Brauchen wir mehr „Volksgesetzgebung“?

Ja, aber bitte nicht in Form von nationalen Referenden.

Die Forderung nach mehr direkter Demokratie, verstanden als verbindliche Entscheidung oder Abstimmung über Sachfragen, ist in Deutschland bisher immer von den linken Parteien ausgegangen, auch von den Sozialdemokraten. Die Ursprünge dieser Verbindung reichen historisch weit zurück. Für die Sozialdemokratie stellte die „direkte Gesetzgebung durch das Volk“, so wie sie seit den 1840er Jahren von dem frühsozialistischen Publizisten und Politiker Moritz Rittinghausen konzipiert wurde, die Alternative zum monarchisch-konstitutionellen Repräsentativsystem dar, in das sie selbst nicht eingebunden war.

Das änderte sich zwar spätestens seit den 1890er Jahren, doch behielt man die Forderung – wenn auch in abgeschwächter Form – in allen folgenden Parteiprogrammen bei. Als sie 1918/1919 zur führenden Regierungspartei geworden waren, konnten die Sozialdemokraten diese Ideen umsetzen. Auf ihr Betreiben hielten die direktdemokratischen Verfahren zeitgleich mit dem parlamentarischen Regierungssystem Einzug in die Weimarer Reichsverfassung und in sämtliche Länderverfassungen.

Ein Oppositionsrecht des Volkes steht zur parlamentarischen Regierungsweise grundsätzlich im Widerspruch.

Vor allem mit Blick auf die von Bürgern selbst ausgelösten Verfahren sollte sich dies als Beginn einer verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Fehlentwicklung erweisen. Denn ein Oppositionsrecht des Volkes – und auf nichts anderes läuft die „Volksgesetzgebung“ hinaus – steht zur parlamentarischen Regierungsweise grundsätzlich im Widerspruch. Letztere beruht ja darauf, dass die durch Wahlen legitimierte Mehrheit die politische Gestaltungshoheit über die Gesetze hat, während die Opposition als parlamentarische Minderheit gerade nicht regieren soll. Genau diese Möglichkeit würde

und wird ihr aber durch die „Hintertür“ der von unten ausgelösten Verfahren eröffnet.

Die direktdemokratische Verfassungsgebung ist dem begegnet, indem sie den Anwendungsbereich der Verfahren „vorsorglich“ stark beschnitten hat. Umfangreiche Themenausschlüsse, hohe Quoren und die Korrekturmöglichkeit missliebiger Volksbeschlüsse sollen sicherstellen, dass der Primat der parlamentarischen Repräsentation gewahrt bleibt und den Plebisziten nur die ihnen gerne zugeschriebene „ergänzende“ Funktion zukommt. Dieser Widerspruch zwischen dem potenziell weitreichenden Demokratieversprechen, das die Volksgesetzgebung abgibt, und seiner Nichteinlösung in der Praxis stellte solange kein Problem dar, wie die Bürger mit der Parteiendemokratie zufrieden waren.

Das änderte sich in den 1980er Jahren, als die Funktionsschwächen der repräsentativen Institutionen den Ruf nach mehr direkten Mitwirkungsmöglichkeiten lauter werden ließen und die plebiszitären Verfahren in Ländern und Kommunen reihum ausgebaut beziehungsweise neu eingeführt wurden. Seither haben wir dort dauernde Auseinandersetzungen um die „richtige“ Ausgestaltung, bei denen sich die Befürworter und Gegner einer Öffnung mitunter regelrechte Hase-Igel-Rennen liefern, wie etwa in Hamburg. Gleichzeitig findet die Debatte darüber statt, ob und in welcher Form die Verfahren auch auf Bundesebene eingeführt werden sollen („Volksentscheid ins Grundgesetz!“).

Seit den 1990er Jahren haben die drei linken Parteien (Grüne, Linke, SPD) zum Teil mehrfach konkrete Gesetzentwürfe eingebracht, um die Volksgesetzgebung im Grundgesetz zu verankern, die SPD zuletzt 2013. Bis auf den rot-grünen Regierungsentwurf 2002 erfolgten alle Vorstöße aus der Opposition heraus, was angesichts des oppositionellen Charakters der Plebiszite nicht verwunderlich ist. Auch im Jahr 2002 waren sich Sozialdemokraten und Grüne von vornherein im Klaren, dass das Vorhaben wegen der ablehnenden Haltung der Union scheitern musste. Ob sie sich genauso engagiert hätten, wenn eine verfassungsändernde Mehrheit tatsächlich in Reichweite gewesen wäre, darf bezweifelt werden.

Inzwischen sind die Zweifel an der direkten Demokratie nochmals deutlich gewachsen.

Inzwischen sind die Zweifel an der direkten Demokratie nochmals deutlich gewachsen. Nachdem sich der Rechtspopulismus (in Deutschland in Gestalt der AfD) des Themas bemächtigt, mehren sich unter den Befürwortern im linken Lager die Zeichen für ein Umdenken. Was ihnen zu denken gibt, sind

vor allem die aus ihrer Sicht unerwünschten Ergebnisse konkreter Volksabstimmungen. So geriet etwa der Volksentscheid über die Schulreform in Hamburg 2010 ausgerechnet für die Grünen zu einer herben Niederlage, die sich zuvor unter allen Parteien am entschiedensten für die direkte Demokratie eingesetzt hatten. Auch die Erfahrungen anderer Länder, in denen die Bürger in nationalen Referenden mehrfach EU-Verträge zu Fall gebracht oder eine Verschärfung der Einwanderungsgesetze durchgesetzt haben, machen deutlich, dass diese offenkundig nicht nur progressiven Zwecken dienen.

Eine glaubwürdige programmatische Neupositionierung dürfte freilich in doppelter Hinsicht schwierig werden. Zum einen könnte ein Zurücknehmen bisheriger Forderungen den Eindruck erwecken, man wolle aus Angst vor dem Volk in Zukunft weniger Demokratie – das würde den rechtspopulistischen Kritikern der etablierten Parteien geradewegs in die Hände spielen. Zum anderen kann es in den Ländern und Kommunen nicht darum gehen, die schon bestehenden Volksrechte abzuschaffen oder auf Eis zu legen; die Verfassungsgeber müssen hier mit den beschriebenen Problemen zurechtkommen. Der Föderalismus hat den Vorteil, dass es dabei keine einheitlichen Lösungen zu geben braucht. In Abhängigkeit von den spezifischen Bedingungen, etwa der Vertrautheit mit dem Instrument oder der Machtkonstellation, kann der Volksgesetzgebung mal ein größerer und mal ein kleinerer Spielraum gewährt werden.

Auf der Bundesebene sollte man dagegen von der Volksgesetzgebung ebenso Abstand nehmen wie von der Idee eines „volksbegehrten Referendums“ gegen bereits beschlossene Gesetze, das die SPD in ihrem 2013 eingebrachten Gesetzentwurf zusätzlich vorgeschlagen hat. Um den Unterschied zu Ländern und Kommunen hervorzuheben, könnte man dabei erstens auf die größere Komplexität der Gesetzesmaterien verweisen, die sich auch in den institutionellen Zuständigkeiten niederschlagen müsse. Zweitens müsste man deutlich machen, dass es jenseits der Volksgesetzgebung genügend andere Instrumente gibt, die für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes in Frage kommen.

Vergleichsweise problemlos integrierbar wäre etwa ein obligatorisches Verfassungsreferendum, das allerdings auf die Kernbestandteile der Verfassung begrenzt sein müsste. Des Weiteren böte sich ein vom Parlament auslösbares Entscheidungsreferendum an, wie es in Hamburg

für die Olympia-Bewerbung der Stadt angewandt wurde. Dieses könnte bei Fragen von hoher Legitimationsrelevanz zum Zuge kommen. Und „last but not least“ sollten die Bürger das Recht erhalten, den Bundestag mittels einer unverbindlichen Volksinitiative zur Beratung eines Vorschlags aufzufordern – eine Möglichkeit, die inzwischen sogar auf EU-Ebene besteht. Ein solches Verfahren würde sich zum Beispiel für Fragen eignen, in denen die Parteien aufgrund institutioneller Eigeninteressen zur Kartellbildung neigen.



Frank Decker
Bonn

Prof. Dr. Frank Decker hat seit 2001 einen Lehrstuhl für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seit 2011 ist er außerdem Wissenschaftlicher Leiter der *Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik* (BAPP). Seine jüngsten Buchveröffentlichungen sind „Der Irrweg der Volksgesetzgebung“ und „Parteiendemokratie im Wandel“.