

In der Demokratie des Grundgesetzes erhalten Parlament und die parlamentarisch verantwortliche Regierung das Mandat auf Zeit zur Staatsführung in Verantwortung vor dem Volk und für das Volk. Damit ist die Möglichkeit eröffnet, dass Parlament und Regierung auch unpopuläre Maßnahmen treffen, die sie im Interesse der Allgemeinheit für notwendig halten. Doch die Volksvertretung ist immer darauf angewiesen, ihre Entscheidungen der Allgemeinheit zu erklären. Für die Rückkoppelung an das Volk sorgt schon das deutsche System der permanenten Wahlkämpfe. Der Erklärungs- und Rechtfertigungszwang entfällt aber dann, wenn das Volk selbst entscheidet. Demagogen haben leichtes Spiel, populäre Ziele durchzusetzen, ohne sich um die langfristigen Folgen zu kümmern. Ein Spiel mit dem Feuer: dass der Streit über hochpolitische Fragen, etwa solche der Rüstung, die Gesellschaft so fanatisiert und

verfeindet, dass die Verlierer in der Volksabstimmung den Mehrheitsentscheid nicht akzeptieren. Das Plebiszit vermindert die Handlungsfähigkeit des Parlaments, ohne die Freiheit des Volkes zu steigern. Der Machtverlust der verfassungsstaatlichen Institutionen führt zur Machtsteigerung der Medien und anderer außerparlamentarischer Kräfte, die öffentliche Meinung machen. Das Volk kann im Plebiszit ohnehin nur auf eine vorformulierte Frage mit Ja oder Nein antworten. Die Gefahren, die das Plebiszit im Gesamtstaat auslöst, schwächen sich ab in den weniger politischen Bereichen der Länder und Gemeinden. Hier bietet das Plebiszit eine Chance zur Aktivierung der Bürger, obwohl Volksgesetzgebung sich auch hier nur bedingt zum Volkssport eignet.

FOCUS, Nr. 1/1999, S. 33

### Gegen Schwarz-Weiß-Malerei und Populismus\* – für Kompromisse\* und parlamentarische Verfahren

Gegen die Aufnahme von Volksinitiative\*, Volksbegehren\*, Volksentscheid\* und anderen Formen unmittelbarer Demokratie ins Grundgesetz wurden, insbesondere von den Vertretern der CDU/CSU, sowohl verfassungssystematische als auch verfassungspolitische Gründe geltend gemacht:

Der Parlamentarische Rat habe gerade mit seinem strikten Bekenntnis zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie die entscheidenden Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie gezogen. Selbst wenn in der Weimarer Republik nur relativ wenige plebiszitäre Entscheidungen getroffen wurden, habe die parlamentarische Demokratie damals doch unter dem permanenten Druck plebiszitärer Entscheidungsmöglichkeiten gestanden, was wesentlich zu ihrer Schwächung beigetragen habe. Gerade auf der Grundlage dieser historischen Erfahrung habe der Parlamentarische Rat für das Grundgesetz auf Formen unmittelbarer Demokratie prinzipiell verzichtet.

Diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates sei auch heute noch richtungweisend. Denn das bewährte System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie könne durch plebiszitäre Verfahren nachhaltig geschwächt werden, da sie die Gefahr einer schleichenden

Abwertung des Parlaments in sich trügen. Wegen des Anscheins einer höheren Legitimität des unmittelbaren Volksgesetzes gegenüber dem nur mittelbaren Parlamentsgesetz könne eine Entwicklung dahingehend eintreten, das Parlament nur noch in weniger wichtigen Fragen entscheiden zu lassen. (...)

Plebiszite seien ferner der modernen pluralistischen Gesellschaft und Demokratie nicht gemäß. Denn Plebiszite seien nur dem Ja oder Nein, dem Schwarz oder Weiß zugänglich. Gerade die pluralistische Demokratie fordere jedoch Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren, die auf ein Höchstmaß an Kompromissuche und Kompromissfindung angelegt seien. Dies gewährleiste nur das parlamentarische Verfahren. Angesichts der Komplexität politischer Entscheidungen bestehe die Gefahr, dass sich die Bürger nicht von objektiven Kriterien, sondern von der subjektiven Betroffenheit oder von mediengeprägten Stimmungen leiten ließen: Damit seien eine Entrationalisierung von Entscheidungen und Populismus zu befürchten.

Plebiszite gäben darüber hinaus aktiven Minderheiten und gut organisierten Vertretern partikularer Interessen das Instrumentarium, ihre Macht noch stärker als bisher auf Bundes-

ebene durchzusetzen. Die Bürger könnten angesichts der erforderlichen Quoren ihre Initiativen in aller Regel nicht selbst vorantreiben, sondern wären auf die Unterstützung von Verbänden und Vereinigungen angewiesen. Infolgedessen bestehe die Gefahr der Bevormundung des Bürgers durch demokratisch nicht legitimierte Vereinigungen.

Die Erfahrungen mit Plebisziten in den Nachbarstaaten und den Bundesländern ließen sich nicht ohne Weiteres auf den Bund übertragen. So seien Plebiszite auf Länder- oder kommunaler Ebene wegen der besseren Über-schaubarkeit der Verhältnisse und der geringeren Komplexität der Probleme eher praktikabel als auf Bundesebene. Erfahrungen im Ausland ließen überdies befürchten, dass zahlreiche Plebiszite neben den regelmäßigen Wahlen zu Abstimmungsmüdigkeit führten. Auch die Vorgänge in der ehemaligen DDR aus dem Herbst 1989 könnten die Einführung von mehr Bürgerbeteiligung ins Grundgesetz nicht rechtfertigen, da die Situation dort mit der des demokratischen Rechtsstaates Bundesrepublik Deutschland nicht zu vergleichen sei.

(...) Schließlich werde der Ausschluss bestimmter, insbesondere finanzwirksamer Politikbereiche (Haushalt, Steuern) wahrscheinlich dazu führen, die Politikverdrossenheit zu vergrößern. Es sei zu befürchten, dass sich das

Volk dadurch bevormundet fühle. Von der Einführung plebiszitärer Verfahren sei auch nicht zu erwarten, dass sie die so genannte Parteienverdrossenheit überwinden könne. Eher sei das Gegenteil zu befürchten. Denn wenn Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid mit in das Grundgesetz aufgenommen würden, so würden sich künftig legitimerweise auch die politischen Parteien dieser Verfahren bedienen – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Durchführung solcher Verfahren in aller Regel der Organisation und Initiierung bedürfe. Wenn die politischen Parteien aber die freie Entscheidung darüber hätten, ob sie ein bestimmtes Anliegen auf plebiszitärem oder parlamentarischem Wege verfolgen sollte, drohe erneut die Flucht aus der parlamentarischen Verantwortung. Darüber hinaus wüchse die Macht der politischen Parteien gegenüber dem heutigen Rechtszustand noch dadurch, dass ihnen neben ihren parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten auch die Wege zur Anrufung sowie Organisation von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eröffnet würden.

W. Fischer: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitung „Das Parlament“*. B 52–53/93, 24. Dezember 1993, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1993, S. 16–18