

C GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

CJ POLITIK; POLITIKWISSENSCHAFT

Direkte Demokratie

- 23-1** **Demophobie** : muss man die direkte Demokratie fürchten? / Gertrude Lübbe-Wolff. - Frankfurt am Main : Klostermann, 2023. - 212 S. ; 20 cm. - (Klostermann Rote Reihe ; 151). - ISBN 978-3-465-04613-4 : EUR 24.80
[#8511]

Die ehemalige Verfassungsrichterin Gertrude Lübbe-Wolff widmet sich in ihrem Buch¹ einem sehr aktuellen Thema, das allerdings aus verschiedenen Gründen umstritten ist. Da die repräsentative Demokratie institutionell oft genug ein gewisses Mißtrauen gegenüber direkter Demokratie innewohnt, stellt sich die Frage, ob und inwieweit beide miteinander kompatibel sind oder sein könnten. Handelt es sich um grundlegende verschiedene Demokratiemodelle oder können sie mehr oder weniger konfliktlos kombiniert werden? Kann man eine direkte Demokratie als eine Verabsolutierung der Demokratie begreifen?²

Erstaunlich ist es, daß trotz der deutlichen Willenserklärungen zahlreicher politischer Parteien außer der Union in den vergangenen Jahren bei der Einführung direktdemokratischer Elemente in das politische System der Bundesrepublik keine nennenswerten Fortschritte gemacht wurden. Zwar gibt es auf den unteren Ebenen durchaus Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung, die allerdings teilweise wenig effizient sind, wenn z. B. ein Volksbegehren (zur Begrifflichkeit der direktdemokratischen Elemente und Verfahren im einzelnen siehe den *Anhang zur Terminologie*; S. 149 - 159) nur bewirken kann, daß sich das reguläre Parlament mit dem Thema befassen soll (Volkspetition).

Auf Bundesebene spielen Abstimmungen (die im GG zwar vorgesehen sind, aber traditionell allein auf territoriale Abstimmungen hinsichtlich der Grenzen von Bundesländern bezogen wurden) keine Rolle. Selbst diejenige Partei, die von ihrer Geschichte her am ehesten für direktdemokratische Mittel eingetreten war, hat dies inzwischen weitgehend ad acta gelegt. Dagegen sind

¹ Inhaltsverzeichnis: <https://d-nb.info/1272895394/04>

² Siehe, gegen Habermas, die Ausführungen in **Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft** / Hartmuth Becker. - Berlin : Duncker & Humblot, 2002. - 224 S : Tab. ; 24 cm. - (Volkswirtschaftliche Schriften ; 523). - Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2001. - ISBN 3-428-10768-3. - S. 158: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer Verfassungsstaat und keine direkte Demokratie: das Volk herrscht nicht.“ Becker weist auch darauf hin, daß die Lobby-Gruppen um so einflußreicher seien, je indirekter die Demokratie sei: „Einflußreiche Gruppen achten daher peinlich genau darauf, daß sich die Indirektheit der Demokratie nicht verliert“ (S. 182 - 182).

im Zuge des Aufkommens sogenannter populistischer Parteien offenbar die Bedenken stärker geworden, die „dem Volk“ eine rationale Entscheidung in einer bestimmten Sachfrage mittels Volksbegehren, Volksentscheid oder Plebiszit nicht zutraut. Dies ist der Punkt, an dem der Begriff der *Demophobie* im Titel von Lübke-Wolffs Buch ins Spiel kommt.

Denn es gehört zu den Standardargumenten derjenigen, die für eine indirekte Demokratie eintreten (meist repräsentative Demokratie genannt), daß man dem Volk zwar das Wählen, nicht jedoch das Abstimmen über Einzelfragen zutrauen könne. Ob es sich dabei um ein stichhaltiges Argument handelt, ist aber die Frage, die zu beantworten Lübke-Wolff in ihrem Buch unternimmt. Sie geht dazu zweischrittig vor.

Ersten diskutiert sie in zehn Kapiteln ebenso viele Vorbehalte gegen die direkte Demokratie. So werde behauptet, das Volk sei zu dumm für Sachentscheidungen, was aber nicht plausibel sei. Ein Standardargument besagt, direkte Demokratie begünstige Demagogen. Dem Volk sei in Finanzfragen nicht zu trauen, weshalb im übrigen auch manche Länder überhaupt Budgetfragen von Volksabstimmungen ausschließen, obwohl gerade dies sehr sinnvoll sein könnte. Ein Argument gegen direkte Demokratie besagt, die Stimmbürger könnten ja dann für Auffassungen stimmen, die man selbst nicht teile, weil sie zu rechts oder links seien. Direkte Demokratie bringe außerdem, so ein weiterer Einwand, eher unsoziale Stimmergebnisse. Aber auch das läßt sich nicht wirklich zeigen, wenn man die unterschiedlichen Erfahrungen aus verschiedenen Ländern einbezieht, wobei im übrigen der große Wert der Arbeit von Lübke-Wolff auch darin besteht, daß sie ihre Leser sensibilisiert für die in der Praxis doch sehr unterschiedlichen Formen der direkten Demokratie.

Das gilt sowohl für die Frage der Quoren als auch der Initiative (Volk oder Regierung), der Fristen, innerhalb deren z. B. Unterschriften für ein Volksbegehren gesammelt werden dürfen, ob Helfer bezahlt werden dürfen, welche Finanzierungsoptionen existieren, wie sich die öffentlichen Medien verhalten usw. Eben diese Vielfalt an Gesichtspunkten sollte auch dazu führen, sich über direkte Demokratie möglichst konkret zu verständigen. In der Praxis führte dies teilweise dort, wo das ursprünglich sehr hohe Quorum, das für die Einleitung eines Referendums nötig war, sich als unpraktikabel erwies, zu einer Reduzierung der Anforderungen. In Ländern, die eine gut etablierte Praxis haben, sind diese Quoren deutlich niedriger als z. B. in deutschen Bundesländern, was zweifellos auch eine hohe Hürde darstellt, überhaupt auf eine Abstimmung hinwirken zu wollen.

Es wird weiter behauptet, Ja-Nein-Entscheidungen seien zu simpel, aber auch hier greife der Verweis auf Verfahren der repräsentativen Demokratie dann nicht, wenn man sich von idealisierenden Vorstellungen freimacht. Denn obwohl es immerhin möglich erscheint, daß Gesetzesanträge durch Diskussion zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien modifiziert werden könnten, geschieht dies in der Praxis doch eher selten und kaum in grundlegenden Dingen.

Ausführlich diskutiert die Verfasserin die Frage, wie das Verhältnis von Minderheiten verschiedener Art zu direktdemokratischen Verfahren aussieht,

was hier mit Blick auf verschiedene Länder, vor allem auch die USA erfolgt. Das Thema ist komplex, weil schon die Definition dessen, was eine Minderheit ist oder konstituiert (politisch, religiös, ethnisch, „rassisch“, sexuell), nicht ganz leicht ist.³ Die Frage des Minderheitenschutzes ist aber in jedem Fall ein auch verfassungsrechtlich wichtiges Gebiet, was zwanglos zur Frage überleitet, ob und wie direktdemokratische Entscheidungen gerichtlich kontrolliert werden können. Auch Fragen einer juristischen Prüfung von Behördenseite oder anderer Gremien vor einer Abstimmung gehören hierher. Bemerkenswert ist, daß die Verfasserin ausdrücklich festhält, daß in Deutschland „politische Gestaltungsmöglichkeiten durch verfassungsgerichtliche Maßgaben eher übermäßig als zu wenig beschränkt sind“ (S. 119).⁴ In diesem Sinne sei „ein möglicher die richterliche Zurückhaltung fördernder Effekt direktdemokratischer Institutionen nicht als Risiko“ zu begreifen, sondern als Chance (ebd.).

Ein weiteres Argument, das zu „den argumentativen Waffen im anti-direktdemokratischen Arsenal“ gehöre, hält direktdemokratische Verfahren nur in „kleinen Einheiten“ für praktikabel, nicht aber in Massendemokratien (S. 120).⁵ Die Kritik an bestimmten Optionen der Massengesellschaft ist dabei ernst zu nehmen, denn z. B. das „Grauen des Lynchmobs“ sei „keine Phantasmagorie“ (S. 121). Wenig überzeugend findet sie die Kritik, es fehle in direktdemokratischen Verfahren an Verantwortung. Die meisten Schwierigkeiten, so der Eindruck des Rezensenten, haben mit dem Problem der Vereinbarkeit von direkter und indirekter (repräsentativer) Demokratie zu tun, weil hier tatsächlich die Frage nach der letztlich entscheidenden Instanz aufgeworfen ist. Wer hat das letzte Wort, ein Parlamentsbeschluß oder ein Volksentscheid? Ab wann darf das eine oder das andere nochmals geändert werden? Erst in der nächsten Legislaturperiode? Darf das Parlament einen Volksentscheid korrigieren oder nicht? Und wie ist es umgekehrt?

³ Das ist z. B. auch relevant, wo die Bestimmung einer Gruppe erfolgt, um daraus bestimmte Rechtsfolgen abzuleiten. Unabhängig davon, ob es etwa in biologischer Hinsicht so etwas wie Menschenrassen gibt, läßt sich aus juristischer Sicht keine „überschneidungsfreie Einteilung“ sicherstellen, auch nicht mit der in den USA praktizierten Methode der „one-drop rule“ (S. 112). Auf diesen Sonderkomplex mit der Schwierigkeit der Vermittlung von Selbst- und Fremdzuschreibungen kann hier nicht weiter eingegangen werden.

⁴ Dafür steht in jüngster Zeit auch der hanebüchene Beschluß des deutschen Verfassungsgerichts zum Thema Klima. - Siehe **Unanfechtbar?** : der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz im Faktencheck / Fritz Vahrenholt und Sebastian Lüning. - München : LMV, 2021. - ISBN 978-3-7844-3618-0 : EUR 10.00.

⁵ Vgl. zum Thema auch **Massendemokratie** : über den historischen Kompromiß zwischen Liberalismus und Sozialismus als Herrschaftsform / Peter Furth. - Berlin : Landt, 2015. - 196 S. ; 21 cm. - ISBN 978-3-944872-19-3 : EUR 24.00 [#4401]. - Rez.: **IFB 16-3** <http://ifb.bsz-bw.de/bsz452783348rez-1.pdf?id=7940> - **Der Niedergang der bürgerlichen Denk- und Lebensform** : die liberale Moderne und die massendemokratische Postmoderne / Panajotis Kondylis. - 3. Aufl. - Berlin : Akademie-Verlag, 2010. - 300 S. ; 22 cm. - ISBN 978-3-05-005052-2 : EUR 44.80 [#1674]. - Rez.: **IFB 11-1** <http://ifb.bsz-bw.de/bsz335476864rez-1.pdf>

Diese keinesfalls leichten Fragen bedürfen der Klärung, um sie sachgerecht zu beantworten (vgl. S. 128 - 130).

Zweitens führt sie ihrer Auffassung nach vernachlässigte Argumente für direktdemokratisches Entscheiden ins Feld. So gebe es keine festgefügtten Wählermilieus mehr, gleichwohl aber fest zugeschnürte Politikpakete, die man insgesamt wählen muß, „so als dürfte man im Supermarkt die benötigten und gewünschten Lebensmittel nicht einzeln kaufen“, sondern nur nach Art von Geschenkkörben (S. 136). Durch direkte Demokratie ließen sich aber punktgenauer politische Präferenzen zum Ausdruck bringen. Ebenso könnte eine Demokratisierung der notorisch abgehobenen Außen- und Europapolitik erreicht werden. Dann könnten direktdemokratische Verfahren möglicherweise eine Gegengewicht zur Kurzfristorientierung der Politik im repräsentativen System bilden, was z. B. bei Fragen der EU-Erweiterung relevant wäre. Schließlich sei noch die Fehlerkorrekturfreundlichkeit der direkten Demokratie ein Positivum, weil hier nämlich sachfremde Koalitionsrücksichten oder Fragen der Gesichtswahrung keine Rolle spielten (S. 141).

Das schöne Buch von Gertrude Lübke-Wolff gibt viel zu denken, es enthält zudem den Hinweis, der bei der Diskussion politischer Fragen zu bedenken wäre, daß es nicht nur den „Pauschalierungsfehler“ (S. 39, 120) gibt, sondern auch den „Idealvergleichsfehler“, also z. B. den Vergleich einer direkten Demokratie nicht mit der Realität des Parlamentarismus, sondern mit einer Idealvorstellung, gegenüber der dann das direktdemokratische Verfahren leicht als defizitär dargestellt werden kann (S. 28).⁶

Abschließend zieht sie ein knappes *Fazit*, das ein nüchternes Plädoyer für direktdemokratische Verfahren enthält. Zwar warnt die Autorin vor überzogenen Ansprüchen (schließlich wird man auch nicht ignorieren dürfen, daß direktdemokratische Entscheidungen „falsch“ ausgehen können), aber unter dem Strich gelte, daß auch die Beteiligung an falschen Entscheidungen einen wichtigen Lerneffekt bedeuten kann und generell eine Beteiligung die Zufriedenheit mit dem politischen System erhöht. Gesondert zu erörtern sind Fragen, die hier nur angetippt seien. So weist die Autorin nachvollziehbar darauf hin, daß z. B. der Brexit kein Resultat eines im eigentlichen Sinne direktdemokratischen Verfahrens war, weil die entsprechende Abstimmung, die innerhalb des britischen politischen Systems eigentlich auch keinen genuin verbindlichen Charakter hatte, nicht auf Initiative von Stimmbürgern zustande kam, sondern von der Regierung selbst lanciert wurde – und zwar als relativ seltene Ausnahme vom üblichen Prozedere. Das bedeutet, daß man die Brexitentscheidung, sollte man diese für falsch erachten, nicht als Argument gegen die Einführung direktdemokratischer Verfahren anführen

⁶ Der Idealvergleichsfehler ist schon früher der Sache nach im Zusammenhang mit Sozialismus und Kapitalismus thematisiert worden, wenn die Praxis des Kapitalismus mit der idealen Theorie des Sozialismus verglichen wurde. Siehe **Mythos Sozialismus** : von den Schwierigkeiten der Entmythologisierung einer Ideologie / Klaus Motschmann. - Asendorf : Mut-Verlag, 1990. - 168 S. : Ill. ; 21 cm. - (Blaue aktuelle Reihe ; 18). - ISBN 3-89182-043-7. - S. 143.

kann, weil es sich hier um eine Ausnahmesituation gehandelt hat, die nicht typisch ist.⁷

Eine andere Frage, die jeweils zu klären ist, betrifft Quoren – sowohl bei der Abstimmung wie bei den Ergebnissen. Während es solche Quoren in der Schweiz nicht gibt, kann es bei gesetzlich vorgeschriebenen hohen Quoren für Gegner einer Proposition klug sein, gar nicht zur Abstimmung zu gehen, weil bei nicht hinreichend großer Abstimmungsbeteiligung eine Initiative noch besser als durch eine Nein-Stimme ausgebremst werden kann.

Falls direktdemokratische Verfahren verstärkt in das politische System der Bundesrepublik Deutschland integriert werden sollten, wofür im Moment freilich und leider wenig spricht, müßte sorgfältig erörtert werden, was in Lübke-Wolffs Buch unter Verweis auf die Forschungsliteratur vermittelt wird. Denn es zeigt sich, daß viel von der konkreten Ausgestaltung der Mitbestimmungsrechte abhängt, ob sie sinnvoll genutzt werden können. Ein gesondertes Problem besteht zudem in der medialen Komponente, denn es müßte gleichzeitig auch durch geeignete Maßnahmen sichergestellt sein, daß die öffentlich-rechtlichen Medien sich auf ihre Kernfunktionen der Information beschränken und von den inzwischen üblich gewordenen Versuchen Abstand nehmen, die Berichterstattung zu kontroversen Themen durch „Haltung“ und „Framing“ mit einseitigen Wertungen zu vermischen. Wenn man also auch unterschiedliche Rahmenbedingungen im Blick haben muß, kann doch festgehalten werden, daß es keinen Grund für Demophobie gibt, der dazu führen müßte, direktdemokratische Entscheidungsverfahren generell abzulehnen.

Das Buch enthält ein ausführliches Verzeichnis der *Literatur* (S. 169 - 209) und dazu in den Fußnoten reichlich Hinweise für die weitere Auseinandersetzung, wie in der juristischen Literatur üblich. Diese kann aber der allgemein interessierte Leser auch wahlweise überschlagen. Fazit: Das handliche Buch ist ein substantieller Beitrag zur politischen Bildung; es wäre zu wünschen, daß die Bundeszentrale für Politische Bildung den Band in ihr Programm aufnimmt. Vielleicht kann das Buch zum Abbau von Skepsis gegenüber direkter Demokratie beitragen.

Till Kinzel

QUELLE

Informationsmittel (IFB) : digitales Rezensionsorgan für Bibliothek und Wissenschaft

<http://www.informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/>

<http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11961>

<http://www.informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11961>

⁷ Zum Brexit siehe auch ***Britannien und Europa*** : Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven vom Mittelalter bis in das 21. Jahrhundert = Britain and Europe / hrsg. von Franziska Bartl, Frank-Lothar Kroll und Stefan Schieren. - Berlin : Duncker & Humblot, 2022. - IX, 189 S. : Ill. ; 24 cm. - (Prinz-Albert-Studien ; 36). - ISBN 978-3-428-18426-2 : EUR 99.90 [#8273]. - Rez.: **IFB 22-4**

<http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11731>