zweite Wahl „aus Erfahrung“ als erwiesen. Doch bemerkenswert ist, dass der Ruf nach dem Plebiszit just in dem Augenblick ertönt, in dem die plebiszitäre Umhegung und Anverwandlung dieses Systems auf dem Höhepunkt stehen.

### Trilogie der Bürgerbeteiligung

Da sind zunächst die mannigfaltigen Formen der Bürgerbeteiligung in *politicis*, die der demokratische Rechtsstaat bereithält und für die der Bayreuther Staatsrechtslehrer Walter Schmitt Glaeser das Wort von der „Trilogie der Bürgerbeteiligung“ an Staatsgeschäften geprägt hat: zuvörderst die Vielzahl der Wahlen – von Kommunal- über Landtags- und Bundestags- bis zu den Europawahlen –, durch die der staatliche Apparat unter ständiger plebiszitärer Kontrolle gehalten wird; sodann die zahlreichen Instrumente der Bürgerpartizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung an behördlichen Verwaltungsentscheidungen, zum Beispiel bei der Aufstellung von Bauleitplänen oder der Genehmigung von gefährlichen Anlagen; und schließlich die grundrechtlich abgesicherten Freiheiten zu politischer Betätigung, deren lebendige Wahrnehmung längst dazu geführt hat, dass der formellen Repräsentativdemokratie eine wirkmächtige „informelle Plebiszitärdemokratie“ (Josef Isensee) zur Seite steht.

### Plebiszitäre Legitimation

In besonders eigentümlicher Weise aber ist es der Repräsentationsgedanke selbst, den sich der plebiszitär-demokratische Impuls anverwandelt hat. Die Entwicklung ist als Übergang von der qualitativen zur quantitativen, von der virtuellen zur realen Repräsentation vielfach beschrieben worden. Denn seiner Idee nach steht die Repräsentativverfassung für ein Re-

gierungssystem, das den Bezugspunkt des Gemeinwohles eben nicht allein in der Empirie des Volkswillens aufsucht, sondern darüber hinaus in einem hypothetischen Volkswillen, der für ein originäres Gesamtinteresse steht. Das Postulat der Verallgemeinerungsfähigkeit staatlicher Handlungen folgt hier dem *kategorischen Imperativ* und orientiert sich prinzipiell an dem, was gut und richtig ist für die Gegenwart und die Zukunft des Volkes. Dies ist der letzte Richtpunkt des Gemeinwohles, nicht indes die freie Entscheidung des Volkes, jedes – von diesem objektiven Standpunkt aus betrachtet – beliebige Interesse zum Gesamtinteresse zu erklären, wenn es nur die aktuelle Mehrheit hinter sich versammelt. In diesem Sinne repräsentiert der Volkswille das Gemeinwohl, ist also nicht mit ihm identisch. Das ist keineswegs nur ein theoretischer Unterschied. Der praktische Unterschied zeigt sich in der abweichenden Einschätzung des empirisch-aktuellen Volkswillens: Das plebiszitäre Konzept glaubt an dessen Unfehlbarkeit, das repräsentative hingegen bedenkt dessen Fehlbarkeit.

Genau daran jedoch entzündet sich der demokratische Argwohn bis heute. Die Vorstellung, der gewählte Repräsentant habe den mutmaßlichen, kategorisch auf ein qualitativ gebundenes Gemeinwohl ausgerichteten Willen der repräsentierten Gesamtheit zu verwirklichen, erregt Anstoß. Denn die *normative* Deutung der Repräsentation erzeugt allzu leicht den Eindruck, einer Enklave das Wort zu reden, die dem quantitativen Demokratismus wie dem allergischen Individualismus entzogen ist. Und sie weckt das Misstrauen, dass die Repräsentanten ein Bewusstsein eigener Souveränität herausbilden, verbrämten Sonderinteressen den Vorzug vor dem Kollektivinteresse einräumen und sich so vom Volk entfernen.

Solche Anfechtung wiegt folgeschwer. Der ursprünglich gegen den ab-

solutistischen Durchgriff der Krone konzipierte Begriff der Volksvertretung als einer Versammlung, die das im überindividuellen Gesamtinteresse verbundene Volk repräsentiert, konnte dem auf Dauer nicht standhalten. Nach und nach ist er von dem Postulat real-demokratischer Repräsentation eingeholt worden. Das vormalige Problem der Repräsentativverfassung, dem Parlament einerseits das objektive Wohl des Volkes anzuvertrauen, es andererseits aber nicht gänzlich unabhängig zu lassen von den Regungen des Volksempfindens, hat sich gleichsam umgekehrt. In der parlamentarischen Demokratie von heute steht das Anliegen im Vordergrund, das staatliche Handeln in die ständige Abhängigkeit des aktuellen Volkswillens zu bringen. Dem hat die Technik der Repräsentation zu dienen, indem sie die Legitimation und die Kontrolle der Volksvertreter durch das Volk ermöglicht.

### Unverzichtbarkeit der Parteien

Für das Gelingen dieser Demokratisierung der Repräsentation haben sich die politischen Parteien als unverzichtbar erwiesen. Als gesellschaftliche Massenorganisationen und zugleich Träger der Parlamentsfraktionen organisieren, koordinieren und rationalisieren sie die Kommunikation zwischen dem Volk und seinen Vertretern. Dadurch tragen sie die Vielfalt der plebiszitären Haltungen und Bedürfnisse wirksam in den parlamentarisch-demokratischen Willensbildungsprozess. Die dadurch erreichte Durchdringung der parlamentarischen Staatsleitung hat sogar das Votum hervorgerufen, die so genannte parteienstaatliche Demokratie sei gar keine repräsentative mehr, sondern eine praktische Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie, in der die parlamentarischen Organe nicht nur vom subjektiven Volkswillen legitimiert und kontrolliert werden, sondern in der sie zudem zu „plebis-

zitären Hilfsorganen“ geworden sind, die von den Parteien als dem Sprachrohr des Volkes angeleitet werden (Gerhard Leibholz). Auch wenn man dieser Zuspitzung nicht zustimmen mag, deutlich ist dies: Dem bürgerschaftlichen Politikengagement steht heute ein präzedenzloses Spektrum an unmittelbaren Entfaltungs-, Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten offen.

Doch wo Fortschritte wirklich erfolgreich sind, treten die verbleibenden Defizite umso penetranter hervor. Das Positive wird selbstverständlich, das Negative unerträglich (Odo Marquard). Das steigert die Ungeduld des Aktivbürgers, sieht er auf seine Parteien. Je mehr sich diese als Volksparteien gerieren, desto unzufriedener wird das Volk. Nun lasten auch auf ihnen jene Vorwürfe, mit denen zuvor allein die parlamentarischen Repräsentanten konfrontiert waren: dass sie den Auffassungen und Belangen der Bürger nicht genügend entsprächen und geneigt seien, in oligarchischer Eigenmächtigkeit zu handeln.

Das trifft die demokratische Repräsentationsleistung des parlamentarischen Regierungssystems ins Mark. Denn das Volk kann das von den Parteien getragene Parlament – gewissermaßen trotz seines repräsentativen Charakters – nur dann als Exponent seines politischen Willens begreifen, wenn es sich von diesen ausreichend vertreten fühlt.

### Trügerische Hoffnung

Instinktiv verlegt das Volk seine letzte Hoffnung auf die plebiszitären Methoden, um auf direkte Weise die vermeintliche Entfremdung zwischen Staats- und Volkswillen zu beseitigen. Dabei zeigt es sich kaum beeindruckt von der Erwägung, dass sich das Plebiszit gerade von den Parteien mithilfe der Medien leichter manipulieren lässt als ein Parlament. Vielmehr waltet dabei ein „diffuser Rousseauismus“, der glaubt, wenn alle zusam-

men unmittelbar an der Gemeinwohlbildung teilhaben, dann fänden auch das individuelle Wohl und Interesse eines jeden Einzelnen seine ungestörte Verwirklichung.

Doch die Hoffnung ist trügerisch, die Enttäuschung vorprogrammiert, die verfassungsrechtliche Duldung beschränkt. Die plebiszitären Techniken gewähren nicht nur keine Garantie, sondern allenfalls eine erheblich geringere Chance zur Gemeinwohlverwirklichung. Das lehrt nicht irgendeine „Erfahrung“, sondern die Einsicht in ihre strukturelle Möglichkeit. Sie bricht sich an den Artikulationsbedingungen des Volkswillens. Diese haben unvermeidbar repräsentativen Charakter. Die Aktualisierung des Volkswillens bedarf notwendig der Anregung von außen, der Frage, die ihn zum Sprechen bringt. Immer muss einer da sein, der diese Aufgabe *für* das Volk übernimmt. Dem Volk selbst aber bleibt nur übrig, auf eine vorformulierte Frage, die seinem Willen bereits die Richtung weist, mit Ja oder Nein zu antworten.

Ob das irgendeinen Zuwachs an demokratischer Gemeinwohlbildung bringen kann, hängt ab von den Bedingungen, die an das eine wie an das andere, an die Frage und an die Antwort geknüpft sind. Hier wird man unterscheiden müssen:

Im Verfahren der Volksgesetzgebung (Volksentscheid auf Volksbegehren) ist der Mangel an demokratischer Gemeinwohlfähigkeit besonders augenfällig. Der Gewinn an Einfluss fällt hier nur denjenigen zu, die die Initiative ergreifen und die Frage stellen. Sie kommen zwar „aus dem Volk“, aber sie sind nicht „das Volk“. Ihre demokratische Befugnis, über die Fragestellung den Volkswillen zu beeinflussen, sucht man daher von der Lautstärke des Beifalls abhängig zu machen, den sie finden. Das Begehren muss ein bestimmtes Unterstützungsquorum erreichen, wenn es zu einem Volksentscheid

kommen soll. Doch wie hoch diese Begehrensquoren auch sein mögen – in der Staatspraxis sind sie denkbar niedrig –, stets sind die Akteure und ihre Anhänger Vertreter bestimmter Partikularinteressen, nicht Vertreter des allgemeinen Volksinteresses. Ihnen fehlt die demokratische Legitimation, die nur die durch Wahl gewonnene, formale Repräsentation herstellt.

Diese Zusammenhänge geben auch die demokratische Rechtfertigung dafür, dass die Vorlagen eines Volksbegehrens, anders als parlamentarische Gesetzentwürfe, einer Vorprüfung durch die Verfassungsgerichte unterliegen können, sowie dafür, dass dem volksbeschlossenen Gesetz gegenüber den ordentlichen Gesetzgebungsorganen weder ein höherer Rang noch eine rechtliche Sperrwirkung zukommen kann – beides ein Dorn im Auge der Plebiszit-Befürworter.

Beim Referendum, das heißt dem nachträglichen Volksentscheid über ein parlamentsbeschlossenes Gesetz, liegen die Dinge anders. Hier trifft das Volk nicht auf eine Vorlage unverantwortlicher Fragesteller, sondern ist zur Entscheidung über eine Frage berufen, die ihm von legitimierten und verantwortlichen Stellen unterbreitet wird. Doch das sichert noch nicht die demokratische Gemeinwohlfähigkeit. Denn im Entscheid verliert das Volk sein verantwortliches Gegenüber; niemand kann zur Rechenschaft gezogen werden. Hier ist es die Möglichkeit der Kontrolle, die allein die Repräsentation gewährleistet, die ausgesetzt ist.

### Qualifizierte Mehrheitsquoren

Zumindest sind qualifizierte Mehrheitsquoren unabdingbar. Denn wenn jedwede Stimmenmehrheit, wie niedrig die Zahl ihrer Stimmen auch sei, für den Erfolg eines Volksentscheides ausreichen soll, dann ist die demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit jedenfalls verfehlt.

Die Demokratie pervertiert zur „Minikratie“, wenn einer minimalen Minderheit des Volkes die Definitionsmacht über das Gemeinwohl eingeräumt und die Autorität zugestanden wird, sich gegen die Mehrheit der Bürger durchzusetzen. Unter Berücksichtigung der Freiheit eines jeden Bürgers, an Volksabstimmungen teilzunehmen oder ihnen fernzubleiben, muss daher die Quote von mindestens 25 vom Hundert aller Stimmberechtigten als allgemeiner Richtwert für demokratisch verbindliche Stimmenmehrheiten verlangt werden. Eine solche Mindeststimmenzahl gewährleistet wenigstens eine „gewisse Repräsentativität“ der Entscheidung. Das hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof für den Fall der plebiszitären Verfassungsänderung ausdrücklich bekräftigt.

Dabei stellt man allerdings zumeist auf die zustimmende Mehrheit ab. Es muss also die Mehrheit der Befürworter (der Ja-Stimmen) die bestimmte Mindestquote, das so genannte Zustimmungsquorum, erreichen, damit das Volk unmittelbar die bisherige Rechtslage ändern kann. Das ist zweifellos richtig für den Volksentscheid, der auf ein Volksbegehren ergeht. Für das Referendum im engeren Sinne jedoch wäre es erforderlich, die Debatte über ein Ablehnungsquorum zu führen, wie es etwa in Dänemark bekannt ist. Das bedeutet: Soll ein Gesetz, das von der Vertretung des Volkes bereits beschlossen ist, doch noch an seinem unmittelbaren Willen scheitern, muss die dahingehende Abstimmungsmehrheit eine qualifizierte Höhe ausmachen. Allein darin mag man dann einen demokratischen Mehrwert erkennen.

### Stärkung statt Schwächung der Repräsentativdemokratie

In allen anderen Fällen jedoch steht der emotionale Gewinn des Plebiszites außer Verhältnis zu dem rationalen Verlust, den das Verfahren der demokratischen Ge-

meinwohlfindung erleidet. Die Institutionalisierung und Ausdehnung direkt-demokratischer Verfahren bedeutet, akkurat auf das zu verzichten, was gerade die „erhöhte Chance zur Gemeinwohlverwirklichung“ und die prinzipielle Zustimmungsfähigkeit des Repräsentativsystems ausmacht: die Legitimierung der staatlichen Entscheidungsträger durch das Gesamtvolk, die Rationalisierung des unhintergehbaren Repräsentationscharakters jeder politischen Leitung und Anleitung, die Herstellung eines Verantwortlichkeitszusammenhangs zwischen Entscheidungsträger und Entscheidungsfolgen, die politische und die juristische Rückbeziehung des staatlichen Handelns auf den Willen des Volkes, die interessendurchlässige und interessenausgleichende Verfahrensweise der Willensvereinheitlichung, schließlich die Kontrolle und Absetzbarkeit der Entscheidungsträger bei Missfallen.

All das schließt notwendig die Selbsthandlungsfähigkeit der Leitungsorgane (Stichwort: freies Mandat) ebenso ein wie eine gewisse objektiv-qualitative Verpflichtung der Repräsentation, die über den bloßen Vollzug des aktuell-empirischen Willens hinausweist (Ernst-Wolfgang Böckenförde); beides aber nicht aus Gründen volksabgewandter Reservierung elitistischer Enklaven, sondern aus volkszugewandter Verantwortung und zum Zwecke abkühlender Distanzierung von der Tageshitze des demokratisch-egalitären Interessenkampfes.

Alle Anstrengungen müssen daher dahin gehen, die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Repräsentativdemokratie zu bewahren und zu stärken. Bestehenden oder empfundenen Defiziten muss systemimmanent begegnet werden, und das verlangt insbesondere die Pflege der Demokratie *in* den Parteien. Denn nur wenn dort den plebiszitären Kräften ausreichend Einflussmöglichkeiten eröffnet werden, kann die Repräsentativverfas-

sung zum Wohle des Volkes gedeihen (Ernst Fraenkel).

Die außerhalb dieses Systems angebrachten Plebiszitetechniken versprechen indes keine bessere Demokratie. Vielmehr weist es gewissermaßen auf einen demokratischen Minderwertigkeitskomplex, wenn das Volk seinem Parlament nicht mehr die Fähigkeit zur Repräsentation zutraut. Sofern man dennoch meint, dem emotionalen Druck Luft geben zu müssen, sollten sich die plebiszitären Elemente jedenfalls in das System der repräsentativen Demokratie einpassen und seine Dominanz bewahren. Der politische Raum, der dafür in Betracht kommt, muss dabei auf die Länder beschränkt bleiben. Auch wenn ihnen Staatsqualität nach Maßgabe des Grundgesetzes zukommt, so sind sie doch eingebettet in die politische Einheit, die der Gesamtstaat gewährleistet (Josef Isensee).

Die großen Fragen und Kontroversen, welche diese politische Einheit berühren, entziehen sich der Entscheidung per Aklamation. Während die Länder der plebiszitären Gemeinschaftsideologie Spielraum geben, muss zumindest im Bund – wie in den USA – die repräsentative Staatsordnung als Gegengewicht erhalten bleiben.

## Demokratie als Volksbeurteilung

Die Rede von der Volksherrschaft, so schreibt Walter Schmitt Glaeser, ist ein Mythos. „Das Volk kann konkret nicht herrschen, weil es nicht in der Lage ist, politisch zu gestalten; sehr wohl kann es dagegen politische Gestaltung beurteilen.“ Demokratie ist daher „Volksbeurteilung, nicht Volksherrschaft“.

Die spezifische Leistung der repräsentativen Demokratie liegt darin, dass diese Volksbeurteilung relevant ist und Konsequenzen hat. Darauf sollte sich das politische Selbstbewusstsein des Volkes wieder konzentrieren.