

Prof. Dr. em. Regina Ogorek

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)241 C

14. 3. 2019

Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf der LINKEN
„zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz“.

1. Der Entwurf will die Aussage des Grundgesetzes, nach der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 GG), ernst nehmen und die Bevölkerung durch Schaffung geeigneter Instrumente auf Bundesebene an der Ausübung der Staatsgewalt maßgeblicher als bisher beteiligen. Außerdem soll das Wahlrecht auf weitere Personengruppen erstreckt werden. Ich befasse mich im Folgenden nur mit dem Aspekt der direkten Demokratie, die durch die Einführung von **Volksinitiative** (E: Art. 82 a GG), **Volksbegehren** (E: Art. 82b GG) und **Volksentscheid** (E: Art. 82 c GG) ausgebaut werden soll.

Die Staatsform der Demokratie ist für uns alternativlos – dies schon mit Blick auf das Grundgesetz, aber auch – das lässt sich hier und jetzt sicher für die meisten sagen – weil **sie** und keine andere **gewollt** ist. Da liegt es nahe, den nächsten Schritt zu gehen und das Votum für Demokratie zu einem Votum für „Mehr Demokratie“ bzw. für „so viel Demokratie wie möglich“ zu machen. Und es drängt sich bei einem Vergleich zwischen **Repräsentativer** und **Direkter** Demokratie auf, das gewünschte „Mehr“ in der Organisationsform der direkten Demokratie zu sehen.

Als Prototyp der direkten Demokratie auf allen Ebenen staatlichen Handelns gilt uns die Schweiz. Sie kennt zwar nicht, wie der vorliegende Entwurf, die **Gesetzesinitiative**, wohl aber die **Volksinitiative zur Ergänzung oder Änderung der Verfassung** sowie ein Recht, gegen beschlossene Parlamentsgesetze das sog. **fakultative Referendum** zu ergreifen, mit der das Gesetz blockiert wird. Das sog. **obligatorische Referendum** schließlich bedeutet, dass eine Änderung der Verfassung, **ebenso** wie der Beitritt der Schweiz zu **übernationalen Organisationen** dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss.

Dieses Dreigestirn an Volksrechten hat der Schweiz weltweit den legendären Ruf einer Superdemokratie eingetragen. Der ehemalige UN-Sonderbotschafter *für die Förderung einer demokratischen und*

gerechten internationalen Ordnung, Alfred de Zayas, Politologe, Historiker und Sachbuchautor, preist sie als „*einzigste Demokratie, die ich kenne*“ und empfiehlt sie gar als „*Modell für die Welt... weil hier eine gewisse Korrelation zwischen dem Willen des Volkes und der Politik*“ bestehe.

Und tatsächlich: Obwohl praktisch ohne natürliche Ressourcen weist das Alpenland seit langem eine politische und wirtschaftliche Stabilität auf, von der andere europäischen Länder nur träumen können. Es liegt daher nahe, die tieferen Gründe für diesen Befund in den politischen Rahmenbedingungen zu suchen, unter denen die Schweizer leben. Und man kann wohl ohne Übertreibung sagen, dass sowohl die Selbst- als auch die Fremdwahrnehmung bei dieser Suche alsbald auf die **direkte Demokratie** stoßen würde. Sie ist den Schweizern heilig und kein heutiger Politiker käme je auf die Idee, an ihr zu rütteln.

2. Die Argumente, die der vorliegende Entwurf für den Ausbau direktdemokratischer Elemente ins Feld führt, unterscheiden sich kaum von denen, die gemeinhin – auch in der Schweiz – für diese Staatsform streiten. Zusammengefasst laufen sie darauf hinaus, dass der in die Entscheidungsprozesse maßgeblich einbezogene Bürger verantwortungsbewusster, aufgeklärter, mit Staat und Politik identifizierter und letztlich zufriedener sei als der, dem die politische Klasse („die da oben“) mit ihren abgehobenen Entscheidungen nur eine **Objektrolle** zuweise. Mitwirkungsrechte ließen das Verständnis und damit die Akzeptanz für politische Verfahren und Entscheidungen wachsen und stellten so ein probates Mittel dar, die allgegenwärtige, unproduktive Politikverdrossenheit einzuhegen. In den Auseinandersetzungen um das bessere Konzept entstehe eine Debattenkultur, würden Dialog und Konsens gefördert und das zivilgesellschaftliche Engagement, ja sogar die Abwehrkräfte gegen menschenunwürdige Auffassungen gestärkt. Die Lebenswirklichkeit der Bürger werde mit den Entscheidungsprozessen verknüpft; Legitimation und Akzeptanz des politischen Systems würden im unmittelbaren Wettbewerb der Ideen stabilisiert. Die Politik werde so nachhaltig und stetig durch die von ihr Betroffenen (mit-)bestimmt.

Wer wünschte sich dies alles nicht? Und wenn tatsächlich die im Entwurf vorgeschlagenen Instrumente zumindest in die Nähe des beschriebenen Zustands führen würden, so gäbe es wenig Gründe, sich der Einführung von Volksinitiative/ Volksbegehren/ Volksentscheid zu verweigern. Einige Zweifel sind immerhin angebracht:

3. Es ist nicht zu übersehen, dass die Argumentation für direkte Demokratie mit Unterstellungen arbeitet. Die prognostizierte Bürgerzufriedenheit ist ein **alltagspsychologisch** fundierter Glaubenssatz mit wenig **empirischer** Rückbindung. Daran ändert nichts, dass sich Bürger in gelegentlichen Umfragen meist sehr positiv zur direkten Demokratie äußern: sie gehen davon aus, dass sich so **ihr** Bürgerwille besser durchsetzen lasse – und nicht etwa der des politischen Gegners, bzw. des konkurrierenden Sozialmodells. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Pluralität und sozialer Ungleichheit ist diese Hoffnung allerdings um nichts begründeter als ihr Gegenteil.

Der Haupteinwand gegen eine direktdemokratische Gesetzgebung auf Bundesebene ist zweistufig und knüpft zunächst an den Umstand an, dass der Stimmbürger auf den Initiativtext nur mit **Ja** oder **Nein** antworten kann. Er muss also die Vorlage, an der er im Regelfall nicht mitgewirkt hat (auch die Initianten und ihre Unterstützer sind nicht **die** Bevölkerung), annehmen oder ablehnen, ohne die Möglichkeit, eigene Vorstellungen (etwa eine **Kompromisslösung**) einzubringen. Und es kommt hinzu, dass er bei komplexen Materien die Implikationen seines Tuns kaum je überblicken kann. Seine Informationen bezieht er im Regelfall aus der Presse, zunehmend auch aus den sozialen Medien, womit die Engführung durch die Filterblase bereits vorprogrammiert ist. Der Abstimmende weiß im Einzelnen gar nicht worüber er abstimmt. Seine Anknüpfungspunkte sind Stimmungen, Gefühle, Ängste oder eigene Interessen.

Ein Beispiel aus der Schweiz: Thomas Minder, Schweizer Unternehmer und Ständerat, war im Jahr 2013 (!) mit einer Initiative aus dem Jahr 2005 (!) erfolgreich, mit der – auf dem Kulminationspunkt der länderübergreifenden Debatte über zu hohe Managergehälter – diese in vieler Hinsicht begrenzt werden sollten. Für die sog. Abzocker-Initiative („*Initiative zur Begrenzung von Managergehälter*“) stimmten knapp 68% der Schweizer. Nur kurz wurde „*der Sieg des kleinen Mannes über die Konzernherren*“ bejubelt. Spätere Umfragen zeigten, dass die Bürger (96%!) tatsächlich gemeint hatten, über eine konkrete Begrenzung der Gehälter abzustimmen. In Wahrheit ging es (den Wirtschaftsjuristen wird es nicht wundern und 4% (!) der Abstimmenden hatten es gewußt) um äußerst komplizierte und umfangreiche Neuregelungen des Aktienrechts (sedes materiae der Salärfestsetzung), deren Neufassung durch die Minder-Initiative in der Folgezeit vor allem die mit der Umsetzung befassten Anwaltskanzleien reich, die Manager aber keineswegs ärmer gemacht hat.

Der Fall führt direkt zu Stufe zwei des Gegeneinwands, nämlich zu der Befürchtung, die direkte Demokratie sei die Bühne der Vereinfacher, Populisten und Lobbyisten. Und in der Tat: Wer Abstimmungskämpfe in der Schweiz als teilnehmender Beobachter verfolgt hat, weiß, wie mit plakativen Aussagen („Abzocker“) und Bildern Stimmung zu machen ist. Da werben lachende und weinende Glühbirnen für (oder gegen) ein Energiekonzept, da zermalmt ein schwarzer Stiefel die kleine Schweiz und will damit die Folgen der sog. Masseneinwanderung deutlich machen, da wird ein schwarzes Schaf aus einer Herde von einem weißen Schaf mit Huftritt herausgekickt, um augenfällig zu machen, dass es ein Problem der Überfremdung gebe. Oder es wird – geradezu standardmäßig – mit den „fremden Richtern“ gedroht (EMRK), um den Schweizer Stimmbürger für das Motto „Landesrecht vor Völkerrecht“ zu erwärmen.

Diese sog. *Selbstbestimmungsinitiative* der nationalkonservativen SVP ist übrigens am 25. 11. 2018 mit 67% der abgegebenen Stimmen abgelehnt worden. Das Stimmvolk fand es nicht geboten, Schweizer Recht grundsätzlich dem Völkerrecht überzuordnen. Regierung und Bundesrat sowie die Wirtschaftsverbände hatten ihre diesbezüglichen, allerdings unverbindlichen NEIN-Empfehlungen abgegeben, und das Schweizer Stimmvolk ist dem (anders übrigens als bei Minder) gefolgt und hat seine politische Weisheit bewiesen, indem es die politischen und wirtschaftlichen Schäden einer solchen verfassungsmäßigen Ermächtigung zum Vertragsbruch richtig bewertete und die Initiative versenkte.

4. Aber Weisheit des Volkes ist ein schwankendes Fundament, und die Ergebnisse von Volksinitiativen sind in hohem Grade zufällig. Es scheint daher nicht unplausibel, vom Volksgesetzgeber mehr zu verlangen als guten Willen, Betroffenheit und ein diffuses Unbehagen am derzeitigen Zustand. Politik ist nicht der Ort individueller oder gruppenspezifischer Wunscherfüllung, sondern die Kunst des Austarierens gegenläufiger Interessen. Und auf diesem Parkett wird sie nur etwas ausgerichtet, wenn Verfahrenskompetenz und Handlungsmittel so gebündelt auftreten, dass die gewünschte Wirkung mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.

Vor allem aber ist zu bedenken: Ob die direkte Demokratie dafür besser geeignet ist als das Repräsentativsystem hängt sicher nicht nur von den zur Verfügung gestellten Institutionen, Regeln und Verfahren ab, sondern auch und vielleicht sogar zuvörderst von Bedingungen, die eine Volksinitiative gerade nicht herstellen kann, nämlich von der Mentalität und Geschichte des jeweiligen Volkes.

Wie man weiß, ist die moderne Schweiz im staatstheoretischen Sinne eine **Willensnation**, also eine bewusst gewollte, staatliche Gemeinschaft von Bürgern unterschiedlicher Sprache, Kultur und ethnischer Herkunft. Es gibt vier Landessprachen und die Achtung der Besonderheiten einer jeden Gruppe ist gewissermaßen der Humus, auf dem das Gemeinwesen gedeiht. Das **Konkordanzprinzip**, also die Verpflichtung darauf, die unterschiedlichen gesellschaftliche Akteure in den politischen Prozess einzubeziehen und Entscheidungen möglichst im **Konsens** zu treffen, ist eine Art Staatsreligion. **Zentrale** Regierungsformen würden der Idee eines solchen Zusammenschlusses elementar zuwiderlaufen. Der Gedanke größtmöglicher Selbstbestimmung, aber auch des Minderheitenschutzes und der Politik „von unten nach oben“ (**Subsidiarität**) ist ihm von vorn herein immanent. Bezeichnenderweise gibt es in der Schweiz auch nicht Regierung und Opposition, sondern die sieben Bundesräte (Minister) sitzen dem Parteienproporz entsprechend gleichberechtigt am runden Tisch – unter jährlich wechselndem Präsidium.

Die direkte Demokratie ist die dem **Konkordanzstaat** adäquate Form der politischen Entscheidungsfindung. Sie basiert auf gemeinsamen Wertvorstellungen, setzt die ständige Bereitschaft zur Solidarität und eine gewisse Überschaubarkeit der Verhältnisse voraus. Mit achteinhalb Millionen erreicht die Schweizer Bevölkerung nicht einmal die Hälfte des größten Bundeslandes der Bundesrepublik (NRW), das heißt, zur Identität des Schweizer Bürgers gehört auch die Vertrautheit mit Land und Leuten.

Nicht weniger mentalitätsbildend wie das Konkordanzsystem ist das sogar in der Bundesverfassung verankerte und tatsächlich gelebte **Milizsystem**, bei dem öffentliche Aufgaben vom Bürger nebenberuflich und ehrenamtlich ausgeübt werden: „*Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei*“ (Art. 6 BV). Es liegt auf der Hand, dass unter dieser Maxime andere Standards des Miteinander erfahrbar werden als in einer Tradition des Durchregierens von oben nach unten. Möglicherweise sind diese Gemeinschaftswerte dafür mitverantwortlich, dass die Schweiz sich eher nach innen ausrichtet und weniger geübt ist, mit Fremdem umzugehen – einige erfolgreiche Volksinitiativen der SVP scheinen in diese Richtung zu deuten. Aber im Kleinstaat, der neben allem anderen gelernt hat, in internationalen Beziehungen äußerst erfolgreich zu operieren, sind auch Weltoffenheit und Toleranz sorgsam gepflegte Tugenden.

All dies sind Fundamente der direkten Schweizer Demokratie. Die Initianten des vorliegenden Entwurfs mögen selbst abwägen, ob eine Übertragung der Grundregeln der Volksherrschaft auf deutsche Verhältnisse erfolgversprechend sein kann. Für das Gelingen der Schweizer Demokratie ist jedenfalls das **Schweizer Volk** die entscheidende Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiele.

Regina Ogorek

