

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Reinhold Zippelius

Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips
in der Demokratie

Ulrich Lohmar

Politik und Sachverstand

Zur Freiheit parlamentarischer Entscheidung
in der wissenschaftlichen Zivilisation

Michael Strübel

Mehr direkte Demokratie?

Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich

B 42/87

17. Oktober 1987

Reinhold Zippelius, Dr. jur. habil., geb. 1928; 1956—1963 im bayerischen Ministerialdienst; 1963 o. Professor und Vorstand des Instituts für Rechtsphilosophie und Allgemeine Staatslehre an der Universität Erlangen; 1985 o. Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Wertungsprobleme im System der Grundrechte, 1962; Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), 1985⁹; Das Wesen des Rechts, 1978⁴; Juristische Methodenlehre, 1985⁴; Gesellschaft und Recht, Grundbegriffe der Rechts- und Staatssoziologie, 1980; Einführung in das Recht, 1978²; Rechtsphilosophie, 1982; Geschichte der Staatsideen, 1985⁵; Die Bedeutung kulturspezifischer Leitideen für die Staats- und Rechtsgestaltung, 1987; (zus. mit Theodor Maunz) Deutsches Staatsrecht, 1985²⁶.

Ulrich Lohmar, Dr. sc. pol., geb. 1928; o. Univ.-Professor; Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften an den Universitäten Köln, München, Hamburg und Münster; 1957 bis 1976 Mitglied des Deutschen Bundestages und elf Jahre davon (1965—1976) Vorsitzender des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft bzw. für Forschung und Technologie; 1969 bis 1984 Ordinarius für Politische Wissenschaften in Duisburg und Paderborn; seit 1976 Vorsitzender der Stiftung für Kommunikationsforschung, einem Forum für Wirtschaft, Wissenschaft und Politik in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Wirksamkeit und Ansehen in Berufsberatung und Arbeitsvermittlung im Urteil Jugendlicher, Köln 1952; Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963; Deutschland 1975, München 1965; Wissenschaftsförderung und Politikberatung, Gütersloh 1968; Demokratisierung in Deutschland, Gütersloh 1969; Die Koalition der Zukunft — Demokratie und Wissenschaft in der Industriegesellschaft, München 1972; Wissenschaftspolitik und Demokratisierung, Düsseldorf 1973; Staatsbürokratie München 1975; Die Ratlosen. Vom Dilemma der Jungen, der Erwachsenen und der Alten, Düsseldorf 1980; Auf den Spuren der Zeit, Köln 1987.

Michael Strübel, Dr. phil., geb. 1954; Studium der Politologie, Geschichte und des Völkerrechts in Heidelberg und Berlin; derzeit Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Neue Wege der italienischen Kommunisten, Baden-Baden 1982; (Hrsg.) Friedens- und Sicherheitspolitische Alternativen, Gießen 1985; Umweltpolitik und internationale Beziehungen, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), Technik und internationale Beziehungen, Baden-Baden 1986.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie

I. Einleitende Bemerkungen

Die Geschichte ist erfindungsreich und verleiht oft alten, scheinbar ausdiskutierten Themen neue Aktualität. Die vergangenen Jahre brachten eine Welle demonstrativer Protestbewegungen gegen demokratisch beschlossene Gesetze und demokratisch legitimierte Verwaltungsmaßnahmen. Im Zusammenhang damit erhob sich erneut die Frage nach der Rechtfertigung demokratischer Mehrheitsentscheidungen. Dies geschah vor allem durch gehäufte Inanspruchnahmen eines Widerstandsrechts — auch in der gemäßigten Form des „zivilen Ungehorsams“, gerichtet gegen Gesetze und Maßnahmen, die durch die institutionell ermittelte Mehrheit der Bürger beschlossen oder mittelbar legitimiert waren. Sollen, so lautete hier die Frage, Mehrheitsentscheidungen auch dort noch die einzelnen binden, wo es um Existenzfragen der Nation oder auch der einzelnen geht, etwa dann, wenn umstritten ist, ob Mehrheitsentscheidungen eine politische Gemeinschaft einem Krieg näherbringen oder die Umweltzerstörung vorantreiben?

Die folgenden Überlegungen gelten nur der Frage, ob und mit welchen Argumenten die rechtliche Letztentscheidungskompetenz der Mehrheit des Staatsvolks zu rechtfertigen ist. Sie gelten insbesondere nicht bloßen Fragen politischer Klugheit: Zu dieser Unterscheidung sei hier nur soviel bemerkt: Auch wenn man unterstellt, daß die Mehrheit die Kompetenz haben solle, die rechtsverbindlichen

Entscheidungen in einer Gemeinschaft zu treffen, kann politische Klugheit es dieser Mehrheit nahelegen, von ihrer Entscheidungskompetenz einen zurückhaltenden Gebrauch zu machen und auf Wünsche der Minderheit Rücksicht zu nehmen. Hängt doch die Stabilität und Effektivität einer Rechts- und Verfassungsordnung auf Dauer auch von ihrer Akzeptanz ab, d. h. davon, daß die unter ihr Lebenden — einschließlich der relevanten Minderheiten — bereit sind, sie auch ohne allgegenwärtigen Zwang zu befolgen, weil sie sich als annehmbare Ordnung darstellt. Fehlende Akzeptanz destabilisiert das politische System; und zwar sind die destabilisierenden Kräfte um so stärker, je größer, je dauerhafter und je engagierter die Gruppen sind, die sich weigern, die Entscheidungen der politischen Gemeinschaft anzunehmen. Schon aus Gründen der Staatsräson¹⁾ sollten diese Faktoren also so klein wie möglich gehalten werden.

Die Frage, ob und aus welchen Gründen der Mehrheit die Kompetenz zustehen sollte, rechtsverbindlich über Interessen- und Meinungskonflikte zu entscheiden, wird durch diese Überlegungen aber weder beantwortet noch überflüssig, und zwar für alle die Fälle nicht, in denen die Suche nach einem Kompromiß an Grenzen stößt, eine Entscheidung aber nicht zu umgehen ist: etwa dann, wenn darüber gestritten wird, welches die geeignetsten Mittel seien, um Frieden und Freiheit zu sichern.

II. Das Argument der Vernünftigkeit

Ein alter Versuch, das Mehrheitsprinzip zu rechtfertigen, liegt in der Erwartung, daß die Mehrheit am ehesten zu einer richtigen, vernünftigen Entscheidung gelange. Dies kann aber verständlicherweise nicht besagen, daß die jeweilige, möglicherweise sehr dünne Mehrheit gegenüber der jeweiligen Minderheit einen Vorsprung an Vernünftigkeit

besäße. Das wäre mit der Konzeption der Demokratie unvereinbar, die darauf angelegt ist, daß die Minderheit von heute und ihre Meinungen die Chance haben, zur Mehrheit und Mehrheitsmeinung von morgen zu werden, was offensichtlich nicht heißen kann, daß Unvernunft zur Vernunft würde. Nicht eine vorübergehende Zufallsmehrheit

Der folgende Text stellte eine — auch in den Literaturhinweisen — stark gekürzte Fassung der gleichnamigen Schrift dar, die als Publikation der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz Ende des Jahres erscheint.

¹⁾ Die Stabilität und Befriedungsfunktion des politischen Gemeinwesens spielt auch unter dem Gesichtspunkt der Legitimität eine Rolle; insoweit ist später (III) auf sie zurückzukommen.

kann also die definitive Gewähr für die größere Vernünftigkeit einer umstrittenen konkreten Entscheidung bieten. Erhofft werden kann aber, daß der *common sense*, der in der Vielzahl der Menschen gesammelt ist, langfristig und aufs große Ganze gesehen, am ehesten zu vernünftigen Lösungen gelangt, vorausgesetzt, daß die Ansichten der Mehrheit sich in einem offenen Austausch der Argumente bilden; darin steckt auch das Vertrauen, daß dort, wo viele an der Meinungsbildung mitwirken, eine Vielzahl von Gesichtspunkten zur Sprache kommen kann, daß Irrtümer aufgedeckt und berichtigt und daß extreme Standpunkte korrigiert werden können. Nicht die jeweilige Zufallsmehrheit wäre, so betrachtet, Bürge der Vernünftigkeit, sondern der Prozeß einer offenen Bildung der öffentlichen Meinung, an der möglichst viele beteiligt sein sollen. In Begriffen unserer Tage könnte man dies so ausdrücken, daß die Probleme des Staates in einem Prozeß von „trial and error“ zu lösen seien, an dem alle teilhaben können und sollen und dessen — revidierbare — Entscheidungen vom Konsens der Mehrheit getragen würden. Mit diesen Vorbehalten mag dann der Satz des Aristoteles stehenbleiben: die Menge könne vieles besser beurteilen als einer allein²⁾. In diesem Sinne können insbesondere die Gedanken des Marsilius von Padua interpretiert und weitergedacht werden, wenn dieser schrieb: Alle oder die meisten hätten gesunden Menschenverstand, Vernunft und das richtige Streben nach dem, was für den Bestand des Staates notwendig sei³⁾. Wenn das Volk nicht minderwertig sei, werde zwar jeder aus ihm ein schlechterer Richter sein als die Sachkundigen. Doch würden diese gemeinsam mit dem Volke besser oder wenigstens nicht schlechter urteilen als allein⁴⁾.

Freilich bleiben manche Zweifel an der Vernunftgläubigkeit: Erstens haben die einzelnen sehr unterschiedliche individuelle Zielvorstellungen und Wertungen, und es erscheint unmöglich, diese Unterschiede durch Vernunftgründe restlos auszuräumen, selbst dann, wenn jeder Gerechtigkeit erstreben würde. Zweitens stellt sich die Frage, ob die Mehrzahl der Menschen sich überhaupt vorwiegend vom Streben nach Vernunft und Gerechtigkeit leiten läßt oder eher vom Eigeninteresse. Strebt also die öffentliche Auseinandersetzung stärker zu einem gerechten Interessenausgleich oder eher dahin, den größtmöglichen Vorteil der meisten zu suchen, und zwar auch auf Kosten von Minderheiten? Ist eine Volksmenge vielleicht sogar weitgehend unfähig, ihre wahren Interessen zu erkennen? Zweifel daran, ob eine gerechte und vernünftige Gemeinschaftsordnung sich unvermittelt auf demokratische Mehrheitsentscheidungen gründen lasse, werden nicht zuletzt auch durch die Manipulierbarkeit und demagogische Verführbarkeit der Menschenmassen geweckt.

So ist die Reihe derer, die die Vernünftigkeit und Gerechtigkeit der Mehrheit bezweifelt haben, lang und ehrwürdig. Sie reicht, um nur einige Namen zu nennen, von Platon über Bodin, Goethe, Schiller und Tocqueville bis in unsere Tage⁵⁾. In der Skepsis Goethes gegen die Kompetenz der Mehrheitsmeinung sammelte sich unbestreitbare Lebenserfahrung: „Nichts ist widerwärtiger als die Majorität; denn sie besteht aus wenigen kräftigen Vorgängern, aus Schelmen, die sich akkomodieren, aus Schwachen, die sich assimilieren, und der Masse, die nachtrölt, ohne nur im mindesten zu wissen, was sie will.“⁶⁾

III. Argumente aus der Idee des Konsenses

Es ist also nach zusätzlichen Argumenten zu suchen, die die Diskussion um das Mehrheitsprinzip weiterführen können. Grundlegende Argumente hat John Locke aus der Idee des Gesellschaftsvertrages gewonnen. Die Hauptgedanken dieser Idee waren: Die Gemeinschaftsordnung auf die Übereinstimmung der Mehrheit zu gründen, diene der

Stabilität der Gemeinschaft und entspreche der ursprünglichen Freiheit und Gleichheit der Menschen.

Auch für Locke stellte die Gewährleistung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit⁷⁾ eine wesentliche, wenn auch nicht die einzige Rechtfertigung einer Gemeinschaftsordnung dar. Insofern hielt er sich durchaus in der Linie der Hobbesschen Staatslehre. Funktionsfähig und stabil, meinte Locke, sei eine Gemeinschaft aber nur dann, wenn sie der jeweils stärkeren Kraft folge, und dies sei eben die Mehrheit: „Denn da eine Gemeinschaft allein durch die Zustimmung ihrer einzelnen Individuen

²⁾ Aristoteles, Politik, 1281 b, 1286 a.

³⁾ Marsilius von Padua, Defensor Pacis, I Kap. 13 § 3.

⁴⁾ Ebenda, I Kap. 13 §§ 4, 7.

⁵⁾ Platon, Staat, S. 487 ff., Staatsmann, S. 297 ff.; J. Bodin, Sechs Bücher über den Staat, deutsch von B. Wimmer, Bd. II, 1986, S. 396 ff.; F. Schiller, Demetrius, I 1, Vers 461 ff.; A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, 1. Buch, 1835, II Kap. 7; J. Binder, Philosophie des Rechts, 1925, S. 301 f.

⁶⁾ J. W. Goethe, Maximen und Reflexionen.

⁷⁾ J. Locke, Two Treatises of Government, II § 95.

zu handeln vermag und sich ein einziger Körper auch nur in einer einzigen Richtung bewegen kann, so muß sich notwendigerweise der Körper dahin bewegen, wohin die stärkere Kraft ihn treibt. Und eben das ist die Übereinstimmung der Mehrheit.“ Darum sei der einzelne durch seine Zustimmung zum Gesellschaftsvertrag „verpflichtet, sich der Mehrheit zu unterwerfen“⁸⁾). Freilich entsteht hier die Frage, ob die stärkste Kraft immer die Mehrheit sein müsse. Gibt es doch auch sehr stabile Despoten, die Ordnung und Frieden gewährleisten, ohne auf der Grundlage demokratischer Mehrheitsbeschlüsse zu handeln. Dem kann man entgegenhalten, daß zum mindesten auf längere Sicht die Stabilität und damit auch die Befriedigungs- und Ordnungsfunktion eines politischen Systems nicht zuletzt auf dessen breite Akzeptanz gegründet seien; daß man, wie das Sprichwort sagt, nicht dauernd auf Bajonetten sitzen könne; die Wahrscheinlichkeit dafür, daß eine staatliche Ordnung akzeptiert werde, sei aber dort am größten, wo die Mehrheit herrsche⁹⁾). Kann aber, so läßt sich weiterfragen, Akzeptanz nicht auch von Machthabern gelenkt und manipuliert werden? Wir brauchen jedoch diese Frage hier nicht zu vertiefen; denn eines steht jedenfalls fest: Die ordnungstiftende Kraft und Funktionsfähigkeit eines Systems, die selbst einem Konzentrationslagerregime zukommt, reicht für sich allein nicht schon zu dessen Rechtfertigung aus.

Dies hat bereits Locke gesehen. Nach dem Vertragsgedanken sollte die politische Ordnung zusätzlich gegründet sein auf die Freiheit und Gleichheit aller und auf die „Übereinkunft mit anderen, sich zusammenzuschließen und in einer Gemeinschaft zu vereinigen“¹⁰⁾). In einer auf freiwilligen Zusammenschluß freier und gleicher Menschen gegründeten

Gesellschaft könne niemand Gewalt haben, dieser Gesellschaft Gesetze zu geben, „als durch ihre eigene Zustimmung und eine von ihr empfangene Ermächtigung“¹¹⁾). Aber dieser Vertragsgedanke läßt sich nicht rigoros verwirklichen: Schon faktisch könnten nicht alle an allen Beschlüssen mitwirken; auch stünden Unterschiede der Meinungen und Interessen einer Einstimmigkeit zumeist entgegen. Eine Gemeinschaft wäre daher höchst instabil und könnte ihrer Ordnungsfunktion nicht genügen, wenn jedermanns Zustimmung zu jeder konkreten Entscheidung erforderlich wäre. Eine Verfassung, die Einstimmigkeit verlangte, hielte daher den Leviathan nicht lange am Leben¹²⁾); diese Feststellung erfuhr eine historische Bekräftigung durch die destruktive Wirkung, die schon das liberum veto im polnischen Reichstag hatte. Kurz, die politische Wirklichkeit der Volksherrschaft muß hinter dem Leitbild des restlosen, auf alle Gegenstände zu erstreckenden Konsenses zurückbleiben.

Wie läßt sich also das Vertrags- oder Konsensprinzip mit dem Erfordernis der Funktionsfähigkeit vereinbaren? Die Antwort lautet: Man kann grundsätzlich mit dem politischen System, in dem man lebt, einverstanden sein, ohne darum jeder einzelnen Entscheidung dieses Systems zuzustimmen. Rechtfertigende Grundlage für die Bindung des einzelnen ist dann das grundsätzliche Einverständnis mit dem politischen System und dessen Spielregeln, nicht seine Zustimmung zu jeder konkreten Einzelentscheidung, die innerhalb dieses Systems nach dessen Spielregeln getroffen wird. Schlüssel ist diese Gesamtkonzeption aber nur dann, wenn es in der Entscheidung jedes einzelnen steht, ob er diesem politischen Gemeinwesen grundsätzlich angehören will oder nicht. Welche Folgerungen sich hieraus ergeben, wird später zu zeigen sein.

IV. Insbesondere das Argument der gleichberechtigten Entscheidungskompetenz aller

Einer weiteren Untersuchung bedarf auch die Frage, worin das Konsensprinzip seine rechtfertigende Grundlage finde. Auf den Gedanken, daß alle Bürger eine gleichberechtigte Mitwirkungskompetenz in der politischen Gemeinschaft haben sollten, führte nicht nur die schon erwähnte natur-

rechtliche Idee einer angeborenen Freiheit und Gleichheit. Zum gleichen Ergebnis gelangte man auch, wenn man die Frage stellte, wer überhaupt moralisch kompetent sein könne, die Maßstäbe einer gerechten Ordnung menschlichen Zusammenlebens festzustellen. Gäbe es „heteronome“ Kriterien der Gerechtigkeit und richtigen politischen Handelns und könnten erlesene Köpfe besser als andere erkennen, was gerecht und vernünftig sei, so könnten sie auch berechtigt sein, hierüber verbindlich für alle zu entscheiden. Wäre hingegen die höhere Sachkompetenz irgendwelcher Autoritäten nicht zu erweisen, so müßte die Einsicht eines jeden

⁸⁾ Ebenda, II § 96.

⁹⁾ So bereits Marsilius (Anm. 3), I 9 §§ 5 ff.

¹⁰⁾ J. Locke (Anm. 7), II § 4, 95; vgl. auch U. E. Gut, Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie, 1983, S. 62 ff.

¹¹⁾ J. Locke (Anm. 7), II § 134, vgl. auch § 149.

¹²⁾ Ebenda, II § 98.

für gleichberechtigt gelten. Man stößt also auf die alte Frage, ob das Gewissen jedes einzelnen die schlechthin letzte Instanz sei, zu der unser Bemühen um ethische Einsichten, auch um die gerechte Ordnung der mitmenschlichen Beziehungen, vordringen kann.

Eine frühe Vorstellung dieser Art fand sich bereits in der Lehre der Sophisten, daß „jeder einzelne Mensch für sich das Maß aller Dinge“ sei. „Das Schöne und Schlechte, das Gerechte und Ungerechte, das Fromme und Frevelhafte, was in diesen Dingen ein Staat für eine Meinung faßt und dann als gesetzmäßig feststellt, das ist es nun auch für jeden in Wahrheit; und in diesen Dingen ist nicht der eine weiser als der andere.“ Nichts sei also schon von Natur aus recht oder unrecht; „sondern, was gemeinsam vorgestellt werde, das werde immer dann wahr, wenn es dafür gehalten wird, und solange wie es dafür gehalten wird“¹³⁾. Hier finden wir also eine Ausprägung des Gedankens, daß die Gemeinschaftsordnung auf den Konsens zu gründen sei und daß dieser seine Quelle in den Vorstellungen der einzelnen habe. Wo aber nicht alle übereinstimmen, muß dieser Gedanke dahin führen, die notwendigen Regeln des Gemeinschaftslebens *faute de mieux* auf den breitestmöglichen Konsens zu gründen.

In anderer philosophischer Perspektive führte später die Moralphilosophie Kants dazu, die Erkenntnisquelle praktischer Grundsätze in den einzelnen selbst zu suchen. Diese Philosophie entstand in einer geistesgeschichtlichen Lage, in der die Ausweitung interkultureller Berührungen die Vielfalt möglicher Weltanschauungen und Moralen vor Augen führte, in der aber auch religiöse Bürgerkriege den Glauben an eine autoritativ vorgegebene Weltanschauung und Moral erschüttert hatten. Im Streit der Konfessionen und Moralen mußte das, was der einzelne selbst nach seinem Vernunftgebrauch für gut und richtig erkennt, als letzte Grundlage gelten, zu der unser Bemühen um religiöse und moralische Einsicht vordringen kann. Kurz, das Gewissen jedes einzelnen — nämlich „die dem Menschen . . . seine Pflicht . . . vorhaltende praktische Vernunft“¹⁴⁾ — erschien jetzt als letzte uns zugängliche moralische Instanz. Das bedeutete zugleich, daß jeder eine dem anderen gleichzuachtende moralische Instanz ist, daß also jeder eine gleichberechtigte Beurteilungskompetenz und sittliche Würde hat und daß die sittlichen Bestimmungsgründe des Handelns keine heteronome Grundlage haben.

Übertrug man diese Vorstellung aus dem Bereich der Individualmoral in den Bereich des rechtlich geordneten Zusammenlebens, so mußte sie zu dem Anspruch führen, daß alle in gleichberechtigter moralischer Kompetenz auch über die öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere über die Fragen des Rechts und der Gerechtigkeit, mitzureden und mitzuentcheiden haben. Der schon ältere Gedanke, daß die politische Ordnung auf die Freiheit und Gleichheit aller gegründet sei, und die Vorstellung Rousseaus, daß auch in politischen Gemeinschaften jeder nur sich selbst gehorchen solle¹⁵⁾, stellen sich so zugleich als die politische Kehrseite der Moralphilosophie Kants dar.

Dem Idealbild der sittlichen Autonomie und Vernünftigkeit entspräche es hierbei, durch vernünftige Auseinandersetzung zu einem ausnahmslosen Konsens zu gelangen. Kant war allerdings realistisch genug, dies nur als Leitbild, als „regulative Idee“ zu nehmen¹⁶⁾. Auf den von Habermas¹⁷⁾ beschworenen vernünftigen Diskurs, auf den „herrschaftsfreien Dialog aller mit allen“, auf den „eigentümlich zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ allein läßt sich eine Gemeinschaftsordnung nicht gründen. Dies hat mehrere Ursachen: Selbst wenn alle Beteiligten sich nur von ihrem Gewissen leiten ließen, würden in Fragen der richtigen Gesellschaftsordnung die individuellen Überzeugungen oft auseinandergehen, so etwa in Fragen des Schwangerschaftsabbruchs oder der Sterbehilfe. Hinzu kommt, daß vernünftige Argumentation die Probleme der Sozialordnung nie vollständig in aller Breite ausdiskutieren könnte, weil die soziale Wirklichkeit unendlich komplex ist und ihre Probleme unerschöpflich sind. Eine Gemeinschaftsordnung kann auch schon deshalb nicht bloß auf die Überzeugungskraft vernünftiger Argumente gegründet werden, weil diese oft nicht ausreicht, die bessere Einsicht auch zur Wirkung zu bringen und sie gegen handfeste Interessen oder Voreingenommenheiten durchzusetzen.

Den erreichbaren Kompromiß zwischen dem Konsensgedanken und dem Bedürfnis nach friedensstiftender verbindlicher Entscheidung glaubt man im Mehrheitsprinzip gefunden zu haben: Indem man der größtmöglichen Zahl eine größtmögliche Mitbestimmung bietet, kommt man dem Ideal einer Selbstbestimmung aller so nahe, wie es die Realitäten erlauben.

¹⁵⁾ J. J. Rousseau, *Contrat social*, I 6.

¹⁶⁾ I. Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, in: *Kleine Schriften zur Geschichtsphilosophie*, 1959, S. 95.

¹⁷⁾ J. Habermas/N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?*, 1971, S. 137, 164.

¹³⁾ Protagoras, nach Platon, *Theaitetos*, 152, 172.

¹⁴⁾ I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten, Tugendlehre*, 1797, S. 37f., vgl. auch S. 98f.

Die so gefundenen Entscheidungen sichern den Rechtsfrieden und ein geordnetes Zusammenleben nur dann, wenn sie für alle, auch für die Minderheit, verbindlich sind. Meinungsverschiedenheiten, gerade auch über Gerechtigkeitsfragen und politische Zielentscheidungen, nicht selten auch über zugrundeliegende Weltanschauungen bergen ein beträchtliches Konfliktpotential, das den Rechtsfrieden gefährdet und nicht selten zu Bürgerkriegen oder bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen führt.

Die Freiheit bleibt jedoch unter der Herrschaft des demokratischen Mehrheitsprinzips nicht ungeschmälert: Weil die Mehrheit verbindlich entscheiden muß, muß die überstimmte Minderheit notgedrungen ihren Preis an individueller Selbstbestimmung bezahlen. Dies zu bestreiten, wäre ebenso unrealistisch wie unredlich. Es gibt Ideologien, die diese unvermeidliche Einbuße an individueller Freiheit leugnen wollen. Die bekannteste von ihnen ist die Lehre Rousseaus, nach dessen Staatsvorstellung der Gemeinwille das gemeinsame Interesse

aller repräsentiere. Wer gegen den durch die Mehrheit ermittelten Gemeinwillen gestimmt habe, habe sich geirrt und werde durch die Gesamtheit nur dazu „gezwungen, frei zu sein“¹⁸⁾. Alle Tyrannen, die sich auf das uneingeschränkte Recht eines völkischen Gemeinwillens gründen, sind Erben dieses unklaren Gedankens.

Nur wenn man das unvermeidliche Opfer an Freiheit, das die Gemeinschaft erfordert, ohne Beschönigung in den Blick treten läßt, wird man auch bestrebt sein, dieses Opfer in Grenzen zu halten, insbesondere Mindestpositionen der Freiheit durch Grundrechte zu gewährleisten und Einschränkungen der Freiheit nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes zu begrenzen. So las man bereits im *Federalist*: „In einer Republik ist es von großer Wichtigkeit, nicht nur die Gemeinschaft gegen die Unterdrückung ihrer Regierung zu schützen, sondern auch einen Teil der Gemeinschaft gegen die Ungerechtigkeiten des anderen Teiles zu sichern.“¹⁹⁾

V. Freiheitssicherungen gegen die Mehrheit

Die zu lösende Aufgabe lautet also: Es sind Mindestpositionen individueller Freiheit zu sichern, ohne damit die Gemeinschaftsordnung zu gefährden; sie würde aber gefährdet, wenn den einzelnen ein jederzeit aktualisierbares „Souveränitätsrecht“ gegenüber der Mehrheit zustünde, wie dies verschiedentlich behauptet wurde.

Um den Rechtsfrieden und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft nach den Regeln der Demokratie und damit des Mehrheitsprinzips zu erhalten, ist es also zwar nötig, daß einzelne oder Minderheiten sich nicht aus eigener Kompetenz über die mehrheitlich beschlossene Gemeinschaftsordnung hinwegsetzen dürfen. Jedoch bleibt es mit der Ordnungsfunktion der demokratischen Gemeinschaft vereinbar, daß, nach den Festsetzungen der Mehrheit selbst, Mindestpositionen der einzelnen definiert und für unantastbar erklärt werden. Dies ge-

schieht insbesondere in Gestalt verfassungsrechtlicher Grundrechtsgarantien.

Die Legitimität von Mehrheitsentscheidungen findet aber noch eine grundsätzlichere Grenze: Das demokratische Mehrheitsprinzip gründet sich auf den Gedanken, daß jeder eine dem anderen gleichzuachtende moralische Instanz sei; wenn dies zutrifft, dann dürfen Mehrheitsentscheidungen legitimerweise nicht diese fundamentale Prämisse, auf der sie selbst beruhen, aufheben. Dies bedeutet, daß Mehrheitsentscheidungen prinzipiell begrenzt sind durch das Gebot, die Menschenwürde und die mit ihr verbundene fortdauernde, gleichberechtigte Mitwirkungskompetenz eines jeden zu achten und zu erhalten. Folgerichtigerweise erklärt daher das Bonner Grundgesetz Demokratie und Menschenwürde, die wie zwei Seiten einer Münze zusammengehören, zu schlechthin unantastbaren Grundlagen des Verfassungssystems und entrückt sie jeder Mehrheitsentscheidung (Art. 79 Abs. 3 GG).

VI. Sicherungen gegen die Unvernunft und Manipulierbarkeit der Mehrheitsentscheidungen

Nicht nur gegen die Tyrannei der Mehrheit hat man sich gewandt und gegen sie Freiheitssicherungen errichtet. Auch die Unvernunft und Mani-

pulierbarkeit der Mehrheitsentscheidungen ist ein zu diskutierendes Faktum. Diesem Thema kann man eine prinzipielle und eine gemäßigte Fassung geben.

Die prinzipielle Fassung würde auf eine schon behandelte Frage zurückführen und besagen: Die

¹⁸⁾ J. J. Rousseau (Anm. 15), IV 2, I 7; vgl. auch U. E. Gut (Anm. 10), S. 98 ff.

¹⁹⁾ *Federalist*, Nr. 51, vgl. auch Nr. 10.

Menschen hätten grundsätzlich eine ungleiche Einsichtsfähigkeit in praktischen Fragen; diese sei mit einem gleichen Mitbestimmungsrecht nicht vereinbar. Dieser Einwand bleibt indessen die Antwort schuldig auf die entscheidende Frage, an welchen jenseits des persönlichen Gewissens liegenden Kriterien sich messen ließe, wessen praktische Einsichten und Entscheidungen die besseren und gerechteren wären.

Der Vorbehalt gegen die „Unvernunft der Menge“ kann aber auch in gemäßigter Fassung erscheinen. Hier würde nicht bestritten, daß das Gewissen jedes einzelnen die letzte Instanz bleibt, zu der das Bemühen um praktische Einsichten vordringen kann. Wohl aber wird erstens davon ausgegangen, daß die einzelnen sich in ihrem Handeln und Entscheiden faktisch nicht stets nach ihrem Gewissen, sondern oft nach ihren Interessen richten, zweitens davon, daß die Ansichten der einzelnen auch durch Gründe „aufgeklärt“, reflektiert und der Vernünftigkeit nähergebracht werden können. Im einzelnen folgt daraus:

Es ist notwendig, den Mängeln vordergründiger Mehrheitsentscheidungen abzuwehren, insbesondere der Gefahr vorzubeugen, daß demokratische Entscheidungen an bloßen Privatinteressen, manipulierten Meinungen und Tagesstimmungen ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck müssen die demokratischen Entscheidungen „abgeklärt“ werden, d. h., das demokratische Prinzip bedarf einer Ergänzung durch Institutionen und Grundsätze, die dazu dienen, die Entscheidungen der Vernünftigkeit näherzubringen: Hierzu müssen diese Entscheidungen nach rechtsstaatlichen „Spielregeln“ und Grundsätzen gefunden werden, und zwar durch Institutionen, die möglichst unparteiisch entscheiden und deren Rollen so verteilt sind, daß sie sich gegenseitig kontrollieren. Ein in solcher Weise institutionalisierter Verfassungsprozeß entfernt sich notgedrungen von dem Ideal der identitären Demokratie, daß alle staatlichen Entscheidungen vom Willen der Bürgermehrheit getragen sein sollten, überläßt dieser aber die Pauschalabrechnung am Ende der Legislaturperiode.

Wichtige Grundsätze vernünftiger Entscheidungsfindung pflegen schon in den rechtsstaatlichen Verfassungen niedergelegt zu sein. Schon dadurch, daß solche Verfassungen in Distanz zu den politischen Tagesquerelen mit dem Willen zum Grundsätzlichen beraten und ausgearbeitet werden und daß in dieser Absicht Grundfreiheiten, Gewaltenbalancen und rechtsstaatliche Verfahrensprinzipien festgelegt werden, wird ein wichtiger Faktor der Vernünftigkeit in den politischen Prozeß eingeführt.

Zu den rechtsstaatlichen Verfassungsgrundsätzen pflegt insbesondere das Prinzip zu gehören, daß staatliches Handeln sich nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, also nach generellen Regeln zu vollziehen habe. Auf diese Weise verwirklicht sich der Gedanke Kants, daß Entscheidungsmaximen jedenfalls nur dann richtig sein können, wenn sie verallgemeinerungsfähig sind. Zugleich kommt in wichtigen Hinsichten hierdurch der Grundsatz der Gleichbehandlung zur Geltung.

Zudem ist es eine verfassungsrechtliche Spielregel der pluralistischen Demokratie, daß über die in der Gesellschaft zu findenden Kompromisse eine offene und womöglich von Vernunftgründen geleitete Auseinandersetzung stattzufinden hat: In freiem, offenem Wettbewerb zwischen den sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Meinungen sollen sich die Ziele der Gemeinschaft klären und wandeln. In diesen Auseinandersetzungen soll ein optimaler und gerechter Kompromiß, auch unter Einbeziehung der Interessen und Meinungen der Minderheiten, angestrebt werden. Rechtsstaatliche Sicherungen offener Auseinandersetzungen und öffentlicher Kontrollen liegen insbesondere in der Gewährleistung von Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, aber auch in der Gewährleistung der Öffentlichkeit parlamentarischer und gerichtlicher Verhandlungen und überhaupt im Publizitätsgebot für staatliches Handeln. Dadurch wird insbesondere sichergestellt, daß einmal getroffene Entscheidungen kritisiert und einer Korrektur zugänglich gemacht werden können und daß das politische Geschehen insgesamt als ein offener Prozeß von „trial and error“ abläuft. Gerade der Verzicht auf den Wahrheitsanspruch der Mehrheitsentscheidungen und damit verbunden das Recht der politischen Minderheiten, solche Entscheidungen zu kritisieren und auf deren Änderung hinzuwirken (s. o. Kapitel V), erhöht die Akzeptanz der Mehrheitsentscheidungen auch für die Minderheiten, die ihnen nicht zugestimmt haben²⁰⁾.

Sodann verbessert vor allem das Repräsentativsystem die Rationalität und Kontrollierbarkeit der Entscheidungen und die Distanz gegenüber einem konkreten Interessenengagement. Schon eine institutionalisierte Gewaltenkontrolle setzt voraus, daß das Volk nicht als diffuse Masse handelt, sondern daß verschiedene Entscheidungsinstanzen ausgliedert sind, die die Gesamtheit repräsentieren. Nur unter dieser Bedingung ist es technisch überhaupt möglich, ein System einer organisatorischen Gewaltenbalance und Gewaltenkontrolle aufzurichten. Nur unter dieser Bedingung können auch eine unabhängige Gerichtsbarkeit und eine mit

²⁰⁾ Vgl. BVerfGE 69, 345 ff.

Fachbeamten besetzte Bürokratie geschaffen werden, d. h. Einrichtungen, die in einer größtmöglichen Distanz zu den Interessen stehen, über die sie entscheiden. Durch diese Einrichtungen wird aber nicht nur „Rollendistanz“ erstrebt. Durch sie kann auch die ausgedehnte Sachkunde, mit der eine komplexe Industriegesellschaft zu verwalten und zu regieren ist, in geordneter Arbeitsteilung in die Staatstätigkeit eingeführt werden.

Wo die staatlichen Akte der Kontrolle von Gerichten unterliegen, wird auch hierdurch die Staatstätigkeit nachdrücklich in die Bahnen des Rechts und vor allem des verfassungsrechtlich Begründbaren und Haltbaren gelenkt; daher vollziehen sich die Auseinandersetzungen der Interessen und Meinungen zum Teil im Gewande rechtlicher Argumentationen, im übrigen in dem Rahmen und in den Spielräumen, die durch das Recht abgesteckt sind.

So bildet das Repräsentativsystem ein wichtiges Instrument, um darauf hinzuwirken, daß die Staatsgeschäfte in kontrollierter Weise geführt und daß mit Sachkunde und Sachlichkeit rechtliche und politische Konzeptionen gefunden werden, die sich über die Regungen und Torheiten des Augenblickes erheben. Hierdurch soll zugleich ein stabilisierender Faktor im Wandel der Tagesmeinungen geschaffen werden. Und nicht zuletzt soll eine staatsmännische Komponente in die Demokratie eingebracht werden.

Die Handlungen der vom Volk gewählten Repräsentativorgane und der von diesen geleiteten Staatsorgane bleiben aber an die Zustimmungsbereitschaft der Mehrheit des Volkes „rückgekoppelt“, solange ein Mehrparteiensystem besteht, das die ernsthafte Chance eines Parlaments- und Regierungswechsels einschließt. Diese Bindung an die Konsensbereitschaft der Mehrheit wirkt als sehr realer Zwang, besonders augenfällig bei den Regierungen und Parlamenten, die in fortwährender Auseinandersetzung mit der Opposition und mit der öffentlichen Meinung ihre Entscheidungen rechtfertigen müssen. Nur wenn sie auf diese Weise die Billigung der Mehrheit der Bevölkerung gewinnen, haben sie in einem Mehrparteiensystem die Chance, bei der folgenden Wahl ihre Entschei-

dungskompetenz erneuert zu erhalten. In der Zwischenzeit haben sie aber nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar den staatsmännischen Auftrag, gegen irrationale und manipulierte Tagesstimmungen ihren besseren Sachverstand zur Geltung zu bringen, mit der Chance, bis zur nächsten Wahl die Mehrheit zu überzeugen, und mit dem Risiko, dies nicht zu vermögen. Auf diese Weise bleibt die Einsichtsfähigkeit und die Einsichtsbereitschaft der Mehrheit die letztgültige Abrechnungsgrundlage, aber mit Faktoren, die die Mehrheitsentscheidung kultivieren und der Vernünftigkeit näherbringen können.

Auch die rechtsstaatliche repräsentative Demokratie kann aber nicht gewährleisten, daß Gerechtigkeitsfragen ausschließlich auf der Grundlage des Rechtsgewissens der meisten und nicht auch auf der Grundlage persönlicher Interessiertheit oder manipulierter Anschauungen und Stimmungen entschieden werden. Zudem bringt das Repräsentativsystem seinerseits Machtstrukturen hervor, die in den Dienst einseitiger Interessen gestellt werden können²¹⁾. Im ganzen überwiegt jedoch die Chance, daß im gewaltenteiligen Rechtsstaat ein ausgewogener, vernünftiger Interessenausgleich immerhin gefördert, der Anteil unsachlicher Einflüsse beträchtlich vermindert und die Entscheidungen dem Rechtsempfinden der Mehrheit soweit angenähert werden, wie dies unter den Bedingungen menschlicher Unzulänglichkeit möglich ist.

Dieses Konzept einer repräsentativen Demokratie beinhaltet eine Absage an alle selbsternannten Besserwissenden, die in Anspruch nehmen, als eine Gegenautorität Entscheidungen in Frage zu stellen, die nach den Regeln der demokratischen Repräsentation getroffen sind. Wer in Anspruch nimmt, den wahren Willen und das bessere Ich des Volkes zu repräsentieren, muß den Beweis hierfür in institutionalisierter Weise antreten, er muß die Überzeugungskraft seiner Argumente im öffentlichen Meinungsstreit einsetzen und erproben, mit der Chance und dem Risiko, daß diese sich in den kommenden Wahlen auswirken oder auch nicht auswirken.

²¹⁾ Vgl. R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 1985⁹), §§ 23 I 3, II 1; 26 III, V 2, VI 4; 42 III 3.

VII. „Souveränitätsrechte“ gegen die Mehrheit?

Demgegenüber hat man in jüngster Zeit geltend gemacht, das politische System der Demokratie, einschließlich des Mehrheitsprinzips, beruhe auf einem Basiskonsens, der Grenzen habe. Diese seien dort erreicht, wo durch die Mehrheitsentscheidung eine Minderheit „sich in fundamentalen Interessen wie denen an Überleben, Sicherheit, Freiheit, Glück, Menschenwürde, lebenswerte Umweltbedingungen usw. betroffen wähnt“²²⁾. Der Basiskonsens billige die Mehrheitsentscheidung als Methode der Konfliktschlichtung nur für die Normallage, nicht aber auch für die Existenzfragen²³⁾.

Dieser Ansicht ist aber folgendes entgegenzuhalten: Der bürgerliche Friede kann nur dann gesichert werden, wenn gerade auch in „Existenzfragen“ eine verbindliche Entscheidung in einem geordneten Verfahren getroffen wird. Ja gerade in solchen Fragen erscheint es noch dringender, das Verfahren einer geregelten Konfliktschlichtung einzuhalten, als in den „Normallagen“, für deren untergeordnete Konflikte man nicht so leicht einen Bürgerkrieg führen wird. Mit anderen Worten: Wenn eine souveräne Entscheidungsinstanz im politischen Gemeinwesen benötigt wird und ihre Rechtfertigung in der Friedenssicherung hat, dann bedarf es ihrer in besonderem Maße gerade auch, um über den „Ausnahmefall“ zu entscheiden.

Es bleibt nur die Frage: Quis iudicabit? Lehnt man die demokratische Antwort ab, daß die Entscheidung auf der Grundlage des breitestmöglichen Konsenses getroffen werden solle, so kann eine alternative Antwort nur lauten, daß die Entscheidung einzelner oder einer Minderheit maßgeblich sein sollte, und zwar solcher Personen, die von sich behaupten dürften, einsichtiger zu sein als die anderen. Solch eine autoritäre Entscheidung der Besseren, die die Mehrheit einer Minderheit unterwerfen würde, ist für ein demokratisches Staatsverständnis nicht akzeptabel. Zudem gefährdet sie den Bürgerfrieden; denn sie läßt anderen die Möglichkeit, für ihre abweichenden Vorstellungen gleichfalls die bessere Einsicht in Anspruch zu nehmen. Dieser Weg führt in Fragen, die für existenzwichtig gehalten werden, entweder in einen „Glaub-

enskrieg“ oder in die „Glaubensherrschaft“ derer, denen es gelingt, der übrigen Gemeinschaft ihre Vorstellungen aufzuzwingen.

Wie stellt sich unter diesen Prämissen die Lage einer von der Mehrheit überstimmten Minderheit dar, falls diese zu der Ansicht gelangt, sie könne der mehrheitlich gestalteten Gemeinschaftsordnung grundsätzlich nicht folgen, kurz, wenn sie sich dem „Basiskonsens“ nicht oder nicht mehr anschließen will? Hier harret eine früher gestellte Frage der Antwort: Soll legitimerweise das Mehrheitsprinzip auch für den „Grundkonsens“ selber gelten?

Die Antwort muß zweigeteilt sein: Für den Beschluß der Staatsverfassung kann nicht die Zustimmung ausnahmslos aller gefordert werden, wenn man über bestehende Meinungsverschiedenheiten hinweg zu einer funktionsfähigen staatlichen Ordnung gelangen will.

Zugleich soll aber niemand gegen seinen Willen gezwungen werden, in einem politischen System zu leben, mit dem er von Grund auf nicht einverstanden ist. In jedem auf Konsens gegründeten, also wahrhaft demokratischen Gemeinwesen muß darum grundsätzlich²⁴⁾ jeder das Recht haben, diese staatliche Gemeinschaft zu verlassen. Das ist die staatsphilosophische Wurzel der Freizügigkeit, die in ihrem notwendigsten Gehalt also eine Auswanderungsfreiheit sein muß. Wenn diese von freiheitlich-demokratischen Staaten eingeräumt wurde, so bedeutete das verfassungsgeschichtlich die Abkehr von einer Verfassungsordnung, in der die Obrigkeit sich anmaßte, über Menschen wie über ein Besitztum zu verfügen und sie als Ausbeutungsobjekte und Zubehör zu behandeln. Die Auswanderungsfreiheit ist die äußerste Probe darauf, ob ein Staat noch den elementarsten Teil der politischen Selbstbestimmung seiner Bürger achtet: nämlich die Freiheit, sich von einem Staat, den er im ganzen nicht akzeptiert, loszusagen. Insoweit kann und muß also der alte Vertrags- und Konsensgedanke, der ursprünglich das Einverständnis eines jeden bedeutet, seinen ursprünglichen Sinn bewahren.

²²⁾ B. Guggenberger/C. Offe, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, 1984, S. 13.

²³⁾ Ebenda, S. 16f.

²⁴⁾ Das positive Recht demokratischer Staaten pflegt gleichwohl aus schwerwiegenden Gründen — etwa zum Vollzug einer verwirkten Strafe — Ausnahmen vorzusehen, vgl. § 7 des Paßgesetzes i. d. F. v. 19. 4. 1986 (BGBl. I, S. 537).

Politik und Sachverstand

Zur Freiheit parlamentarischer Entscheidung in der wissenschaftlichen Zivilisation

I. Politik

„Politik ist die Kunst, Menschen zur Begründung, Pflege und Bewahrung des sozialen Lebens miteinander zu verbinden.“ Dies meinte der Mönch Johannes Althusius im 15. Jahrhundert, und ich denke, man kann die vielköpfigen Bemühungen der heutigen Politischen Wissenschaft zu einer Beschreibung ihres Gegenstandes getrost beiseite lassen. Was der Mönch damals meinte, gilt auch jetzt noch. Gleichwohl haben sich natürlich seither manche Bedingungen grundlegend verändert, unter denen Politik Gestalt gewinnen kann.

Die erste prinzipielle Veränderung: Bis zur Neuzeit – also im alten Griechenland und Rom sowie im europäischen Mittelalter – suchte Politik ihre Legitimation aus konkurrierenden philosophischen Überzeugungen oder aus kirchlichen Normen zu gewinnen. Diese Normen waren dem einzelnen und der Gesellschaft vorgegeben. Politik war insoweit Ausführung gegebener moralischer Leitbilder oder einer in sich geschlossenen Moralvorstellung über den wünschenswerten Hergang des menschlichen und gesellschaftlichen Lebens. Abweichungen der Politik, einzelner oder einander befehlender Gruppen von solchen Leitvorstellungen bedeuteten nicht den Bruch mit solchen Vorgaben, sondern bestätigten nur die normativen Halteseile. Hexen etwa waren nicht einfach anders als fast alle anderen, sie wurden verbrannt, um die Norm vor Schaden zu bewahren.

Ganz anders verläuft die Legitimation politischen Handelns in den modernen Demokratien, ganz gleich, ob sie nun republikanisch oder monarchisch organisiert sind. Zwar kann sich auch in diesen politischen Gebilden der Bürger an seinen persönlichen gesellschaftspolitischen Überzeugungen oder Moralvorstellungen orientieren, aber durch die pluralistische Vielfalt unserer heutigen Gesellschaft kann keine dieser Glaubensvorgaben mehr den Anspruch erheben, gegenüber anderen privilegiert oder gar dominierend zu sein. Wir haben an die Stelle der geglaubten Wahrheit die nachzählbare Mehrheit gesetzt. Diese Mehrheit entscheidet nicht darüber, was wahr oder unwahr, was richtig oder falsch ist, sondern einfach darüber, was geschehen soll. Die Stimmen der Bürger werden bei uns nicht gewogen, sondern gezählt.

Der Grund dafür ist einfach: In einer Gesellschaft mit vielfältigen Grundüberzeugungen ist es nicht möglich, die Vorzugswürdigkeit der einen Überzeugung gegenüber allen anderen zu beweisen, man kann sie allenfalls für sich und für Meinungsgenossen behaupten. Die Mehrheitsentscheidung mit dem gleichen Gewicht für jede Stimme ist also nichts anderes als die Spielregel eben dieser pluralistischen Gesellschaft, die uns die Möglichkeit genommen hat, verbindliche Normen prinzipieller Art für alle zu setzen. Dafür haben wir die Freiheit der eigenen Überzeugung gewonnen. Sie ist durch die Grundrechte unserer Verfassung verbrieft und kann uns auch durch eine Änderung des Grundgesetzes nicht genommen werden.

Aber der Wandel ist deutlich: An die Stelle grundlegender Normen für alle oder wenigstens der Orientierung politischen Handelns an solchen Überzeugungen ist die politische Majorität als Legitimationsbasis für politisches Tun und Lassen getreten: Mehrheit statt Wahrheit. Die Wahrheiten verbergen sich in den Mehrheiten und Minderheiten, sie sind sozusagen zum Schlick der modernen Demokratien geworden, nicht mehr ihr allgemein verbindlicher Anker.

Das macht für uns politische Entscheidungen zwar persönlich freier, aber gewiß nicht leichter. Die Freiheit der Gewissensentscheidung auch in politischen Fragen ist keine Lust, sondern eine Last. Ihr zu entkommen, ist neuerdings das Bemühen vieler alternativer Glaubensrichtungen, die sich wieder nach der behaglichen Nestwärme kollektiven aufgehobenseins sehnen und dabei zugleich hoffen, dem moralischen Druck dieser Kollektive zu entgehen. Sie veranstalten deshalb auch keine Tage der Freiheit, sondern libertinäere Tage, wie kürzlich in Frankfurt am Main. Sie möchten den Kuchen der Grundrechte in der pluralistischen Demokratie zugleich aufessen und behalten. Nur: Das geht nicht.

Die zweite Veränderung: Sie bezieht sich auf das Verhältnis von Öffentlichkeit und Politik. In vor-demokratischen Gesellschaften gab es eine Öffentlichkeit in unserem Sinne eigentlich überhaupt nicht. Sie konnte erst auf der Grundlage des neu-

zeitlichen Freiheitsbewußtseins und der daraus abgeleiteten Meinungsfreiheit gebildet werden. Ihr wesentliches Merkmal ist die prinzipielle Unabhängigkeit von den Institutionen, die über Politik zu entscheiden haben. Bei uns sind das die Inhaber der politischen Führung in repräsentativen, also stellvertretend handelnden demokratischen Organen, in den Modellen der Basisdemokratie ist es die Wahlbevölkerung selber, die unmittelbar entscheidet, was immer jeweils unter dem schillernden Begriff „Basis“ verstanden werden mag. Am klarsten ist das noch in der Schweiz.

Gleichwohl hatte natürlich auch die vordemokratische Gesellschaft ein Gegenüber der Herrschenden: das Volk. Daran hat sich insoweit nichts geändert. Öffentlichkeit als Gegenüber der politischen Führung im Sinne der von politischen Entscheidungen betroffenen Bevölkerung oder im Sinne einer organisierten vierten Staatsmacht gegenüber den politischen Entscheidern ist durchaus zweierlei: Zwar können der frühere wie der heutige Staat gegenüber den Bürgern nicht auf ihr Gewaltmonopol verzichten, wenn eine Handlungsfähigkeit des Staates im ganzen gewährleistet bleiben soll. Nur: Im traditionellen Verständnis war es Aufgabe des Staates, seine Handlungen gegenüber dem Volk und gegenüber einer wie immer gearteten öffentlichen Meinung durchzusetzen und eben dadurch den Anspruch auf politische Führung zu sichern. In den heutigen Demokratien ist es hingegen so, daß politische Entscheidungen sich umgekehrt weitgehend an der veröffentlichten Meinung orientieren, je nach dem Maß, in welcher Nähe sich politische Entscheider zu solchen öffentlichen Meinungsträgern befinden oder welche Bedeutung für die Willensbildung bei den Wählern sie ihnen zusprechen. Dies führt im Extremfall zu seltsamen Formen der Kameraderie zwischen politischen und bürokratischen Entscheidern auf der einen Seite und Journalisten auf der anderen Seite, wie man es bei dem Zusammenwirken der Mitglieder der Bundespressekonferenz mit den Mächtigen in Bonn tagtäglich beobachten kann. Dafür ist das Wort „Hintergrundgespräche“ erfunden worden, was nichts anderes bedeutet, als daß die Inhaber der Organe der veröffentlichten Meinung hin und wieder auf einen beachtlichen Anteil ihrer Freiheit der kritischen Berichterstattung verzichten, um schneller und „besser“ informiert zu sein als der Wettbewerber auf dem Meinungsmarkt. Davon unberührt bleibt die Aussage des Soziologen Robert Michels, der schon 1910 anmerkte, Politiker und Journalisten interessieren sich beide vor allem für aktuelle, sentimentale und sensationelle Informationen. Die einen wie die anderen brauchen den ständigen Reiz und beleben damit die Kulissen ihrer Betriebsamkeit.

Im Grunde leistet die organisierte öffentliche Meinung in ihrem Verhältnis zu den politischen Ent-

scheidern etwas Ähnliches wie die Beichtväter gegenüber den Sündern in der Kirche: Journalisten wie Politiker halten Abweichungen von ihren prinzipiell unterschiedlichen Aufgaben für unvermeidlich, aber „heilbar“. Das Hintergrundgespräch als säkularisierte Beichte erlaubt allen Beteiligten an diesen Anti-Glasnost-Veranstaltungen, in der öffentlichen Selbstdarstellung an der Reinheit des Glaubens festzuhalten: hier politische Entscheidung, dort kritische Öffentlichkeit. In Wirklichkeit aber versucht die organisierte veröffentlichte Meinung mit ihren Institutionen immer mehr, an die Stelle früherer normativer, für alle verbindlichen Grundüberzeugungen zu treten.

Eigentlich müßte es zu den demokratischen Besonderheiten gehören, daß zum Beispiel Nachrichten und Meinungen in einer Publikation für den Leser, Hörer oder Zuschauer erkennbar voneinander getrennt werden. Diese gute Sitte wird in den angelsächsischen Ländern immer noch überwiegend beachtet. In unserem Lande hingegen hat sich ein Meinungs- und Schreibtischtäter-Journalismus herausgebildet, dessen Ziel nicht die kritische Überwachung der Staatsorgane und die sachliche Information der Bevölkerung ist, sondern das Durchsetzen eigener politischer Glaubensparolen ohne Legitimation durch Mehrheiten. Dieser Kampf-Journalismus verlängert die Front- und Fragestellungen der Politik in den Raum der Medien hinein und erweitert sie zugleich um inhaltliche Dimensionen, die in der Politik keinen oder nur geringen Widerhall finden. Diesen Mangel gleichen die Kampf-Journalisten durch die Intensität ihrer persönlichen Überzeugungen aus, die sie wiederum zu Medienkampfformen im Wettbewerb um die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die veröffentlichte zusammenführt.

Aus dem Gegenüber von Politik und veröffentlichter Meinung ist somit einerseits ein Miteinander, andererseits ein Gegeneinander zu Lasten des Gegenüber entstanden. Dem Bürger, auf die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes für ihn pochend, wird dadurch die eigene Orientierung nicht leichter gemacht. Vernebelt wird die Szene zwischen Politik und veröffentlichter Meinung dabei noch zunehmend durch die Neigung der Politiker, sich bei den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkkanalbietern in den Aufsichtsgremien als Repräsentanten gesellschaftlich relevanter Gruppen einzunisten und von dort aus vor allem personalpolitische Hebel zur Nivellierung des Meinungsgeländes zwischen politischen Entscheidern und Rundfunkjournalisten anzusetzen. Wer etwas werden will, muß sich den Kopf der wichtigsten „Medienpolizisten“ mehr zerbrechen als den eigenen. Sonst landet er in einem „Todwasserbereich“.

II. Sachverstand

In normativ geprägten Gesellschaften und ihrer politischen Führung gab es das Problem des Sachverständes nur im praktischen Sinn des Wortes. Man brauchte Fertigkeiten als Kaufmann, Handwerker oder Bauer, aber die Antwort auf den Sinn des Lebens ergab sich aus den angebotenen normativen Grundüberzeugungen oder einer einzigen Normenkultur.

Die moderne Gesellschaft hat auch dies verändert. Sie führte zu einer Emanzipation des Sachverständen gegenüber politischen oder gesellschaftlichen Grundüberzeugungen. Berufliches Können oder Wissen, auch Sachverstand im allgemeinen, haben sich von normativen Sinngebungen weitgehend gelöst. Jedenfalls ist diese Beziehung kein Gegenstand für eine inhaltliche oder formale demokratische Legitimation.

Da das in unserer Welt vorhandene Wissen sich beträchtlich ausgeweitet hat und in einem raschen Tempo ständig neues Wissen hinzukommt, haben wir mit Leibniz und Goethe vermutlich die letzten Menschen hinter uns gelassen, die das Wissen ihrer Zeit noch in sich präsent hatten. Das Schicksal arbeitsteiligen Wissens hat uns alle ereilt. Jeder von uns übersieht nur noch einen Bruchteil vorhandenen Wissens und ist gerade deshalb auf die sachliche Verlässlichkeit aller anderen ebenso angewiesen wie diese auf ihn. Mit anderen Worten: Der Sachverstand als Hort verlässlichen Teilwissens ist in seiner unendlichen Vielfalt zu Brückenpfeilern der arbeitsteiligen Gesellschaft geworden. Sachverstand ist ein Produkt der Zunahme an Wissen und zugleich seiner Spezialisierung, aber auch die entscheidende Voraussetzung für die mögliche Kommunikation und Koordination spezialisierter Inhalte von Sachverstand. Eine allgemeine Elite, soweit sie auf Wissen und Können beruht, gibt es nicht mehr, weil das Ganze erst aus der Summe seiner Teile entsteht.

Dies zieht nach sich, daß sich die Sachverständigen eines Spezialgebietes von ihrem Lebens-Know-how her einander näher fühlen als anderen, die von anderem wiederum mehr wissen und verstehen. Es entsteht eine neue, sozusagen „natürliche“ Nähe zwischen den Menschen, die gemeinsam von einer Sache mehr Ahnung haben als andere. Man nennt sie Sachverständige, Experten, Spezialisten, und neuerdings schiebt sich sogar der Computer als Hoffnungsträger in diese Landschaft hinein, obwohl er eigentlich nur als ein erweitertes Gedächtnis und als „technischer Butler“ gedacht war und brauchbar ist.

Die Experten verbindet nicht nur gemeinsames Wissen und aufeinander beziehbare Fertigkeiten, sondern zumeist auch eine verbindende Sprache.

Sie wissen eben, was genau gemeint ist, wenn einer von ihnen etwas vorbringt. Grenzüberschreitend ist uns die Fähigkeit zu einer allgemein verbindlichen Sprache — bis auf unsere Mundarten und das Hochdeutsch — abhanden gekommen. So steht etwa der „Defensivsprache“ der Juristen die „Formel-“ und „Zahlensprache“ der Naturwissenschaftler und Techniker gegenüber, und zwischen beiden kann die „Modellsprache“ der Ökonomen und der Betriebswirte nicht vermitteln. Unter dem Wort „System“ zum Beispiel versteht etwa ein Biologe etwas völlig anderes als ein Politiker, ein Chemiker wiederum anderes als ein Ingenieur. Die Einlagerung unterschiedlicher Inhalte in gleiche Worte macht den präzisen und allgemeinen Umgang damit schwer. Esperanto als einen Ausweg aus dieser Situation zu wählen, war ein ebenso liebenswerter wie hoffnungsloser Versuch und blieb überdies auf den verbalen Teil unserer Sprache beschränkt.

So verbindet der Sachverstand heute zum Beispiel Gruppen politischer Entscheider in Parlamenten, Staatsbürokratien oder auch im Journalismus. Wirtschaftsjournalisten etwa und Ökonomen im Parlament oder in der staatlichen Administration haben einander mehr für sie Belangvolles mitzuteilen als ihrem jeweiligen täglichen Funktionsumfeld in der Bürokratie, im Parlament oder im Journalismus. Sachverstand verbindet und schafft zugleich die Voraussetzung dafür, daß die „Außenwelt“ von dem Schatz gemeinsamen Wissens der jeweiligen Experten meist nur das erfährt, was diese Sachwissenden für mitteilenswert halten, wenn sie die Zeit und Gelegenheit dazu für gekommen halten.

Für ein Parlament ist der spezialisierte Sachverstand ein besonderes Problem. Einerseits erlaubt der Brückenschlag unter den jeweiligen Experten die Aufrechterhaltung eines Minimums an sachbezogenen Umgangsformen, etwa in den parlamentarischen Ausschüssen. Andererseits aber bedeutet die Nähe der jeweiligen Experten zueinander, daß die ihnen jeweils in allen Fraktionen gegenüberstehende große Majorität der jeweiligen Nichtexperten in einen permanenten Argumentationsnotstand gegenüber wechselnden Experten gerät.

Schon der Zugang zu den Parlamenten wird durch die arbeitsrechtliche und vor allem zeitökonomische Situation der Bewerber um parlamentarische Mandate stark beeinflusst. Vor allem daran liegt es, daß der Anteil von Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten unserer Parlamente ständig anwächst. Sicher lassen sich eine Menge Brücken in das parlamentarische System einbauen, etwa für die Verbindung zwischen den einzelnen Expertengruppen im Rahmen einer allgemeineren parteipolitischen oder staatspolitischen Zielfindung. Doch das Salz in der Suppe ist und

bleibt doch der Politiker, der sich die Verbindung zum Wurzelwerk der Gesellschaft erhalten hat und von daher eine kritische Distanz auch zu seinem eigenen Expertenwissen behält. Die Reproduktion des öffentlichen Dienstes im parlamentarischen Gewand, die sich von Legislaturperiode zur nächsten seit Jahrzehnten bei den Landtagen und beim Bundestag verstärkt, ist leider keine geeignete Antwort auf das Problem, wie unterschiedliche Arten und

Zielrichtungen von Sachverstand zum allgemeinen Wohl der Gesellschaft aufgehoben bleiben können. Hier liegt eine der Schnittstellen zwischen gutgemeinter und guter Politik im Sinne der Dimensionen, auf die der Mönch Johannes Althusius uns hinweist. Wie bei einem Hausbau müssen auch in den Beziehungen von Politik und Sachverstand die Proportionen stimmen.

III. Wissenschaftliche Zivilisation

Politik, veröffentlichte Meinung, Sachverstand — sie alle ereignen sich im Bezugsrahmen dessen, was Helmut Schelsky die „wissenschaftliche“ Zivilisation genannt hat. Im alten Griechenland und Rom waren die philosophischen Staatsdenker diejenigen, die dem Gang des Lebens ihre Melodie vorzugeben versuchten. Im Mittelalter waren es die Theologen, die der Realität ihre Wahrheit nahebringen wollten. Und seit dem vorigen Jahrhundert sind es nun die Naturwissenschaften und die Ingenieurwissenschaften, deren Ergebnisse und Produkte unser Leben weitgehend bestimmen. Als Beispiele dafür stehen vor allem für unseren Alltag das Fernsehen, die „Pille“, die Agrarchemie, die Pharmazie, die Kernenergie. Dies alles sind Resultate der wissenschaftlichen Zivilisation, deren Pulsschlag und Fortschritt wiederum von Naturwissenschaften und Technik bestimmt wird. Verglichen mit politischen Programmen von Parteien, Handlungsanweisungen von Parlamenten und Regierungen oder Verbandsstrategien haben solche Produkte der wissenschaftlichen Zivilisation unser konkretes Leben in den letzten Jahrzehnten sehr viel weitgehender verändert. Sie sind dabei keineswegs Ergebnisse einer politischen Zielsetzung gewesen, sondern kamen einfach mehr oder weniger über uns. Es ist beinahe wie bei einer Domino-Reihe: Erst bringen Naturwissenschaft und Technik neue Produkte hervor, darauf reagiert die Ökonomie, dann die gesellschaftlichen Organisationen, schließlich die Politik und erst am Schluß das Ausbildungswesen und unsere Rechtsordnung. Gegenwärtig entsteht jeweils zuerst Technik, dann Erfahrung und am Ende Recht. Das aus Erfahrung Gelernte sollte aber schneller in das Recht aufgenommen werden, ohne dadurch neue technische Entwicklungen zu behindern. Technik und Politik begegnen einander gegenwärtig auf unterschiedlichen Ebenen der Sprache, der Motivation und der Zielsetzung. Deshalb laufen die Auseinandersetzungen um neue Wissenschaft und Technik oft nach falschen Konfliktmodellen ab. Technik ist die ständige Konfrontation von gegenwärtig Realisiertem mit neuem Möglichen, sie ist der Übergang des Gewußten in das Gestaltete. Die Tradition von Technik besteht also darin, Tradition in Frage zu stellen.

Deshalb kann Technik als solche auch weder Vertrauen noch Mißtrauen begründen. Demokratische Alternativ-Entscheidungen sind nur über die Verwendung von Technik und Wissenschaft, nicht über deren Erkenntnisstand möglich.

Mit zunehmender Geschwindigkeit des sozialen Wandels, der eben durch wissenschaftlichen und technischen Wandel ausgelöst wird, entstehen in den modernen Industriegesellschaften hin und wieder Irritationen. Man fragt sich, ob das alles so gut sei, was da von der wissenschaftlichen Zivilisation in unser Leben eingeschleust worden ist. Das Tempo des wissenschaftlich ausgelösten und technisch realisierten Wandels setzt gewachsenenes Wissen und gebildete Erfahrung bei vielen Menschen während ihres Berufslebens ganz oder teilweise außer Kraft. Das gilt auch für politische Entscheider im Parlament oder in der staatlichen Administration. Dadurch werden solche Menschen in ihrem sozialen Selbstbewußtsein getroffen und unsicher gemacht. Gleichwohl tun sie weiter ihre Arbeit, gerade so, als ob deren Rahmenbedingungen noch genauso wären wie vor zehn oder zwanzig Jahren. Eine zunehmende Entfernung von neuen Wirklichkeiten ist die Folge davon, bestenfalls aber eine oft verspätete Einarbeitung in veränderte Wirklichkeitsmuster. Die Zeitspanne zwischen der Erfindung oder Entdeckung neuer Innovationsmöglichkeiten und ihrer Verwirklichung wird dabei immer kürzer. Autoproduktion, Haushaltsgeräte und erst recht die Informationstechnologien sind Beispiele dafür.

Die erwähnte Domino-Reihe offenbart die entstandene Kluft zwischen politischer Entscheidung einerseits und dem Einbruch immer neuer Schübe von seiten der wissenschaftlichen Zivilisation andererseits. Das Beispiel der Kernenergie zeigt, daß jahrzehntelang die Diskussion darüber den Experten in den Ministerien und im Parlament überlassen wurde, die sich wiederum auf der Ebene des Sachverstandes mit ihren Gesprächspartnern in der Wirtschaft verständigten. Erst nachdem die Bürgerinitiativen das Thema in seiner politischen Virulenz erkennbar gemacht hatten, nahm sich die organisierte Politik dieses Themas an. Wie schwierig dies

in Form einer rationalen Diskussion zu durchdringen ist, zeigte das mehrtägige Ringen zwischen Anhängern und Kritikern der Kernenergieverwendung, die seinerzeit auf Einladung der niedersächsischen Landesregierung in Hannover miteinander diskutierten. Frühzeitig reagierte Bundesregierung und Bundestag zum Beispiel auf die neuen Entwicklungen in der Gen- und Biotechnik. Hier wird zum erstenmal rechtzeitig der Versuch gemacht, mögliche Einbrüche von seiten der Wissenschaft in unser Leben an gesellschaftspolitischen Grundüberzeugungen und klaren Zielkriterien zu orientieren.

Die wissenschaftliche Zivilisation setzt die politischen Entscheider, aber auch die gesamte Bevölkerung mehr als in früheren Zeiten einem erhöhten Risiko aus, weil weder die politischen Entscheider noch die Bevölkerung über die Fähigkeit zu einer ausgebildeten Beurteilung aller Vorgänge verfügen. Der Anteil der Naturwissenschaftler und Techniker in den Landesparlamenten und im Bundestag ist zum Beispiel nach wie vor gering, so daß eine sprachliche und inhaltliche Verständnisbarriere gegenüber den Schüben der wissenschaftlichen Zivilisation aus eigener Kraft und aufgrund eigener Ausbildung nur von wenigen überwunden werden kann. Die vielen Versuche, eine Technologie-Folgenabschätzung im Bundestag zu etablieren, zeigen die Schwierigkeit des Problems. Eher komplex sind auch die Erfahrungen, die die Amerikaner mit entsprechenden Versuchen im letzten Jahrzehnt gemacht haben. Man mag die eine oder die andere Form eines solchen „Technology Assessment“ bevorzugen — mir scheint es zunächst und vor allem darum zu gehen, bei den politischen Entscheidern insgesamt ein Bewußtsein dafür zu schärfen, daß die Vorgaben aus den Entwicklungsschüben der wissenschaftlichen Zivilisation für unsere Gesellschaft von ganz ausschlaggebender Bedeutung sind. Diese Einsicht ist eine Bedingung dafür, mögliche Risiken wissenschaftlich und technisch bedingter Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, zu beschreiben und in den Griff zu nehmen.

Die Politik in unserem Lande hat sich zu sehr auf die Verteilung von irgendwas an irgendwen konzentriert, zu wenig jedoch auf die Gestaltungsspielräume, die von seiten der Wissenschaft und Technik immer aufs neue angeboten werden. Zu Beginn der siebziger Jahre sah es einmal so aus, daß alle Parteien in unserem Lande diese herausragende Bedeutung des Produktivitätsfaktors Wissenschaft auch programmatisch erfaßt hätten. In allen Wahlmanifesten bei der Bundestagswahl 1972 stand die Wissenschaft ganz oben an. Die Parteien haben dann aber mehr oder weniger alle vor den Schwierigkeiten der konkreten Kooperation mit Wissenschaft und Technik kapituliert, so daß diese Bereiche heute wieder wie ein Appendix in den Parlaments- und Regierungsstrukturen herumhängen.

Die Produktivkraft Wissenschaft zum Kernstück etwa eines Infrastruktur-Kabinetts zu machen, ist in Japan sehr viel weitgehender verstanden und genutzt worden als bei uns. So war es zum Beispiel auch eine Bankrotterklärung der dominierenden Fraktionen des Deutschen Bundestages, über Jahre den Ausschuß für Forschung und Technologie den Grünen zu überlassen, und dies jetzt immer noch mit dem Ausschuß für Bildung und Wissenschaft zu tun. Nichts verrät deutlicher die aus mangelnder Übersicht, Unbehagen und traditioneller Orientierung gespeiste Abneigung unserer führenden Regierungs- und Oppositionsfraktionen, sich auf das Thema wissenschaftliche Zivilisation in seiner realen Bedeutung ernsthaft einzulassen. Hier liegt einer der entscheidenden Engpässe im Bewußtsein der politischen Führungsgruppen, gerade wenn man die Klammern zwischen Politik und Sachverstand verstärken will.

Im Hinterland unserer Gesellschaft wird die rationale Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Zivilisation mehr und mehr dadurch zur Seite geschoben, daß kleine oder große Gruppen in der Bevölkerung einfach erklären, sie hätten vor diesem oder jenem Angst. Niklas Luhmann, der Bielefelder Soziologe, hat auf den Zusammenhang zwischen unserer rationalen politischen Argumentationskultur und dem Einbruch des Quasi-Arguments Angst deutlich hingewiesen. Angst kann man ja weder beweisen noch widerlegen, man kann sie nur haben oder nicht haben. Wenn aber Angst an die Stelle des Austauschs von Argumenten und Gegenargumenten tritt, dann wird damit die reale und rationale Beurteilungschance auch der wissenschaftlichen Zivilisation untergraben. Wir bewegen uns in genau diesem Maße auf eine irrationale politische Kultur zu, in der Wissenschaft durch Aberglauben ersetzt werden soll. Es handelt sich bei dem Angriff dieser Alternativen nicht nur um einen Vorstoß gegen die Industriegesellschaft, die ja das sichtbare äußere Gewand für die Produkte der wissenschaftlichen Zivilisation darstellt. Der Rückzug auf geglaubte Formeln ist vielmehr zugleich ein Angriff auf eben diese rationale wissenschaftliche Zivilisation im ganzen — ebenso wie auf eine politische Kultur, die trotz ihrer gelegentlichen demagogischen Verwerfungen und ihrer kleinen und großen Peinlichkeiten daran festhält, daß politische Entscheidungen das Ergebnis des Abwägens zwischen Gründen und Gegengründen sein sollten, wobei selbstverständlich Grundüberzeugungen, handfeste Interessen oder Taktik in solche Entscheidungen und Strömungen einfließen. Und weil das so ist, wird das Ringen um eine stabile deutsche Demokratie immer zugleich auch eine Auseinandersetzung mit dem Irrationalismus in Politik und Wissenschaft bedeuten. Den Deutschen vor allem ist es nie gut bekommen, wenn sie ihre politischen Köpfe durch die Tiefe des eigenen Gemüts ersetzt haben.

IV. Freiheit parlamentarischer Entscheidung

Angesichts der Situation, in der Politik und Sachverstand in der wissenschaftlichen Zivilisation einander gegenüberstehen und auf arbeitsteilige Weise zugleich miteinander verflochten sind, gehörte Mut dazu, daß sich eine große Gruppe von Bundestagsabgeordneten in der letzten Legislaturperiode an den Versuch herangewagt hat, die Arbeitsweise des Parlaments auf den Stand der Zeit zu bringen.

Es war ja wohl kein Zufall, daß sich an dieser parlamentarischen Aktion, die in der neuen Legislaturperiode fortgeführt werden soll, weder die Dompoteure noch die Redelöwen beteiligt haben, sondern eher solche Mitglieder des Parlaments, deren Erfahrung, Phantasie und Durchhaltevermögen sie zu diesem gemeinsamen Tun veranlaßt haben. Es ist zu hoffen, daß viele der neu gewählten Abgeordneten des Bundestages sich an dieser Arbeit beteiligen, denn ein gewisses Maß an Naivität gehört wohl auch dazu, die manchmal unübersteigbar erscheinenden Hürden des parlamentarischen Alltags positiv überwinden zu wollen. Jedenfalls finde ich es, von der einseitigen sozialen und beruflichen Zusammensetzung des Parlaments einmal abgesehen, immer noch eines der besten Zeichen für die Vitalisierung des Parlamentarismus in einer demokratischen Gesellschaft, daß von Wahlperiode zu Wahlperiode doch immerhin jeder dritte bis vierte Abgeordnete zum erstenmal nach Bonn kommt. Dieser Schub der personellen Erneuerung ist jedenfalls ausgeprägter als bei den staatlichen Administrationen oder den großen Gebilden in der Wirtschaft, wenn man deren Führungsetagen zum Vergleich heranzieht. Gewiß: Neue Besen kehren nicht immer besser als die alten, aber der Wettbewerb zwischen beiden belebt auch die Politik.

Der Bundestag sollte sich bei seinen Reformdiskussionen nicht in eine Debatte um die Scheinalternative drängen lassen, ob er nun in Zukunft mehr mit modernen Informationstechnologien arbeiten will oder nicht. Das zu tun, halte ich für eine Selbstverständlichkeit, aber die Menge gespeicherten Wissens in Computern etwa ersetzt selbstverständlich nicht die originäre politische Meinungsbildung, die dadurch bestenfalls gefördert werden könnte. Der Computer ist kein Ersatz für unser Urteilsvermögen,

sondern eine Stütze unseres Gedächtnisses, weil wir auch für relevante politische Entscheidungen eine große Summe von Einzelinformationen heranziehen müssen, die wir in unserem eigenen Gedächtnis nicht ständig präsent halten können. Dafür ist der Computer gedacht, nicht als eine eigenständige „Parlamentsfraktion“ technischer Dominanz über den Menschen.

In diesem Sinne halte ich auch die Beziehungen zwischen Sachverstand und Politik nicht für ein Problem, das durch eine Art Modell-Lösung sozusagen objektiv beschreibbar oder lösbar wäre. Es ist möglich, sinnvoll und notwendig, die Grundprobleme deutlich zu machen, die sich zwischen Politik und Sachverstand entwickelt haben und möglicherweise in Zukunft ergeben werden. Was daraus konkret gestaltet wird, bleibt aber immer Sache der handelnden Menschen, also der politischen Entscheider in ihrer Vielfalt in den politischen Institutionen, in den Gehäusen der veröffentlichten Meinung, in den Gehegen des Sachverständigen und der wissenschaftlichen Zivilisation, die uns alle umgibt und prägt. Fraktionen und Parteien sollten mehr Aufgeschlossenheit und Mut aufbringen, Menschen zur Übernahme von politischer Verantwortung zu bewegen, die diesem komplexen Gebilde moderner Politik gewachsen sind. Es erscheint mir ein wenig verspätet, etwa Fraktionen nach links oder rechten Flügeln abzutasten oder bevorzugt darauf zu achten, welche Interessen in den großen Parteien mehr Gewicht haben als andere. Über dem Zählen unserer Anhänger dürfen wir die Gewichte der wissenschaftlichen Zivilisation nicht übersehen, die unser Leben tatsächlich weitgehend prägen. Ihnen einen politischen Handlungsrahmen zu geben, bleibt eine entscheidende Führungsaufgabe, ganz gleich, welche der politischen Gruppierungen nun jeweils die Aufgabe der Regierung oder der Opposition übernimmt. Jenseits von Würde oder Weihe bleibt dies eine staatstragende, gemeinsame Aufgabe aller, die nicht vergessen haben, daß die Teile des Ganzen, die Parteien, unser aller Haus stützen müssen. Nur dann ist das Ganze schließlich mehr als die Summe seiner Teile.

Michael Strübel

Mehr direkte Demokratie?

Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich

I. Vorbemerkung

Die Diskussion über direkte und indirekte Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger an der politischen Willensbildung ist so alt wie die Entwicklung der Demokratie selbst. Sie bildet eines der Kernstücke der politischen Theorie, die von Aristoteles über Rousseau und Marx bis hin zu Max Weber und den Staatstheoretikern dieses Jahrhunderts reicht. Dabei wird zwangsläufig das Spannungsfeld von repräsentativer Demokratie und Elementen der direkten Demokratie offengelegt. Auch wenn momentan die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid nicht gerade die Tagespolitik innerhalb wie außerhalb der bundesdeutschen Parteienlandschaft bestimmt, so ist es doch ein Thema, das aktuell bleibt und in regelmäßigen Abständen ins Gespräch gebracht wird.

Soziale, alternative und populistische Protestbewegungen von links wie von rechts machen immer wieder den Versuch, das tradierte Repräsentationssystem des Parlamentarismus zu durchbrechen: So hatten Arbeiterbewegung und Gewerkschaften schon früh die Einführung der Wirtschaftsdemokratie auf ihre Fahnen geschrieben; die „Neue Linke“ und die außerparlamentarische Opposition der sechziger und siebziger Jahre strebten Strukturen eines Räteystems an; die Friedensbewegung setzte und setzt sich ebenfalls für plebiszitäre Elemente ein. Gegenüber antidemokratischen Strömungen wie der nationalsozialistischen und faschistischen Massenbewegung in Deutschland und Italien unterscheiden sie sich in zentralen Punkten. Während bei den einen das Führerprinzip und die Massenmobilisierung im Vordergrund stehen, und das Volk, aufgepeitscht durch militaristische und nationalistische Propaganda zur Akklamation mißbraucht wird, versuchen zumindest die neuen sozialen Bewegungen die Ausweitung von Partizipationsrechten zu erreichen und die Legitimations- und Formkrise des parlamentarischen Systems nicht zur Abschaffung der Demokratie, sondern zur Demokratisierung von Staat und Gesellschaft zu nutzen.

Die Forderung nach Durchführung von Plebisziten stößt in der Bundesrepublik allerdings auf tiefgreifende politische Vorbehalte. Das Grundgesetz, ur-

sprünglich als „Provisorium“ vorgesehen, enthält im Gegensatz zu den Landesverfassungen bekanntlich keine Elemente von Volksbegehren und Volksentscheid, sieht man einmal von dem Sonderfall der Länderneugliederung ab. In den Beratungen um eine Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland finden sich immer wieder Hinweise auf die negativen Erfahrungen in der Zeit der Weimarer Republik und vor allem des Nationalsozialismus. Die Zentrumsfraktion reichte im Parlamentarischen Rat einen Antrag ein, demzufolge bindende Volksentscheide nach erfolgten Volksbegehren ermöglicht werden sollten. Dieser Vorschlag wurde ebenso abgelehnt wie der Antrag an den Verfassungskonvent, bei Grundgesetzänderungen neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag einen Volksentscheid zu veranlassen, bei dem die Hälfte der Stimmberechtigten mit relativer Mehrheit entscheiden kann¹⁾.

Auch spätere Überprüfungen, wie sie etwa die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags vornahm, brachten im Ergebnis keine neuen Vorschläge. Im Gegenteil: Volksbegehren, Volksbefragung und Volksentscheid wurden als „keine geeigneten Instrumente“ angesehen, „die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken“. Vielmehr bestünde die Gefahr, so die Kommission in ihrem Abschlußbericht, daß „sie die Bedeutung des Parlaments verringern und die Funktions- und Integrationsfähigkeit der freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigen“²⁾.

Inzwischen werden aber zunehmend Stimmen laut, die diese Position für historisch bedingt halten und sie nicht als irreversibel hinnehmen möchten. Es wird — vereinzelt bis in die Parteien des Deutschen Bundestages hinein — für eine plebiszitäre Erweiterung des Grundgesetzes plädiert, nicht zuletzt un-

¹⁾ P. Bucher, Der Parlamentarische Rat von 1948—1949, Bd. 2, Boppard 1981, S. 603.

²⁾ Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I), in: Zur Sache 3 (1976), S. 55.

ter Hinweis auf die Verfassungen anderer europäischer Staaten. Diese Debatte steht im Zusammenhang mit einer Parlamentarismuskritik, die nicht allein auf die „Neue Linke“ beschränkt ist und sich keineswegs in reiner Negation erschöpft. Sie ist zumindest in der wissenschaftlichen Reflexion eng verbunden mit Reformüberlegungen, unter die auch die Möglichkeit des Rückgriffs auf plebiszitäre

Elemente zu subsumieren wäre. Davon wird ausführlicher die Rede sein müssen, ehe nach eventuellen Folgerungen des Ländervergleichs für das Repräsentativsystem der Bundesrepublik gefragt werden kann. Notwendig ist zuerst eine Begriffserklärung, ohne die eine adäquate Bewertung der oft differierenden Referendumspraxis in Europa und in den USA nicht möglich ist.

II. Begriffserklärung und Bewertungskriterien

Unter dem Sammelbegriff „Plebiszit“ ist die Entscheidung über politische Sach- oder auch Personalfragen unmittelbar durch das Volk zu verstehen. Da aus historischer Sicht Plebiszite vor allem in monarchistischen und diktatorischen Systemen stattfanden, wird für demokratische Staaten dem Ausdruck „Referendum“ der Vorzug gegeben³⁾. Moderne Erscheinungsformen des Referendums sind das Volksbegehren, der Volksentscheid und die Volksgesetzgebung. Als Volksbegehren, auch Volksinitiative genannt, ist das Recht des ganzen oder eines Teils des Volkes zu verstehen, eine Frage beliebigen Inhalts öffentlich zur Diskussion zu stellen, mit dem Ziel, einen Volksentscheid anzustreben. Beim Volksentscheid erfolgt eine unmittelbare, direkte Abstimmung über ein politisches Thema durch das Volk. Dabei ist zu unterscheiden zwischen obligatorischem und fakultativem Volksentscheid. Ersterer betrifft eine zwingende verfassungsrechtliche Anordnung, etwa bei der Annahme von Verfassungen oder bei Verfassungsänderungen. Fakultativ und damit von geringerer Verbindlichkeit sind Volksentscheide, deren Anordnungen im freien Ermessen von Staatsorganen stehen oder die von der erfolgreichen Durchführung eines Volksbegehrens abhängen⁴⁾.

Die Volksgesetzgebung umfaßt den Erlaß oder die Verwerfung von Gesetzen durch das Volk, sie schließt auch Gesetzesinitiativen ein, die man in positive, auf Erlaß gerichtete, und negative, auf Verwerfung oder Abschaffung abzielende Maßnahmen untergliedern kann. Inwieweit solche Entscheidungen rechtlich bindende Wirkung haben, ist, wie noch zu zeigen sein wird, unterschiedlich geregelt. Schließlich wäre noch die Volksbefragung anzuführen, bei der eine offizielle, durch oberste

Staatsorgane veranlaßte informatorische Befragung des Volkes vorgenommen wird. Jenseits dieser begrifflichen Differenzierung, die es in anderen Sprachen in dieser Form nicht gibt⁵⁾, sind verschiedene Typologien aufgestellt worden, die die inhaltliche Ebene umfassen.

Eine historische Analyse unterscheidet Plebiszite über Personen und Gebietszugehörigkeiten, Plebiszite in Diktaturen und Verfassungsreferenden bei der Ablösung von Monarchien und der Errichtung von Republiken in der Folge von bürgerlichen Revolutionen⁶⁾. Diese Betrachtungsweise ist später ergänzt worden durch funktionalistische Ansätze, deren Ziel es ist, die Politikfelder und Themen, über die abgestimmt wurde, zu untersuchen und die Rolle der Regierung bei den Referenden zu analysieren. So hat eine vergleichende Studie zu Referenden in europäischen Demokratien seit 1900 konstitutionelle, moralische, pragmatische und territoriale Themenkomplexe, sogenannte Issues, unterschieden. Die Mehrzahl der Abstimmungen betraf danach den ersten Typus, bei dem es um die Annahme von Verfassungen, Verfassungs- und Wahländerungen ging. Moralthemen wie Scheidungsgesetze und Alkoholverbot sowie „pragmatische“ Fragen wie die nach der Höhe der Pension oder Probleme des Bodenrechts sind dabei eher marginal. Bei den territorialen Themen, zu denen maßgeblich der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft oder strittige Gebietszugehörigkeiten gehören, ist hingegen wieder eine höhere Zahl von Referenden aufzufinden⁷⁾.

Zwar werden Querschnittanalysen dieser Art, die fast ein Jahrhundert umfassen, dem spezifischen Charakter der jeweiligen Vorgänge kaum gerecht,

³⁾ G. Jaenicke, Plebiszit. in: Handwörterbuch zur Sozialwissenschaft, Bd. 8. Tübingen 1964. S. 341–347.

⁴⁾ Zu den Begriffen vgl. K. Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, Diss. Düsseldorf 1964, S. 7ff.; W. Berger, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, Diss. Freiburg i. Brg. 1978, S. 22–33.

⁵⁾ Im Englischen wird bisweilen alles unter dem Begriff „Referendum“ subsumiert, wobei allerdings dadurch die Grenze von Volksabstimmungen in demokratischen Staaten und in Diktaturen verwischt wird, so bei: D. Butler/A. Ranney (Hrsg.), Referendums, Washington 1978, S. 227–237.

⁶⁾ C. J. Friedrichs, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin u. a. 1953, S. 636–663.

⁷⁾ D. Butler/A. Ranney (Anm. 5), S. 14.

sie zeigen aber einen bemerkenswerten Befund für westeuropäische Demokratien: Die Mehrzahl der Staaten verfügt über ein verfassungsmäßiges Instrumentarium direkter Demokratie außerhalb des regelmäßigen Wahlvorgangs. Und diese Einrichtungen waren für viele Demokratien sogar konstitutiv, zum Beispiel indem sie die Monarchie beendeten und es möglich machten, daß eine republikanische Verfassung durch die Mehrheit des Volkes in direkter Abstimmung angenommen werden konnte. Zudem gaben sie den Anstoß für strukturelle Veränderungen und Reformen des politischen Systems, unter anderem durch Schaffung des Frauenwahlrechts und die Herabsetzung des Wahlalters. Um jedoch die Auswirkungen der Referenden konkreter bewerten zu können, muß die funktionalistische Analyse erweitert werden. Moderne Begriffe wie Partizipation, Transparenz und Effizienz werden zum Maßstab dafür, wie tief der Demokratisierungsprozeß geht, ob durch besondere Mitwirkungsmöglichkeiten der Staatsbürger ihre Handlungsspielräume ausgeweitet werden und ob eine Kontrolle politischer Macht jenseits des Wahlprozesses stattfindet⁸⁾.

III. Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich

1. Beispiel Schweiz

Die in Europa bekannteste älteste Form der unmittelbaren, direkten Demokratie geht zurück in die Zeit der griechischen Stadtstaaten. Auch im antiken Rom organisierten die Plebejer öffentliche Voten ihrer Klasse, woher der Ausdruck „Plebiszit“ etymologisch abgeleitet wird. Die längste Tradition in der Neuzeit hat diese Institution in der Schweiz, wo sie sowohl im alteidgenössischen Staatenbundsystem wie später in der Bundesstaatengründung vorgesehen wurde. Sie soll deshalb besonders behandelt werden, zumal dieses Land durch die Vielfalt von Referendumsmöglichkeiten, ob obligato-

Nur mit Einschränkungen trifft die normative Betrachtungsweise, die die klassischen Kriterien der Links-Rechts-Einteilung anwendet, das Problem. Linke Parteien würden danach höheren Wert legen auf mehr Gleichheit in der Gesellschaft, mehr Staat als Garant sozialer Sicherheit, auf ein eher konfliktorientiertes Politikverständnis und die Hervorhebung internationaler Solidarität. Rechte, bürgerlich-konservative Werte für Parteien im Links-Rechts-Spektrum wären Themen wie Ruhe und Ordnung, wirtschaftliche Freizügigkeit, Harmonisierung sozialer Konflikte und anderes mehr⁹⁾. Dieses Schema verfehlt aber in unserem Kontext die objektiven Gegebenheiten, da Themen wie Mitgliedschaft in der EG, Einstellungen zur Kernenergie, Probleme der territorialen Zugehörigkeit von Volksgruppen nicht auf das Links-Rechts-Kontinuum übertragen werden können. Das bedeutet aber nicht, daß Parteien und ihre Programme dadurch obsolet werden. Ihre Rolle ist nur ambivalenter, als sie sich in der ideologischen Vereinfachung darstellt, wie es sich im Blick auf die Referenden einzelner Länder zeigt.

risch oder fakultativ, auf Bundes- oder Kantons-ebene, und begünstigt durch die geringeren Quoren für Gesetzesinitiativen und -referenden inzwischen zur Referendums-Demokratie par excellence geworden ist. Auf Bundesebene müssen alle Verfassungsänderungen in einem Volksentscheid den Bürgern zur Annahme bzw. zur Ablehnung vorgelegt werden, wobei die Abstimmungsberechtigten oder die Kantone Änderungsvorschläge zusätzlich einbringen können. Bundesgesetze müssen auf Antrag von mindestens acht Kantonen oder von 50 000 Bürgern ebenfalls von der Bevölkerung bestätigt werden. Ähnliches gilt für völkerrechtliche Verträge¹⁰⁾.

Die letzten in der Schweiz durchgeführten Referenden, in denen sich breite Mehrheiten gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO aussprachen, verschärfte Asylgesetze begrüßten und einer Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben ablehnend gegenüberstanden, deuten darauf hin, daß sich hier

⁸⁾ Bei diesem Ansatz wird von der These C. J. Friedrichs ausgegangen, demzufolge „alle politische Macht, gleichgültig in welcher rechtlichen Form sie ausgeübt wird, . . . dem Mißbrauch ausgesetzt (ist). Konzentrierte Macht aber wird leichter mißbraucht als geteilte Macht.“ C. J. Friedrichs (Anm. 6) S. 666. Ein Modell für den funktionalistischen Ansatz entwickelt G. Smith, *The functional properties of the Referendums*, in: *European Journal of Political Research* 4 (1976), S. 1–23. Verfassungspolitische Kriterien wären darüber hinaus das der Praktikabilität, der Rationalität und der Stabilität, vgl. dazu C.-H. Obst, *Chance direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1986.

⁹⁾ I. Budge/I. Crewe/D. Farlie (Hrsg.), *Party Identification and Beyond*, London 1976; vgl. auch: A. Pelinka, *Die Grundstanzprogramme der Österreichischen Parteien*, St. Pölten 1979, S. 11 f.; K. v. Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien*, München 1982, S. 183–191.

¹⁰⁾ H. Huber, *Wie die Schweiz regiert wird*, Zürich 1960; L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Berlin 1970. Hinzu kommt in neuerer Zeit noch die Initiative, also die Möglichkeit, einen Gesetzesvorschlag zu formulieren, einzubringen und zur Abstimmung zu stellen, vgl. P. Rossbrey, *Direkte Demokratie: Das Beispiel Schweiz*, in: K. T. Schuon (Hrsg.), *Politische Theorie des Demokratischen Sozialismus*, Marburg 1986, S. 179.

eher konservative Einstellungen und Meinungen durchgesetzt haben. Volksbegehren der Linken wie das Rüstungsreferendum oder die Atomschutz-Initiative, bei der der Bau von Atomkraftwerken gestoppt werden sollte¹¹⁾, konnten bislang keine durchschlagenden Erfolge verbuchen.

Dennoch wäre es verfehlt, im Sinne der normativen Theorie der Referendumsdemokratie nur eine den status quo stabilisierende und jede Veränderung blockierende Wirkung im politischen Entscheidungsprozeß zuzusprechen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß sich die Annahme und Verwerfung von Referenden und Verfassungsinitiativen in etwa die Waage halten¹²⁾. Auch ist die wachsende Stimmabstänzigkeit der Bürger und ihre abnehmende Partizipation bei Wahlen und Abstimmungen nur teilweise auf die hohe Zahl nationaler, kantonaler und kommunaler Referenden zurückzuführen. Mindestens ebenso wichtig ist die spezifische Ausprägung der Konkordanzdemokratie, in der Föderalismus, Gewaltenteilung und Proporz zu einem statischen System der Konsensermittlung geführt haben. Was fehlt, sind konkurrierende Mehrheitsentscheidungen zu kontroversen Themen und konfliktorische Muster der politischen Willensbildung, wobei Streitpunkte möglichst schon im plebiszitären Vorfeld geklärt werden.

Die Tatsache, daß die Schweiz sich trotzdem nicht, wie unterstellt, von einer Abstimmungs- zu einer Verhandlungsdemokratie¹³⁾ entwickelt hat, wird durch die Offenheit, mit der um Sachfragen gestritten wird, wie durch die Themen der Referenden belegt. Immerhin läßt sich festhalten, daß laizistische Reformen wie die Einführung der Zivildienstpflicht, aufklärerische Errungenschaften wie die Abschaffung der Todesstrafe eine Mehrheit fanden und rechtsradikale Gegeninitiativen abgelehnt wurden. Im übrigen bleibt die Schweiz ein singulärer Fall: Das Beispiel des Mehrvölkerstaates mit seiner politischen Kultur, zu der der „übersprungene Absolutismus“ ebenso gehört wie eine recht breite „xenophobe Tendenz in der Bevölkerung“¹⁴⁾, die auch im Volksbegehren und Volksentscheid ihren Niederschlag findet, kann nicht verallgemeinert werden. Aber trotz Schattenseiten des Plebiszits, und dazu gehören auch die Langwierigkeit der Entscheidungsfindung oder die zeitweise Verhinderung zielorientierter Politikgestaltung, — die Vorteile für das politische System halten dem durchaus die Waage. Auch insofern als die direkte Demokratie

gegenwärtiger schweizerischer Ausprägung einen Lernprozeß wenigstens der politisch Interessierten fördert, die gewaltlose Konfliktregelung und die sprachlich-kulturelle und soziale Integration begünstigt, den durch Volksabstimmung sanktionierten Entscheidungen erhöhte Durchsetzbarkeit gewährt und Stabilität und Kontinuität sichert¹⁵⁾.

Bleibe noch darauf hinzuweisen, daß in der eidgenössischen Demokratie das Referendum zu einer besonderen Form des Minderheitenschutzes geführt hat. Eine Gruppe, die imstande ist, ein Volksbegehren einzuleiten und es erfolgreich durchzuführen, muß von der Regierung ernst genommen werden und sei es auch nur mit dem Ziel, einen Volksentscheid zu vermeiden. Im politischen System selbst mußten „institutionelle Sicherungen in Form neuer Konfliktregelungsmuster eingebaut werden“¹⁶⁾, auch und nicht zuletzt, um das Risiko einer Verwerfung eigener Gesetzesvorlagen auszuschließen. Daß gerade im Rahmen eines kulturell, sprachlich und religiös fragmentierten Staates, wie ihn die Schweiz verkörpert, einer solch integrativen Funktion der direkten Demokratie besondere Bedeutung zukommt, braucht nicht eigens betont zu werden.

2. Referendum und Präsidialdemokratie

Eine strukturell andere Situation als in der Schweiz liegt in den präsidialen Regierungssystemen vor. In dem Spannungsfeld zwischen direkt gewähltem Präsidenten und der von ihm eingesetzten Regierung einerseits, den parlamentarischen Kontrollgremien andererseits, kann möglicherweise der Rekurs auf plebiszitäre Elemente die latenten Konflikte eher noch verschärfen. Er kann aber auch dem Volk eine Schiedsrichterrolle in einer Konfliktsituation zuweisen, in der die Direktwahl des Präsidenten oder des Parlaments keinen Ausweg aus einer Krise mehr offenläßt.

Für beide Hypothesen bietet das französische politische System einige Anhaltspunkte. In Frankreich führt von der Einrichtung der bonapartistischen Plebiszite eine Traditionslinie zu der „plebiszitär-legitimierten Monarchie“ eines de Gaulle¹⁷⁾. Nun ist die „gaullistische“ Mischform von Sachreferendum und Personenplebiszit mit guten Gründen der Kritik unterworfen worden, ähnelt dies doch zu sehr der von Max Weber mit Sympathie betrachteten „caesarischen Wendung der Führerauslese“.

11) H. Kriesi, Widerstand gegen das geplante AKW in Graubünden, in: ders. (Hrsg.), *Bewegung in der Schweizer Politik*, Frankfurt 1985, S. 242.

12) W. Berger (Anm. 4), S. 210.

13) L. Neidhart (Anm. 10), S. 287.

14) R. Schediwy, *Empirische Politik*, Wien 1980, S. 117.

15) A. Riklin/R. Kley, *Stimmabstänzigkeit und direkte Demokratie*, Bern 1981, S. 125.

16) P. Rossbrey (Anm. 10), S. 181.

17) W. Schröder, *De Gaulle und die direkte Demokratie*, Köln 1969.

Allerdings wollte Weber die Akklamation für charismatische Eliten und Führer durch Plebiszite konkurrenzlos sehen durch ein starkes Parlament und verantwortliche Parlamentsparteien sowie eine funktionierende Bürokratie¹⁸⁾. Unter der Präsidentschaft de Gaulles wurde ausgiebig die plebiszitäre Verfassungskomponente gestärkt. Er ließ abstimmen über die Verfassung der Fünften Republik (1958), die Grundsatzentscheidung für die Autonomie Algeriens (1961), den Vertrag über die Dekolonialisierung der ehemals französischen Kolonien (1962) und Fragen der Dezentralisierung (1969). Das letzte Referendum, das nach dem Aufbruch der Studentenbewegung zur Machtdemonstration für den Präsidenten werden sollte, verlor der General und dankte ab. Ohne die Einrichtung des Plebiszits hätte sich jedoch für de Gaulle kaum die Möglichkeit eröffnet, den Algerien-Krieg zu beenden, obwohl diese Entscheidung in der Bevölkerung heftig umstritten war und von putschbereiten Generälen und der militanten Gruppe OAS rigoros abgelehnt wurde. Aufgrund der Erfahrung in dieser Ära, in der der Präsident das Prinzip, sein politisches Überleben mit dem Ausgang der Abstimmungen zu verknüpfen, überstrapaziert hatte, wurde in der Folgezeit das Referendum etwas zurückhaltender eingesetzt¹⁹⁾.

Sein Nachfolger wollte 1972 einen weiteren Volksentscheid über die EG-Mitgliedschaft veranstalten, für den aber infolge des Boykotts durch die Opposition das Quorum nicht erreicht wurde. Im Sommer 1984 schließlich brachte Präsident Mitterrand eine Verfassungsänderung des Artikels ins Gespräch, der die Themenbereiche festsetzt, zu denen der Präsident ein Referendum veranlassen kann. Ein solches „Referendum über ein Referendum“, das den Bereich der Grundfreiheiten umfassen sollte²⁰⁾, erschien aber weder mehrheitsfähig noch politisch opportun. Da die Opposition die Überlegungen zum Anlaß nahm, selber Vorschläge einzubringen, um das Instrument des Volksbegehrens generell zu stärken und auch gegen den Präsidenten potentiell einsetzbar zu machen, kam die sozialistische Regierung in Argumentationsschwierigkeiten. Der Plan wurde ad acta gelegt. An diesem Vorgang wird deutlich, daß Referenden in Präsidialdemokratien die konkurrierenden Legitimationsansprüche des direkt gewählten Präsidenten und seiner Regierung einerseits und der parlamentarischen Institutionen andererseits eher forcieren als mindern können.

¹⁸⁾ M. Weber. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1980. S. 862 ff.

¹⁹⁾ D. Meneyesch/H. Utterwedde. *Frankreich*. Opladen 1982. S. 181.

²⁰⁾ Vgl. *Le Monde* v. 8., 10., 23. August 1984.

Auch aus den USA, wo es Modelle der Bürgerbeteiligung im kommunalen Bereich sowie Referenden auf Bundesstaatsebene gibt, liegen unterschiedliche Erfahrungen vor. Besonders in Sachen Moral erweist sich die puritanische Einstellung der protestantisch-angelsächsisch geprägten „middle class“, gekoppelt mit einer öffentlichkeitswirksamen Penetration der Medien durch finanzkräftige Interessengruppen, bei Referendums-Kampagnen in vielen Fällen als ausschlaggebend; das konservative Element kommt überproportional zum Tragen²¹⁾. Auf der anderen Seite hat beispielsweise die neue amerikanische Friedensbewegung²²⁾, die sich das Einfrieren der Atomrüstung vorgenommen hat, durch ihre Aktionen „von unten“ auf den Ebenen der direkten Demokratie einen beachtlichen Erfolg zu verbuchen. Die Mobilisierungsarbeit der Freeze-Kampagne, sei es für Abstimmungen in Vollversammlungen der Bürger einer Gemeinde (townmeetings) oder bei Referenden auf der Ebene der Bundesstaaten, hat das öffentliche Bewußtsein stark beeinflußt. Zwar blieb der „Freeze-Now“-Bewegung ähnlich wie der westeuropäischen Friedensbewegung der unmittelbare politische Durchbruch versagt, ihre mittelbare Wirkung ist jedoch nicht gering zu schätzen, was sich in der Bildung zahlreicher sympathisierender Berufsgruppen wie der Ärzte-Initiative gegen den Atomkrieg oder von Naturwissenschaftlern gegen das SDI-Projekt zeigt. Die einprägsamen Formulierungen der „Freeze-Now“-Deklamationen, das Bemühen um parteiübergreifende Bündnisformen, die pragmatischen Organisationsmuster, die Vielfältigkeit und Spontanität der gewaltfreien Kampagnen, die bereits im Protest gegen den Vietnam-Krieg eingeübt worden waren, alles das hat eine neue politische Kultur des Basisengagements geschaffen. Ohne die diversen Einrichtungen des Volksbegehrens wären die Bürgeraktionen weit weniger erfolgreich verlaufen. Senatoren und Kongreßabgeordnete konnten sich von Fall zu Fall darauf berufen.

Das amerikanische System der Demokratie, in der nicht nur die Wahlmänner der Präsidentschaftswahl, Senatoren und Kongreßabgeordnete, sondern auch Gouverneure, Bürgermeister, Richter, Staatsanwälte und Sheriffs direkt gewählt werden, zeigt zweierlei: Erstens kommt es nicht zu sich widersprechenden Legitimationsansprüchen von gewählten Mandatsträgern, und zweitens lösen die

²¹⁾ H. Wollmann. „Citizen Partizipation“ in USA, in: U. Bernbach (Hrsg.), *Theorie und Praxis der direkten Demokratie*. Opladen 1973. S. 323–370; vgl. die Beiträge von A. Ranney und E. C. Lee zu den USA und speziell Kalifornien in: Butler/Ranney (Anm. 5).

²²⁾ T. Bartels. *Abrüstung von unten – die amerikanische Friedensbewegung*. Freiburg 1983; E. Kennedy/M. Hatfield. *Stoppt die Atomrüstung*. Reinbek 1982.

amerikanischen Stimmbürger oft auf eine recht pragmatische Weise umstrittene Sachfragen. So sprachen sich bei den Referenden anlässlich der Kongreßwahlen im November 1986 in neun Bundesstaaten die Wähler für eine staatliche Lotterie aus, um Steuererhöhungen vorzubeugen. Im Staat Oregon wurde der legale Anbau von Marihuana abgelehnt, und in Kalifornien fand sich eine Mehrheit gegen eine umstrittene Initiative, Aids-Kranke in Quarantäne zu stecken²³).

Aus amerikanischer Sicht erscheint es unverständlich, in der Einrichtung des Referendums eine Bedrohung des demokratischen politischen Systems zu sehen oder gar einen verfassungsrechtlichen Strukturkonflikt daraus abzuleiten. Offensichtlich werden durch die Einrichtungen der direkten Demokratie die Einflußmöglichkeiten und die Macht der Parteien eher gestärkt als geschwächt. Dies liegt nicht nur an der Gleichzeitigkeit des Termins für Referenden und allgemeine Wahlen. Das Prinzip der „party tickets“, wonach Politiker und wählbare Beamte gleichermaßen nach Parteipräferenz bestimmt werden, erzwingt geradezu eine Interessenidentität. Insofern kann nach den amerikanischen Erfahrungen die direkte Demokratie sogar leichter als Surrogat und weniger als Korrektiv des modernen Parteienstaates betrachtet werden²⁴). Trotzdem: So ambivalent sich dieses Demokratisierungsmodell darstellt, es funktioniert generell, und es ist zu vermuten, daß es ähnlich wie bei der Schweiz die direkt demokratischen Elemente sind, die in einer ethnisch, sprachlich, sozial und kulturell hochgradig differenzierten Gesellschaft wesentlich mit beitragen, den staatsbürgerlichen Konsens zu finden und auch Minderheiten in das System miteinzubinden.

3. Volksbegehren und Volksentscheid in europäischen Demokratien

In jenen westeuropäischen Staaten²⁵), in denen, verglichen mit den USA, Parteien über eine lange Tradition der Herrschaftsausübung verfügen und eine dominierende Stellung in den staatlichen und gesellschaftlichen Systemen innehaben, nehmen Referenden nicht selten Formen von „Glaubenskriegen“ an. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Volksabstimmung 1975 in Großbritannien, die den Eintritt des Landes in die EG zum Thema hatte. Oder auf das zwei Jahre vorher statt-

gefundene Referendum in Nord-Irland, bei dem es um den Verbleib der Provinz Ulster im Vereinigten Königreich ging. Während die Minderheit der Katholiken das Verfahren boykottierte, sprach sich die herrschende protestantische Mehrheit für den Verbleib aus. Das umstrittene EG-Referendum in Großbritannien, das den Beitrittsbefürwortern eine klare Mehrheit bescherte, zeigte, daß die Pro- und Contra-Positionen quer durch die beiden großen Parteien und sogar quer durch das Kabinett der Regierung Wilson gingen. Diese hatte im Vorjahr die Parlamentswahlen u. a. mit der Forderung nach Neuverhandlungen und einem Referendum über den EG-Beitritt gewonnen. Obwohl es in der Regierung eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die EG gab und das Verhältnis von Befürwortern und Gegnern in der Labour-Fraktion einigermaßen ausgeglichen war, erwies sich doch die Gegnerschaft in der Parteiführung und auf den Parteitagen, vor allem durch die Blockstimmen der Gewerkschaften, als sehr stark²⁶). Zwar analysierten die Meinungsforschungsinstitute einen Einstellungswandel in der Bevölkerung zugunsten der EG²⁷), aber die Politik der Regierung, gegen die eigene Parteimehrheit ihren Standpunkt mit Hilfe des Referendums durchzusetzen, blieb ein politisches Wagnis. Die Hinwendung der Briten zu Europa verlangte den Abbau jahrhundertalter Vorurteile.

Weniger dramatisch, jedoch in Weltanschauungsfragen durchaus emotionsgeladen, verlaufen Referenden meist im Nachbarland des Inselstaates, nämlich der *Republik Irland*. Die irische Verfassung, wie sie 1937 durch eine Volksabstimmung mehrheitlich angenommen wurde, erlaubt sehr weitgehende direkt-demokratische Entscheidungen. So kann jeder Artikel der Verfassung durch Volksentscheid mit einfacher Mehrheit geändert werden. Ein Drittel der Parlamentsmitglieder genügt, um ein Referendum zu einem Thema von „nationaler Bedeutung“ zu beantragen, wobei das Abstimmungsquorum ebenfalls bei einem Drittel der Wahlberechtigten liegt²⁸). Bis in die jüngste Zeit gab es eine Reihe von Volksentscheiden zu den unterschiedlichsten Themen. In den meisten Fällen, so beim Eintritt Irlands in die EG, der Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre, bei der Festbeschreibung von Sicherheitsgarantien für Familien, die Kinder adoptiert haben, waren Mehrheiten über 80 % der abgegebenen Stimmen zu verzeichnen.

²³) Vgl. Stuttgarter Zeitung v. 6. November 1986.

²⁴) M. Silagi, Direkte Demokratie in den US-Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 31, 1982, S. 288.

²⁵) Selbstverständlich gibt es auch in demokratischen Systemen in anderen Kontinenten plebiszitäre Einrichtungen. Sie mußten aus Gründen der Anschaulichkeit und Vergleichbarkeit mit der Bundesrepublik ausgeblendet werden.

²⁶) G. Smith (Anm. 8), S. 21.

²⁷) B. Sälvik/I. Crewe/J. Alt/A. Fox, Britains Membership of the EEC, in: European Journal of Political Research 4 (1976), S. 83–113.

²⁸) Vgl. Art. 27, 46 und 47 der irischen Verfassung in: C. Mayer-Tasch (Hrsg.), Die Verfassungen Europas, Stuttgart 1966. Dort sind auch die anderen Länderverfassungen übersetzt.

nen. Auch das von der Kirche betriebene Amandment, eine groß angelegte Aktion, um das Abtreibungsverbot in der Verfassung zu verankern, hat eine Zwei-Drittel-Mehrheit gefunden.

Selbst bei der lange verzögerten Abstimmung um die Einheitliche Europäische Akte, also der teilweisen Neufassung der Römischen Verträge²⁹⁾, gegen die ein Bündnis von Konservativen und antiatlantischen Kräften Verfassungsklage erhoben hatte, votierten zuletzt fast 70 % für die Annahme des Vertragsentwurfs der EG-Regierungschefs und damit für den Verbleib in der Gemeinschaft.

In anderen Fällen setzten die Iren dem Hegomoniestreiben der größten Partei Finna Fail deutliche Grenzen: So verwarfen sie 1959 und 1968 Wahlrechtsänderungen zugunsten eines Mehrheitswahlrechts nach britischem Muster, um dadurch die Pluralität ihres Parteiensystems nicht zu gefährden. Diese Entscheidung deutet auf eine Korrektivfunktion der Volksabstimmung hin. Zugleich ist aber auch hier ein ähnlicher Trend wie in der Schweiz feststellbar, nämlich das Überwiegen eines auf Konsens ausgerichteten Politikverständnisses, das wohl eine Besonderheit kleinerer Staaten zu sein scheint und in der Republik Irland durch die herausragende Rolle des Katholizismus noch verstärkt wird.

Doch eben diese Rolle kann auch zu schweren Konflikten führen, wenn sich die liberale Minderheit der Insel gegen die politische Bevormundung durch die Kirche aufzulehnen sucht. Das war so beim Plebiszit um das Abtreibungsverbot und wiederholte sich beim Referendum über die Ehescheidung. Indem im Juni 1986 63 % die Abschaffung des 1937 in der Verfassung verankerten Scheidungsverbots ablehnten, und zwar in voller Übereinstimmung mit den Ermahnungen des Klerus, haben sie zugleich einer laizistischen Reform des Staatswesens und möglicherweise einer Wiedervereinigung der Insel eine Absage erteilt. Sowohl beim Abtreibungsverbot beim Scheidungsreferendum siegte nicht die Regierung und auch nicht die Oppositionspartei, sondern die katholische Glaubensdoktrin, der sich selbst die Politiker kaum entziehen konnten³⁰⁾. Die Verflechtung von Nationalismus und Religion als historische Voraussetzung einer einheitlichen irischen politischen Kultur³¹⁾ hat tiefe Spuren hinterlassen. Für die vom Referendum betroffenen Minderheiten wie Frauen, die von ihren Männern getrennt

leben oder „uneheliche Kinder“, sind die Auswirkungen dieser Entscheidung bitter: Sie bleiben sozial deklariert und gesellschaftlich geächtet.

Weithin noch unerprobt ist die Einrichtung des Referendums auf der *iberischen Halbinsel*. Nach der neuen spanischen Verfassung von 1978 ist ein Volksentscheid bei Verfassungsänderungen, sind Volksbegehren insbesondere bei Autonomiefragen und konsultative Volksbefragungen zu allgemeinen Problemen der Regierungspolitik möglich³²⁾. Im letzteren Fall muß eine Mehrheit im Parlament dem Referendum zustimmen. Dies geschah Anfang 1986 zugunsten einer Abstimmung, die unter dem irreführenden Titel „NATO-Referendum“ auch hierzulande einige Aufmerksamkeit erregt hat. Dabei legte die Regierung des sozialistischen Ministerpräsidenten Gonzales dem Volk die Frage vor, ob es die Zugehörigkeit Spaniens zur Atlantischen Allianz bejahe, und zwar unter folgenden Bedingungen: Die Beteiligung Spaniens am Bündnis schließe nicht dessen Eingliederung in die integrierte Militärstruktur ein, das Verbot der Aufstellung, Lagerung und Einführung von Atomwaffen auf spanischem Boden bleibe bestehen, und die militärische Präsenz der USA in Spanien sei schrittweise zu reduzieren³³⁾.

Im Verlauf der Referendumskampagne plädierten die konservativen Parteien für Enthaltung, die Kommunisten für Ablehnung und die Sozialisten für die Annahme des vorgelegten Entwurfs. Von den knapp 70 % der an der Befragung teilnehmenden Wahlberechtigten entschieden sich 52,2 % für den Verbleib im Bündnis, 39,8 % sprachen sich dagegen aus, eine Minderheit gab leere Stimmzettel ab oder enthielt sich ganz. Abgesehen vom Prestigegewinn für Gonzales, der ihm in den anschließenden Parlamentswahlen zugute kam, zeigte das Referendum, daß sich eine proeuropäische Strömung in Spanien durchgesetzt hat, die der Integration in die Europäische Gemeinschaft, gekoppelt mit einem politischen Verbund in der Atlantischen Allianz, aufgeschlossen gegenübersteht. Allerdings bleibt hervorzuheben, daß Spanien dadurch wie Frankreich nicht militärisch in die NATO integriert ist, eine atomwaffenfreie Zone bleibt und versucht ist, ausländische Militärpräsenz abzubauen.

Ein uneinheitliches und widersprüchliches Bild zeigt sich bei der Referendumspraxis in skandinavischen Ländern. Seit der Jahrhundertwende standen so unterschiedliche Themen wie Alkoholverbot, Territorialprobleme, das Wahlalter und — in *Dänemark* und *Norwegen* — die Mitgliedschaft in der EG

²⁹⁾ Einheitliche Europäische Akte, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Beilage 2 (1986).

³⁰⁾ C. O'Leary, The Irish Referendum on Divorce, in: Electoral Studies 1 (1987), S. 69–74; EG-Magazin 6–7 (1986), S. 24 ff.

³¹⁾ B. Girvin/R. Sturm (Hrsg.), Politics and Society in Contemporary Ireland, Aldershot 1986, S. 5.

³²⁾ G. Encinar (Hrsg.), Diccionario del Sistema Político Español, Madrid 1984, S. 791–798.

³³⁾ Archiv der Gegenwart v. 12. März 1986, S. 29706.

zur Abstimmung. Während eine Mehrheit in Dänemark für den EG-Beitritt votierte, entschieden sich die Norweger mehrheitlich dagegen. Dabei spielten Zentrum-Peripherie-Konflikte eine große Rolle: Im landwirtschaftlichen Bereich und bei der Fischerei-Industrie in Norwegen gab es ablehnende Voten, während das Bürgertum in den Städten den EG-Beitritt bejahte³⁴⁾. Auch im jüngsten innerdänischen Referendums-Streit um die EG-Reform erhielten die Interessengegensätze starkes Gewicht, doch mindestens die gleiche Bedeutung kam den Parteipräferenzen zu. Die von den EG-Gegnern benutzten Sachargumente wurden zum Vehikel für innenpolitische Taktik. Das Ergebnis jedoch zeigt, daß sich die Institution des Referendums schlecht als Mittel zum Sturz von Regierungen und für Änderungen der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse instrumentalisieren läßt.

Das erste Land, in dem die Nutzung der Atomkraft als eine Frage von nationalem Interesse erklärt und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wurde, war Schweden. Unter dem Druck von Umweltbewegungen und unter dem Eindruck des Unfalls in Harrisburg kam es 1980 zu einem Referendum. Eine Mehrheit entschied sich dafür, die im Bau und Betrieb befindlichen zwölf Reaktoren nach der Zeitspanne von 25 Jahren abzuschalten. Dieser langsame Ausstieg sollte durch Energieeinsparung und den Einsatz regenerativer Energiequellen vorbereitet werden. Die Option der Kernkraftgegner sah hingegen vor, innerhalb von zehn Jahren, also bis 1990, auszusteigen und die sechs bereits arbeitenden Kernkraftwerke abzuschalten³⁵⁾. Blicke noch nachzutragen, daß nach dem Unglück von Tschernobyl eine Vorverlegung des Ausstiegstermins in Schweden in der Diskussion ist³⁶⁾. Im übrigen ist das schwedische Beispiel typisch für die Handhabung von Referenden in den skandinavischen Ländern. Sie manifestieren weniger den Widerspruch einzelner Gruppen, vielmehr widerspiegeln sie den Einfluß der großen Parteien und einzelner Parteiflügel auf die Wählerschaft³⁷⁾ und haben in umstrittenen innen- und außenpolitischen Fragen eine Befriedungsfunktion.

Andere Konstellationen haben sich in Österreich und Italien entwickelt. In Österreich gibt es eine Reihe von Einrichtungen der direkten Demokratie

³⁴⁾ S. S. Milson, Scandinavia, in: Butler/Ranney (Anm. 5), S. 187 ff.

³⁵⁾ H. Gottweis, Zur Politisierung des Energiesektors, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1 (1986), S. 50.

³⁶⁾ Schwedisches Ministerium für Industrie (Hrsg.), Nach Tschernobyl – Folgen für Energiepolitik, Kernenergie-Sicherheit, Strahlen- und Umweltschutz, Stockholm 1986.

³⁷⁾ K. G. Troitzsch, Volksbegehren und Volksentscheid, Meisenheim 1979, S. 106 ff.

mit einer parlamentarismuskonformen Ausprägung. Auf Bundesebene braucht es für ein Volksbegehren zur Einleitung einer Gesetzesinitiative mindestens 100 000 Stimmen oder ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder. Der Nationalrat ist dann gezwungen, das Gesetzgebungsverfahren in Gang zu bringen und sich parlamentarisch damit zu befassen. Einfache Gesetzesbeschlüsse müssen auf Beschluß einer Mehrheit des Nationalrats einer Volksabstimmung unterzogen werden. Bei Gesamtveränderungen von Verfassungsgesetzen kann auf Antrag der Mitglieder des National- oder Bundesrats eine Volksabstimmung stattfinden, wenn mindestens ein Drittel der Parlamentarier dieser zustimmt. Hinzu kommen noch Volksbegehren, Volksabstimmungen und konsultative Volksbefragungen in den einzelnen Bundesländern³⁸⁾. Die Tatsache, daß die letztendliche Kompetenz beim Nationalrat liegt, mag der Grund dafür sein, weshalb es zwar eine Reihe von Volksbegehren gegeben hat – etwa zur Rundfunkreform, zur Einführung der 40-Stunden-Woche, gegen das 13. Schuljahr, gegen die Abtreibung, gegen den Bau der UNO-City in Wien, den Ankauf veralteter und militärisch umstrittener Abfangjäger sowie gegen den Bau eines Wasserkraftwerkes in Hainburg –, aber nur eine Volksabstimmung, nämlich im Jahr 1978, beim Streit um die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf.

Hier ging von Anfang an das Pro und Contra quer durch alle Parteilager. In jahrelangen Auseinandersetzungen um den Bau des ersten österreichischen Atomkraftwerks stand den meist überparteilichen Bürgerinitiativen, die zusammen mit der Ökologie- und Anti-AKW-Bewegung für die Ablehnung kämpften, ein mächtiger Interessenblock gegenüber, der sich aus Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, regierungstragender SPÖ und Teilen der Opposition zusammensetzte. Um zu verhindern, daß die Nationalratswahl 1979 zu einer reinen Zwentendorf-Wahl umfunktioniert wurde, stimmten Bundeskanzler Kreisky und seine Partei der Volksabstimmung zu. Die Tatsache, daß der damalige Regierungschef mit der Abstimmung über das von ihm befürwortete Projekt eine verklausulierte Rücktrittsdrohung verband, führte auf Seiten der Oppositionspartei ÖVP zu einem weniger inhaltlich als vielmehr taktisch motivierten „Nein“ zu Zwentendorf. Bei der Abstimmung selbst kam es bei einer Stimmbeteiligung von 64,1 % zu einer knappen Mehrheit gegen Zwentendorf (50,5 % „Nein“).

³⁸⁾ Vgl. K. Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich, Wien 1985, S. 583 f.; A. Pelinka, Repräsentative und plebiszitäre Elemente im österreichischen Regierungssystem, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1 (1973), S. 33–47.

Stimmen, 49,5 % „Ja“-Stimmen). Trotzdem erreichte die SPÖ aber bei der Nationalratswahl 1979 mit 51 % der Stimmen den größten Wahlerfolg ihrer Geschichte und bekam dafür die größte Mehrheit, die in Österreich nach 1945 auf Bundesebene jemals erzielt wurde. Der Vorgang zeigt, daß Volksabstimmungen in Hinsicht auf Wahlen und Parteitaktik ihre eigene, schwer vorkalkulierbare Dynamik haben³⁹⁾.

Dies gilt in besonderem Maß für das politische System Italiens. In der italienischen Verfassung sind vier Typen von Referenden vorgesehen: Die Entscheidung über die gänzliche oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes, die Bejahung oder Ablehnung verfassungsändernder Gesetze, Abstimmung bei Änderung der territorialen Zugehörigkeit von Provinzen und Regionen sowie Volksentscheide über Gesetze und Verwaltungsanordnungen in einer der Regionen. Für unseren Kontext sind vor allem die beiden ersten Verfahren wichtig. Zu einem Volksentscheid kommt es, wenn 500 000 Wahlberechtigte oder fünf Regionalräte dies verlangen. Davon ausgeschlossen sind Steuer- und Haushaltsgesetze, Amnestien und Strafnachlässe sowie die Ratifizierung internationaler Verträge. Zum Erfolg reicht eine Mehrheit der gültigen Stimmen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnimmt. Bei Verfassungsänderungen und Verfassungsgesetzen kann ein Volksentscheid von einer Zwei-Drittel-Mehrheit der beiden Kammern in einem zweiten Abstimmungsverfahren aufgehoben werden. Durch diese restriktive Form werden radikale und verfassungsfeindliche Initiativen abgeblockt. Hinzu kommt, daß der Oberste Gerichtshof über die Ausschreibung und Zulassung der Referenden entscheidet.

In der Praxis ist Italien von zahlreichen Volksbegehren überzogen worden. Die Offenheit des politischen Systems ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Geburtsstunde des parlamentarisch-republikanischen Staates selbst einherging mit einer Volksabstimmung, in der sich die Mehrheit für eine Abschaffung der Monarchie in Italien aussprach⁴⁰⁾. Furore machten später vor allem die Referenden zur Aufhebung des Ehescheidungsgesetzes (1974) und die Abschaffung des Abtreibungsgesetzes (1981). In beiden Fällen formierte sich gegen den Willen der Regierungspartei Democrazia Cristiana und des Vatikans quer durch die politische „Schlachtordnung“ eine laizistische und an Reformen interessierte Mehrheit. Ihr Ziel war es, die

überlieferte konfessionalisierte Orientierung des Landes zugunsten einer modernen, weniger frauenfeindlichen und klerikalen Moralvorstellung zu überwinden. Damit verschaffte sich ein säkularer Einstellungswandel außerhalb der Parlamentswahlen Ausdruck, ohne daß dies gleichzeitig Rückwirkungen auf das Parteiensystem und die Regierungstabilität gehabt hätte⁴¹⁾.

In anderen Fällen wie beim Referendum über die staatliche Parteienfinanzierung, bei dem 1978 bei einer hohen Wahlbeteiligung immerhin fast 45 % „Contra“-Stimmen zu verzeichnen waren, manifestierte sich ein virulenter Anti-Parteien-Affekt. Er geht zurück auf die expansive Durchdringung von Staat und Gesellschaft durch die Parteien, kann aber auch mit als Ausdruck des Unmuts darüber interpretiert werden, daß eine Reform des institutionellen Systems ausbleibt und ein Wechsel der Regierung aufgrund des antikommunistischen Vorbehalts nicht stattfindet⁴²⁾.

Nach den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten können in Italien Volksabstimmungen nur zu bereits beschlossenen Gesetzen veranstaltet werden. Unter dem Strich zeigt sich, daß in den Volksentscheiden in allen Fällen eine Mehrheit, wenngleich bisweilen auch knapp, den Willen des Gesetzgebers unterstützte, sei es bei den Anti-Terror-Gesetzen, den Strafrechtsänderungen oder bei der Wirtschaftspolitik⁴³⁾. Hier wäre vor allem das Referendum zu nennen, das 1985 zur Aufhebung der gesetzlich garantierten automatischen Lohnanpassung veranstaltet wurde. Eine Mehrheit von 54,3 % unterstützte die Position der Regierung Craxi, während 45,7 % für eine Wiedereinsetzung des Lohnmechanismus plädierten.

Analysen dieses Votums zeigen zweierlei: Zum einen kommt dabei eine Krise der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung zum Ausdruck⁴⁴⁾. Zum anderen ist die Zahl der „Nicht-Wähler“ insbesondere im Süden und auf den Inseln stetig angestiegen⁴⁵⁾. Doch angesichts der Häufigkeit von Wahlen in Italien – Parlaments-, Europa-, Regionalwahlen – ist eine Beteiligung an den Volksabstimmungen zwischen 75 % und 85 % immer noch ein Beweis für eine hohe Partizipation der Bürger.

41) A. Arculeo/A. Marrudi, Relazione fra Elezioni e Referenda negli anni settanta, in: Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (1985), S. 99–141.

42) G. Pasquino, Degenerazioni dei Partiti e Riforme Istituzionali, Rom 1982.

43) H. Drücke, Italien, Opladen 1986, S. 162.

44) G. Trautmann, Italien in den achtziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/86, S. 41 f.

45) A. Agosta, Le Elezioni in Italia, in: Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, 16 (1986), S. 146.

³⁹⁾ Die Frage, ob damit nicht auch eine Art kollektiver Lernprozeß einhergeht, behandelt H. Nowotny, Kernenergie: Gefahr oder Notwendigkeit, Frankfurt, 1979.

⁴⁰⁾ K. v. Beyme, Das politische System Italiens, Stuttgart 1970, S. 22.

Als ein neuer Streitpunkt hat sich auch in Italien die Kontroverse um die Kernenergie entwickelt, nachdem sich verschiedene Initiativen für die Abschaltung der bestehenden Kernkraftwerke und für den Stopp des weiteren Ausbaus dieser Energietechnik einsetzten. Als sich 1987 die regierenden Sozialisten, beeindruckt von zwei Millionen Unterschriften des Volksbegehrens und selbst mittlerweile Gegner der Kernkraftnutzung, für das Referendum stark machten, kam es zur Regierungskrise mit anschließenden Neuwahlen⁴⁶⁾. Wie immer das weitere Verfahren auch ausgehen wird, der italienische Fall zeigt, daß in festgefühten Koalitionen mehrerer Parteien ein unlösbarer Konflikt innerhalb des Regierungslagers durch die Einrichtung des Referendums vom Volk selbst entschieden werden kann.

4. Zusammenfassung

Die Methode der komparativen Betrachtungsweise läßt generalisierende Aussagen nur schwer zu. Gegner wie Befürworter von Referenden können sich einzelne Fälle herausgreifen, um ihre Argumente zu untermauern. Am schwersten ist es, über die Kriterien Transparenz und Effizienz einen gemeinsamen Nenner zu finden⁴⁷⁾. Daß aber die Partizipationsmöglichkeiten beim Vorhandensein direkt demokratischer Elemente positiv zu bewerten sind, dürfte schwer zu bestreiten sein. Sachfragen, die in Parlamentswahlen entweder nicht zur Abstimmung standen oder zum Zeitpunkt der Wahlen gar nicht aktuell waren, kommen bei plebiszitären Aktivitäten ins öffentliche Bewußtsein und erhalten Entscheidungscharakter. Und bei allen Gefahren extensiver Ausnutzung: Volksbegehren und Volksentscheid sind durch Einrichtung des Quorums oder die Zwischenschaltung parlamentarischer Gremien eine Prozedur, in der eine einseitige demagogische Instrumentalisierung kaum zum Erfolg führen kann. Referenden können günstigenfalls eine Kor-

rektivfunktion gegenüber Regierung und Parlament haben. Dies gilt vor allem dann, wenn die Inflexibilität des Wahlverhaltens und der Modus des Wahlrechts ein politisches System strukturell immobil und potentiell innovationsunfähig werden lassen.

Natürlich gibt es immer wieder Verbände und Interessengruppen, die Plebiszite für sich ausnutzen möchten, doch ebenso wurde deutlich, daß die Bürger nicht so leicht steuerbar sind. Zudem ist eine sozialintegrative Funktion dieser Einrichtung unverkennbar⁴⁸⁾. Themen von nationalem Interesse werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt und damit einer parteiinternen oder zwischenparteilichen Auseinandersetzung entzogen. Außerdem erhöht sich die Akzeptanz bei der Entscheidung über umstrittene Themen, wenn diese in einer Volksabstimmung mit potentiell offenem Ausgang präsentiert werden. Nicht nur, daß die Regierung vom Vorwurf entlastet ist, schwerwiegende Entscheidungen gegen den empirisch feststellbaren Volkswillen zu treffen, es dürfte auch für alternative Bewegungen schwieriger werden, nach einem Bürgerentscheid für sich Widerstandsrechte zu proklamieren.

Klar wurde allerdings auch, daß vor basisdemokratischen Illusionen gewarnt werden muß: Ohne die Unterstützung durch Parteien oder Parteiflügel sind Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen recht machtlos, zumindest auf gesamtstaatlicher Ebene. Der Ländervergleich läßt erkennen, daß es unzutreffend wäre, Referenden als Hebel zur Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu interpretieren. Trotz offensichtlicher Abstimmungsniederlagen der Regierungsparteien können diese sogar gestärkt aus Volksabstimmungen hervorgehen. Vorausgesetzt, sie sind bereit, mit dem Ergebnis zu leben. Abstimmungsthemen wie Abtreibung, Kernenergie oder EG-Mitgliedschaft bewirken zwar leicht Polarisierungen, sie lassen sich aber nicht auf das Links-Rechts-Kontinuum projizieren. Breitgefächerte Referendumseinrichtungen führen nicht zu einer Paralyse des demokratischen Systems, es artikuliert sich darin eher die Vitalität einer politischen Kultur, die auf die Mündigkeit der Wähler setzt.

Oft tun sich aber die Parteien, die an der Regierung sind, schwer, dem gerecht zu werden. Zum negativen Befund gehört die Erkenntnis, daß Volksabstimmungen und Volksbegehren oft von rein partizipativen Motiven und einem bisweilen beträchtlichen Opportunismus beherrscht werden. Dies gilt allerdings für den Prozeß der politischen Willensbil-

⁴⁶⁾ Nach den Wahlen wurde in den Koalitionsverhandlungen beschlossen, daß das Kernenergie-Referendum noch im Jahre 1987 durchgeführt werden soll und das Ergebnis desselben nach sechs Monaten Gesetzeskraft erlangen wird. Doch jenseits dieser aktuellen Debatte gibt es auch Differenzen zwischen den Parteien über die Rolle des Referendums bei der anstehenden Verfassungsreform. Anhänger der Christdemokraten wollen eher den rein konsultativen Charakter stärken und die Volksabstimmungen mit weiteren Hindernissen versehen. Die Sozialisten sprechen sich für eine Erweiterung der direkten Demokratie mit der Direktwahl des Staatspräsidenten aus. Kommunisten wollen Referenden wie das zur Kernenergie nicht durch permanente Wahlakte für die beiden Kammern in Rom oder das Europäische Parlament desavouiert sehen. Vgl. dazu Beiträge von A. Pizzorusso, E. Bettinelli, P. Berretta, G. Gemma, in: *Quaderni Costituzionali*, 2 (1985); *L'Espresso* v. 14. September 1986; 11. Januar 1987; 29. März 1987; *Rinascita* v. 12. Juli 1986; 14. Januar 1987; 31. Januar 1987.

⁴⁷⁾ K. G. Troitzsch (Anm. 37), S. 124 ff.

⁴⁸⁾ C.-H. Obst (Anm. 8), S. 308–312.

ding auch auf anderen Ebenen. Als gravierendes Argument gegen Referenden gilt die These, daß der Schutz von Minderheiten nicht gewährleistet sei und die Alternativen „Ja-Nein-Enthaltung“ oder Nicht-Teilnahme den Willensbildungsprozeß beträchtlich einengen. Faktisch trifft dies jedoch ebenso auf Parlamentswahlen zu, da beim Mehrheitswahlrecht wie in Großbritannien die abgegebenen Stimmen für die unterlegene Minderheit verloren sind und auch bei gemischten Wahlsystemen wie dem bundesdeutschen die Fünf-Prozent-Klausel die Parteienvielfalt einschränkt. Selbst bei klaren Verhältniswahlsystemen wie in Italien ist die Möglichkeit eines Regierungswechsels nicht notwendigerweise gegeben, nachdem die Stabilität des Wahlverhaltens und die Manöver der Parteiführungen zur Machterhaltung kaum zu einer Veränderung der Bündnisstrategien der Parteien führen.

Es ist nicht zu bestreiten, daß Referenden die Probleme einer Staatsform, in der Mehrheiten bindende Entscheidungen treffen⁴⁹⁾, noch mehr verstärken, als dies im parlamentarischen System ohnehin schon der Fall ist. Richtig ist auch, daß territoriale Plebiszite für religiöse, ethnische oder politische Minderheiten negative Auswirkungen haben und vorhandene Spannungen — siehe Nordirland — sogar noch verschärfen können. Dies geschieht selbst in der Schweiz, wenn es beispielsweise um die Ausländerfrage geht. Allerdings demonstriert gerade dieses Land mit seiner Referendumsdemokratie Möglichkeiten des Minderheitenschutzes, auch indem politisch einflußlosen Grup-

pen das Instrument des Referendums zur Verfügung steht und so ein Parteimonopol zur Definition und Thematisierung von Problemen verhindert wird. Für andere, von Plebiszitgegnern benannte Vorbehalte wie den Hinweis auf die Komplexität der Probleme, die der Wahlbürger nicht durchschauen könne, die Gefahr des Auswucherns politischer Apathie bei zu starker Mobilisierung oder die Bedrohung der demokratischen Strukturen durch Bürgerbewegungen ergeben sich im Untersuchungsfeld keine empirischen Anhaltspunkte. Selbst die problematische Verknüpfung von personenorientiertem Plebiszit, verbunden mit entsprechenden Rücktrittsdrohungen, und einer Sachabstimmung findet dort ihre Grenzen, wo der überwiegende Wille des Volkes sich gegen präsidiale Machtansprüche und Selbstherrlichkeit wendet.

Alles in allem: So differenziert der ganze Komplex zu betrachten ist und so unterschiedlich sich Praxis und Auswirkungen in den einzelnen Ländern darstellen, — es gibt darin Elemente, die dem Demokratisierungsprozeß immanent sind und politische Partizipation jenseits des regelmäßigen Wahlprozesses ermöglichen. Gerade angesichts dieser Schlußfolgerung lohnt es sich, die Frage zu stellen, ob der Verzicht auf Volksentscheid und Volksabstimmung im Grundgesetz unabdingbar sein muß oder ob sich nicht das „plebiszitäre Defizit“ (Werner Maihofer) in gewisser Hinsicht als Schwachpunkt der bundesrepublikanischen Demokratie erweist.

IV. Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland

1. Parlamentarismuskritik und Reformmöglichkeiten

Die Diskussion um eine mögliche Einführung von Referendumeinrichtungen ist nicht loszulösen vom Selbstverständnis und von den Funktionsbestimmungen des Parlaments. Es kann hier nicht ausführlicher über die verschiedenen Parlamentarismustheorien gesprochen werden. Festzustellen bleibt jedoch, daß die klassische Aufgabenbeschreibung von Walter Bagehot für das britische Unterhaus, — nämlich Wahl der Regierung durch das Parlament, Artikulation des Volkswillens durch gewählte Repräsentanten, Aufklärungsfunktion gegenüber der bürgerlichen Öffentlichkeit, öffentliche Kontrolle der Regierung und Gesetzgebungsfunktion des Parlaments — sich als eine idealtypi-

sche Vorstellung erwiesen hat, die realitätsbezogen überdacht werden muß. Ernst Fraenkel hat Bagehots Auffassung mit der These von der Entmachtung des Parlaments geradezu umgedreht: Durch die Fraktionsdisziplin und die Ansprüche der Parteienorganisation werden die Parlamente immer mehr zu einem Machtinstrument der Regierung. Die Parteien degenerieren zu Hilfsorganen der Führung der Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Hierdurch kontrolliert nicht mehr das Parlament das Kabinett, sondern das Kabinett steuert die Regierungsfaktionen. Als Aufgabe der Parteien bleibt nach Fraenkel die Integration von Gruppeninteressen. Im Verbund mit dem Verbändewesen könnte der Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten entgegengesteuert werden⁵⁰⁾.

⁴⁹⁾ B. Guggenberger/C. Offe (Hrsg.). Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Opladen 1984.

⁵⁰⁾ E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1968, S. 118.

Kritiker dieses Konzepts wenden sich nicht nur gegen die Überschätzung des Verbändepluralismus, dessen organisatorisches Ungleichgewicht und heterogene Konfliktfähigkeit zwangsläufig zur Benachteiligung bestimmter Gruppen führen müsse. Zudem gerate die Pluralismus-Theorie durch das Auseinanderreißen des allgemeinen, gleichen und freien Wahlrechts und der gesellschaftlichen Ebene, mit ungleicher Machtverteilung, zur Ideologie⁵¹). Damit entfele eine zentrale Legitimationsgrundlage der Demokratie, wie Jürgen Habermas sie versteht. Das Bewußtsein, „daß die Staatsgewalt vom freien und ausdrücklichen Consensus aller Bürger getragen ist“, bedeutet für Habermas eine elementare Notwendigkeit. Er sieht aber die Gefahr, die vom Zusammenspiel des parteistaatlichen Parlamentarismus mit den verbändestaatlichen Kräften ausgeht: So agierten in der politischen Öffentlichkeit staatsbezogene gesellschaftliche Organisationen, „sei es durch Parteien vermittelt, sei es unmittelbar im Zusammenspiel mit der öffentlichen Verwaltung“. Zusammen mit den politisch wirksamen Repräsentanten führe die Konkurrenz der organisierten Privatinteressen zu einer „Refeudalisierung“ der Gesellschaft, und zwar insofern, „als mit der Verschränkung von öffentlichem und privatem Bereich nicht nur politische Interessen gewisse Funktionen in der Sphäre des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit, sondern auch umgekehrt gesellschaftliche Mächte politische Funktionen übernehmen“⁵²). Entgegen den klassischen Parlamentsfunktionen führe die neue Gewaltenteilung zwischen Regierung und Opposition dazu, daß sich nunmehr weisungsgebundene Parteibeauftragte trafen, um anderswo getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen.

Dem kritischen Hinweis von Habermas auf das problematische Verhältnis von Legislative und Exekutive wird von Thomas Ellwein die These entgegengesetzt, daß „die empirisch feststellbare Macht der Verwaltung . . . weniger Folge des Selbstverständnisses der führenden Verwaltungsleute oder des in der Verwaltung angesiedelten Machtstrebens und mehr eine Folge des Defizits an Politik“ sei⁵³). Am

⁵¹) C. Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: G. Kress/D. Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1972, S. 145; B. Blanke/U. Jürgens/H. Kastendiek, Kritik der Politischen Wissenschaft, Bd. 1, 1975, S. 201 ff.; E. Neustüb, Demokratie, Theorien und politische Praxis, in: F. Neumann (Hrsg.), Handbuch Politischer Theorien und Ideologien, Reinbek 1977, S. 106–177.

⁵²) J. Habermas zit. in: K. T. Schuon (Anm. 10), S. 207 f. Vgl. auch: J. Habermas, Zum Begriff der politischen Beteiligung, in: Student und Politik, Neuwied 1961, in: Kultur und Kritik, Frankfurt 1973, S. 9–60.

⁵³) T. Ellwein, Formierte Verwaltung – Autoritäre Herrschaft in einer parlamentarischen Demokratie, in: W. Stefani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973, S. 56.

Ergebnis, nämlich der Dominanz der Verwaltung gegenüber Volk, Parlament und Regierung, ändert dieser Befund wenig, mag man ihn nun auf die Politik der Interessengruppen und ihre Einflußnahme auf die Exekutive zurückführen oder auf die Führungsschwäche und den fehlenden Gestaltungswillen der Politiker und der sie tragenden Parteien. Auch wenn eine eher technokratisch orientierte Kritik auf die Komplexität politischer Entscheidungen hinweist, auf konkurrierende Kompetenzbereiche, Vollzugsdefizite und auf Politiküberlastung durch eine kaum noch zu überschauende Gesetzesflut⁵⁴), so kann dies indirekt zur Legitimierung von Zuständen führen, die demokratietheoretisch allemal bedenklich sind und bleiben.

Die Parlamentarismuskritik der sechziger und siebziger Jahre implizierte mittelbar und unmittelbar eine Reihe von Anstößen für eine Parlamentreform⁵⁵). Wenn von der Krise des Repräsentativsystems gesprochen wird, ist aber nicht nur das Parlament gemeint. Rudolf Wassermann vertritt sogar die Auffassung, daß die innerparteiliche Demokratie in der Bundesrepublik unterentwickelt sei, die Parteienfinanzierung alle Grenzen des Verfassungsauftrages überschritten habe und die Penetration staatlicher und parastaatlicher Stellen durch parteipolitische Ämterpatronage total sei. Um die Verselbständigung der Funktionseliten zu konterkarieren und einen sinnvollen Politikdialog einzurichten, schlägt er vor, die innerparteiliche Demokratie nach dem amerikanischen Modell der „Primaries“ zur Kandidatenaufstellung auszuweiten und auch auf gesamtstaatlicher Ebene Referendumsmöglichkeiten einzuräumen⁵⁶).

In eine ähnliche Richtung bewegen sich die Überlegungen von Jürgen Fijalkowski. Er geht der Frage nach, ob und in welchen Grenzen eine plebiszitäre Öffnung „ergänzende Hilfen zur Überwindung gewisser Gefahren der Verengung und Erstarrung in unserer politischen Kultur bieten kann“⁵⁷). Der wachsende Dissens in zentralen Fragen der Innen- und Außenpolitik sowie Aktionen des zivilen Ungehorsams zeigten eine ernstzunehmende Entfremdung zwischen den etablierten politischen Kräften und der Bevölkerungsbasis. Neben den atmosphärischen gebe es aber auch strukturelle Probleme der

⁵⁴) F. Lehner, Grenzen des Regierens, Königsstein 1979; R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Meisenheim 1980.

⁵⁵) U. Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972, S. 226.

⁵⁶) R. Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986.

⁵⁷) J. Fijalkowski, Neuer Konsens durch plebiszitäre Öffnung?, in: A. Ranzelzhofer/W. Süß (Hrsg.), Konsens und Konflikt – 35 Jahre Grundgesetz, Berlin 1986, S. 242.

Entscheidungsfindung. So werde die Irreversibilität politischer Entscheidungen, etwa bei der Einführung von Großtechnologien, offensichtlich und mit ihr eine wachsende Diskrepanz von aktueller Entscheidung und Folgeabschätzung. Dem stehe eine wachsende Rollendifferenzierung und politische Kompetenz der Bürger gegenüber, denen die partizipatorische Beschränkung auf den Wahlakt nicht mehr gerecht werde. Als eine von verschiedenen Formen stärkerer Mitwirkung wird daher eine vorsichtige plebiszitäre Öffnung auf Bundesebene vorgeschlagen.

Diese Forderung vertritt auch Werner Maihofer⁵⁸⁾: Zwar sei bei dem schwierigen Neuanfang nach 1945 angesichts mit einer weitgehend in einer Diktatur aufgewachsenen Bevölkerung die Zurückhaltung gegenüber der Einführung direkt demokratischer Elemente verständlich gewesen. Doch die „tiefgreifende Wirklichkeitsveränderung und der grundlegende Wertewandel in den politischen Grundpositionen des heutigen Volkssouveräns“ ließen den fast vollständigen Ausschluß des Volkes an der Willensbildung nicht mehr als gerechtfertigt erscheinen. Deshalb plädierte er für ein „größtmögliches Ausmaß an plebiszitärer Partizipation des Souveräns“, ohne deshalb das Repräsentationssystem in Frage zu stellen.

Geht man mit den genannten Autoren davon aus, daß die „Formerneuerung der Politik“ nicht nur durch Parteineugründungen oder die Aktivitäten von Verbänden und Bürgerinitiativen erfolgen kann, und zieht man die Erfahrungen anderer europäischer Länder mit in Betracht, so ist wohl darüber nachzudenken, ob die im Parlamentarischen Rat vor vier Jahrzehnten vorgebrachten Argumente gegen das plebiszitäre Element heute noch uneingeschränkt plausibel sind.

2. Plebiszitäre Erweiterung des Grundgesetzes?

In der Weimarer Reichsverfassung von 1919 standen mehrere Artikel zur unmittelbaren Demokratie. Vor allem waren Volksbegehren und Volksentscheid vorgesehen. Bei Gesetzen, die das Parlament beschlossen hatte, konnte der Reichspräsident oder ein Fünftel der Reichstagsabgeordneten einen Volksentscheid herbeiführen, wenn ein Fünftel der Wahlberechtigten dies verlangte. Es gab in der Geschichte der Weimarer Republik acht Anträge zur Durchführung eines Volksbegehrens, dar-

unter die von der KPD initiierte Aktion zum Verbot des Baus von Panzerschiffen, der aber die notwendige Mindestzahl von Stimmberechtigten versagt blieb. In zwei Fällen kam es zum Volksentscheid, beide Referenden fanden keine Mehrheit.

Im einen ging es um das sogenannte „Freiheitsgesetz“, mit dem die Deutschnationalen den Kriegsschuldartikel des Versailler Vertrags und den Young-Plan zu Fall bringen wollten. Beim zweiten stand das Thema „Enteignung der Fürstenhäuser“ auf der Tagesordnung. SPD und KPD hatten dieses Anliegen bereits im Parlament vorgebracht, waren jedoch dort gescheitert. Sie beschritten deshalb den Weg des Plebiszits. In die ausgelegten Listen des Volksbegehrens trugen sich im März 1926 12,5 Millionen Wahlberechtigte ein, erheblich mehr als die erforderliche Mindestbeteiligung verlangte. Die erneute Vorlage im Reichstag scheiterte wiederum am bürgerlichen Lager, womit der Weg frei war für den Volksentscheid. Hierbei wurde aber die Mindestquote von 20 Millionen Ja-Stimmen nicht erreicht, es kamen nur 15,5 Millionen zusammen. Trotzdem war dies eine beachtliche Zahl, zumal die sozialistischen Reichstagsabgeordneten 1926 nur 10,6 Millionen Stimmen bekommen hatten und das Stimmpotential Hindenburgs bei der Reichstagswahl ebenfalls geringer war⁵⁹⁾.

Ob man bei einer nüchternen Betrachtung dieser Fälle den Niedergang der Weimarer Republik mit den Referenden in Zusammenhang bringen kann, darf bezweifelt werden. Eine Gefahrenquelle bildete dagegen die Vermischung von parlamentarischer Demokratie und Präsidialsystem, in dem der Reichspräsident direkt gewählt wurde, gar nicht zu reden von der antirepublikanischen Grundströmung, die den Nährboden für den Aufstieg des Nationalsozialismus bereitete. Daß aber nun im „Dritten Reich“ das Instrument des Referendums zur bloßen Akklamationsapparatur verkommen ist, kann schwer auf Dauer als Argument gegen die demokratisch gesinnte Wählerschaft späterer Jahrzehnte benutzt werden. Die eingangs erwähnte Feststellung der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages, daß keine Notwendigkeit für die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz bestehe, würde heute wohl nicht mehr so apodiktisch ausfallen. Schließlich haben wir mit Ausnahme von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein in sämtlichen Länderverfassungen und Gemeindeordnungen Bestimmungen, nach denen plebiszitäre Initiativen zur Gesetzgebung

⁵⁸⁾ W. Maihofer, Abschließende Äußerungen, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, S. 1409 ff.

⁵⁹⁾ H. Heiber, Die Republik von Weimar, München 1968, S. 182; vgl. auch W. Berger (Anm. 4), S. 240–301.

und Volksabstimmungen über Einzelfragen, vor allem Gebietsveränderungen, möglich sind⁶⁰⁾.

Es ist schwer einzusehen, daß das, was im föderativen System akzeptierbar und praktikabel erscheint, für die zentralen Institutionen verwerflich sein soll. Und immerhin gibt es Beispiele auf Länderebene, die zeigen, wie Volksbegehren und Volksentscheid im Bürgerinteresse genutzt werden können. Ob es sich zum Beispiel um ein Votum einer überparteilichen Aktionsbewegung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk handelt wie 1973 in Bayern oder um Schulreferenden⁶¹⁾, die von der Kirche oder Elterninitiativen ausgelöst wurden, Regierungen und Parlamente haben dabei ihre Grenzen erfahren, ohne jedoch in Frage gestellt zu werden. Im übrigen bleibt anzumerken, daß bei Themen, bei denen es sich wie in der Bildungspolitik um bürgerliche Privilegien handelt, sich gerade jene Gruppen dieses

⁶⁰⁾ Vgl. W. Berger (Anm. 4), S. 102–111; U. Thaysen, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen, Heidelberg 1982, S. 139–146.

⁶¹⁾ Zum Rundfunkvolksbegehren vgl. H. Bausch, Rundfunk in Deutschland, München 1980, Bd. 4, S. 360 ff.; eine Analyse der Auseinandersetzung um die Kooperative Schule in NRW bietet H. Schadeboth, Die Gegenreform in der Bildungspolitik, Düsseldorf 1980.

Instrumente zu bedienen wußten, die sonst gern vor basisdemokratischen Bewegungen warnen.

Könnte, so ist abschließend zu fragen, was auf der Ebene von Kommunen und Bundesländern zugestanden wird, nicht auch für die Bundesverfassung angemessen sein? Diese Frage stellt sich übrigens in dem Maße immer dringlicher, in dem zunehmend Volksbegehren auf Länderebene von den entsprechenden Verfassungsgerichten mit dem Hinweis auf die Bundeskompetenz abgewiesen werden. Darüber hinaus müßte in einer Zeit des wachsenden Problemdrucks Regierungshandeln transparent gemacht werden. Elementare Zukunftsfragen wie etwa Energie- und Umweltpolitik oder Kriegsverhütung dürften nicht einfach aus bloßen Macht- und Mehrheitspositionen heraus entschieden werden.

Die Einführung plebiszitärer Elemente für bestimmte Politikfelder könnte den Wahlbürgern nicht nur eine Korrektivfunktion zuweisen. Allein schon das Vorhandensein verfassungsmäßiger Mitwirkungsmöglichkeiten bedeutete eine größere Offenheit der Gesetzgebungsorgane kontroversen Problemkreisen gegenüber. Gerade der Blick auf andere Länder mag zu einer unvoreingenommenen Diskussion des Themas auffordern.



Berichtigung

Durch ein technisches Versehen sind in einem Teil der Auflage der Ausgabe B 40–41 vom 3. Oktober 1987 in dem Beitrag „Kulturelle Affinität oder Diskulturalität?“ von Alexander von Bormann die Anmerkungsziffern 21 bis 25 (S. 19–20) vertauscht worden. Die richtige Reihenfolge lautet:

²¹⁾ Gerhard Falkner, siehst du . . . in: ders., so beginnen am körper die tage. gedichte, Darmstadt-Neuwied 1984, S. 63.

²²⁾ Wolfgang Hilbig, stimme, stimme, in: ders., STIMME STIMME. Gedichte und Prosa, Leipzig 1983, S. 36 ff.

²³⁾ Vgl. Peter Gay, Erziehung der Sinne. Sexualität im bürgerlichen Zeitalter, München 1986.

²⁴⁾ Dietmar Kamper/Christoph Wulf, Blickwende. Die Sinne des Körpers im Konkurs der Geschichte, in: dies. (Hrsg.), Das Schwinden der Sinne (Anm. 19), S. 11 ff.

²⁵⁾ Hilarion Petzold, Leibzeit, in: D. Kamper/C. Wulf (Hrsg.), Die Wiederkehr des Körpers (Anm. 19), S. 11 ff.

Reinhold Zippelius: Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/87, S. 3–10

Die vergangenen Jahre brachten eine Welle demonstrativer Protestbewegungen gegen demokratisch beschlossene Gesetze und demokratisch legitimierte Verwaltungsmaßnahmen. Im Zusammenhang damit erhob sich erneut die Frage nach der Rechtfertigung demokratischer Mehrheitsentscheidungen. Dies geschah vor allem durch gehäufte Inanspruchnahme eines Widerstandsrechts — auch in der gemäßigten Form des „zivilen Ungehorsams“. Es wurde in Frage gestellt, daß Mehrheitsentscheidungen, die unmittelbar oder mittelbar durch institutionell ermittelte Mehrheiten legitimiert sind, auch dort noch die einzelnen bänden, wo es um Existenzfragen der Nation oder auch der einzelnen geht.

Vor diesem Hintergrund werden zunächst die klassischen Versuche diskutiert, mit denen man das Mehrheitsprinzip zu rechtfertigen suchte, nämlich durch die Argumente,

- daß die Mehrheit am ehesten zu einer vernünftigen Entscheidung gelange,
- daß es der Stabilität einer Gemeinschaft diene, wenn diese der jeweils stärkeren Kraft, nämlich der Mehrheit, folge,
- daß das Mehrheitsprinzip dem Ideal einer Selbstbestimmung aller so nahe komme, wie es die Realitäten erlauben, indem es der größtmöglichen Zahl eine größtmögliche Mitbestimmung biete.

Zu untersuchen sind aber auch die Risiken des Mehrheitsprinzips und im Zusammenhang damit die Freiheitssicherungen gegen die Mehrheit und die Sicherungen gegen die Unvernunft und Manipulierbarkeit von Mehrheitsentscheidungen.

Schließlich wird noch auf die Frage eingegangen, welche Möglichkeiten eine Demokratie legitimerweise für solche Fälle offenhalten müsse,

- in denen Minderheiten in sogenannten „Existenzfragen“ die mehrheitlich legitimierten Entscheidungen ablehnen oder
- in denen einzelne von Grund auf das vorhandene politische System nicht akzeptieren.

Ulrich Lohmar: Politik und Sachverstand. Zur Freiheit parlamentarischer Entscheidung in der wissenschaftlichen Zivilisation

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/87, S. 11–16

In der Neuzeit ist an die Stelle grundlegender Normen für alle oder wenigstens der Orientierung politischen Handelns an solchen Überzeugungen die politische Majorität als Legitimationsbasis für politisches Tun und Lassen getreten: Mehrheit statt Wahrheit. Die Wahrheiten verbergen sich in den Mehrheiten und Minderheiten, sie sind sozusagen zum Schlick der modernen Demokratien geworden, nicht mehr ihr allgemein verbindlicher Anker.

Im traditionellen Verständnis war es Aufgabe des Staates, seine Handlungen gegenüber dem Volk und gegenüber einer wie immer gearteten öffentlichen Meinung durchzusetzen und eben dadurch den Anspruch auf politische Führung zu sichern. In den heutigen Demokratien ist es hingegen so, daß politische Entscheidungen sich umgekehrt weitgehend an der veröffentlichten Meinung orientieren, je nach dem Maß, in welcher Nähe sich politische Entscheider zu solchen öffentlichen Meinungsträgern befinden oder welche Bedeutung für die Willensbildung bei den Wählern sie ihnen zumessen.

Die moderne Gesellschaft führte auch zu einer Emanzipation des Sachverstandes gegenüber politischen oder gesellschaftlichen Grundüberzeugungen. Berufliches Können und Wissen, auch Sachverstand im allgemeinen, haben sich von normativen Sinngebungen weitgehend gelöst. Jedenfalls ist diese Beziehung kein Gegenstand mehr für eine inhaltliche oder formale demokratische Legitimation. Sachverstand ist ein Produkt der Zunahme an Wissen und zugleich seiner Spezialisierung, aber auch die entscheidende Voraussetzung für die mögliche Kommunikation und Koordination spezialisierter Inhalte. Ihnen einen politischen Handlungsrahmen zu geben, bleibt eine entscheidende Führungsaufgabe, ganz gleich, welche der politischen Gruppierungen nun jeweils die Aufgabe der Regierung oder der Opposition übernimmt.

Michael Strübel: Mehr direkte Demokratie? Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/87, S. 17–30

Auf kommunaler und auf Landesebene wird immer wieder versucht, über Volksbegehren und Volksentscheid Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß zu nehmen. Dabei wird offensichtlich, daß es sich um eine demokratietheoretisch und staatsrechtlich brisante Frage handelt. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus die Skepsis der „Verfassungsväter“ und der Kommission zur Parlamentsreform plebiszitären Elementen gegenüber begründet.

Nach einer Klärung der Begrifflichkeit und der Erörterung von Bewertungskriterien wird die Referendumspraxis in europäischen Demokratien und den USA untersucht. Aus der vergleichenden Analyse geht hervor, daß generalisierende Aussagen nur schwer vorzunehmen sind und gängige Argumentationen einer differenzierten Betrachtungsweise gegenübergestellt werden müssen. Der Befund des Vergleichs zeigt, daß die bundesdeutsche Demokratie sich durch eine ausgeprägte Referendums-Abstinenz auszeichnet. Die sozialintegrativen und konsensfördernden Momente, wie sie sich durch die Institution von Volksbegehren und Volksentscheid für politische Systeme ergeben können, bleiben damit ausgeklammert. Dies gilt auch für die dem Demokratisierungsprozeß immanenten Aspekte der Partizipation und Machtkontrolle.

Schließlich wird anhand sozialwissenschaftlicher Ansätze der Parlamentarismuskritik der Frage nachgegangen, ob grundlegende politische Innovationen — jenseits von Parteineugründungen und den Aktivitäten neuer sozialer Bewegungen — nicht durch eine plebiszitäre Erweiterung des Grundgesetzes leichter erfolgen könnten.