

Podiumsdiskussion zum Thema „Volksabstimmungen in Deutschland und Europa - mehr Demokratie oder Demagogie?“

Maxime von Dreusche, Bonn*

Als Startschuss für den dritten bundesweiten Aufsatzwettbewerb des Bonner Rechtsjournals veranstaltete die Redaktion am 13.11.2014 eine Podiumsdiskussion zu dem Thema „Volksabstimmungen in Deutschland und Europa - mehr Demokratie oder Demagogie?“. Die hochkarätigen Diskussionsteilnehmer stellten ihre Meinungen vor etwa 250 Interessierten im Hauptgebäude der Universität Bonn dar und zeigten, dass das Thema weiterhin aktuell ist.

Eingeleitet wurde der Abend vom Redaktionsmitglied *Ioannis Georgiadis*, der die generelle Problemstellung aufwarf. Denn einerseits werde der Wunsch nach mehr Mitbestimmung in der Bevölkerung immer wieder geäußert, andererseits sei aber eine rückläufige Wahlbeteiligung zu beobachten. Mit der Frage, ob direkte Demokratie den Fortschritt verhindere oder ob sie Ausdruck des demokratischen Willens sei, gab er das Wort an den Moderator des Abends Prof. Dr. jur. *Werner Gephart*¹ weiter.

Gephart skizzierte verschiedene Verständnisse von Verfassung in der Geschichte und stellte die divergierenden Auffassungen der Diskussionsteilnehmer bezüglich direkt-demokratischer Elemente im Grundgesetz dar.

Als erstes wurde Prof. Dr. Dres. h.c. *Josef Isensee*² das Wort erteilt. Er thematisierte zunächst den Begriff des Volkes, der auf verschiedene Weise interpretiert werden kann. Insbesondere nahm er das Volk im Rechtssinn in den Blick, welches der rechtliche Verband der Staatsangehörigen sei. Dieses übe die staatliche Gewalt in Wahlen und Abstimmungen aus (Art. 20 II 2 GG). Jedoch beschränke sich die Gewaltausübung auf Wahlen, da nur eine einzige Abstimmung im Grundgesetz geregelt sei - nämlich bezüglich der Neugliederung der Länder. Insofern könne man von einer „Abstinz der Verfassung“ sprechen. Im Folgenden beschäftigte sich *Isensee* mit den historischen Gründen für diese Abstinz. Schon der Parlamentarische Rat wäre sich einig gewesen, dass das Volk nicht in das neue Grund-

gesetz gehöre - getreu dem Satz „Vorsicht bissiger Hund“ (*Cave Canem*). Aufgrund dieser Angst vor dem Volk, entschied man sich für eine strikte parlamentarische Demokratie. Das Parlament handelt mit dem ständigen Blick auf die Wahlen und ist somit einem Rechtfertigungszwang gegenüber der Öffentlichkeit unterworfen. In einer unmittelbaren Demokratie hingegen sei eine solche duale Beziehung aufgehoben, da dort niemand einer Rechenschaft schuldig sei. Als Kompensation für die fehlenden plebiszitären Elemente im Grundgesetz sieht *Isensee* zum einen die Wahlen auf den vier Ebenen und den damit verbundenen Rechtfertigungsdruck der handelnden Politiker. Zum anderen diene die öffentliche Meinung als Kontrolle. Man könne insofern von einer Stimmungsdemokratie sprechen.



Podiumsdiskussion im Hauptgebäude

Als nächstes präsentierte *Robert Hotstegs*³ seine Meinung. Er vertrat den Verband „Mehr Demokratie e.V.“, welcher das Ziel verfolgt mehr Demokratie in Deutschland real werden zu lassen. Zunächst führte er aus, dass es sowohl auf Kommunal-, Landes- als auch auf Europaebene direkte Demokratie gebe. Die Lücke, die auf Bundesebene bestehe, sei durch nichts zu rechtfertigen. Am Beispiel von Stuttgart 21 könne man sehen, dass es ein Bedürfnis nach direkter Demokratie gibt. Der Verband „Mehr Demokratie“ schlägt daher Veränderungen vor. Das Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz soll unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen dergestalt ergänzt werden, dass eine Gesetzesinitiative auch vom Volk ausgehen kann. Auch soll ein Volksbegehren ermöglicht werden und das

* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

¹ Prof. Dr. jur. *Werner Gephart* ist Jurist und Soziologe.

² Prof. Dr. Dres. h.c. *Josef Isensee* ist Staatsrechtler und Staatsphilosoph.

³ *Robert Hotstegs* ist Rechtsanwalt und Mitglied im Verband „Mehr Demokratie e.V.“.

Volk soll einen Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes einreichen können, über welchen im Anschluss dann per Volksentscheid abgestimmt wird. Der Vorwurf, dass man bei solchen Abstimmungen nur mit Ja oder Nein stimmen könne, ist nach *Hotstegs* Meinung hinfällig. Dies sei bei einer Entscheidung letztlich immer der Fall und der Bundestag habe ja auch die Chance Alternativen anzubieten.

Nachdem die Veranstaltung schon etwa 70 Minuten vorangeschritten war, konnte auch Prof. Dr. *Frank Decker*⁴ zu Wort kommen. Er sieht in dem Mangel der Abstimmungen auf Bundesebene keinen unerfüllten Verfassungsauftrag. Stattdessen fragte *Decker* nach dem Mehrwert von direkter Demokratie. Ob daraus ein besseres Regierungshandeln folge, sei zweifelhaft. Zwar könnte man einen Mehrwert darin sehen, dass das Volk mehr an Entscheidungen beteiligt werde, jedoch sei bei diesem Argument Vorsicht geboten. Es bestehe für diese angebliche Folgewirkung eine schwache empirische Basis, da es außer der Schweiz kaum Länder mit einer stark ausgeprägten direkten Demokratie gibt. Außerdem seien die Schweizer Erfahrungen nur schwer zu übertragen, da dort ein anderes System und ein anderer Charakter der Demokratie bestünde. Die für Deutschland so typische Aufteilung zwischen Opposition und Regierung, könne man z.B. in der Schweiz nicht finden. Bei der Einführung von direkter Demokratie in Deutschland würde man genau dieses Wechselspiel aushebeln. Jedoch sei gerade dieses System sehr vorteilhaft, da nach vier Jahren stets „abgerechnet“ wird.

Dennoch sollte man in der Konsequenz direkte Demokratie nicht komplett ablehnen, insbesondere da man diese auf Länderebene nicht abschaffen könne. Sinnvoll auf Bundesebene sei hingegen eine „Volksanregung“ - solange die Letztentscheidung beim Parlament bleibt. Des Weiteren bestehe die Fehlvorstellung, dass nur direkte Demokratie „von unten“, also vom Volk aus, gut sei. Referenden - also eine Entscheidung über eine Vorlage „von oben“ - seien oft negativ konnotiert. Der Grund dafür sei, dass man den Regierenden unterstellt, dass sie schwierige Entscheidungen von sich schieben wollen. *Decker* ist jedoch der Meinung, dass die Referenden eine gute Möglichkeit sind, das Volk einzubeziehen. Daher seien obligatorische Verfassungsreferenden auch auf Bundesebene eine sinnvolle Ergänzung.

Auf die bisherigen Ausführungen reagierte *Isensee*, indem er erklärte, warum direkte Demokratie nur auf kommunaler und Länderebene möglich ist. Im Bund fände „große Politik“ statt. Fehlentscheidungen auf den unteren Ebenen könnten aufgefangen werden und würden keine gravierenden Auswirkungen entfalten. Des Weiteren zweifelt er an der Befriedungsfunktion von direkter Demokratie. Das einzige erfolgreiche Plebiszit, nämlich das Saarland Plebiszit, bei welchem über die Rückkehr zu Deutschland entschieden wurde, habe zu einer tiefen Spaltung des Bun-

deslandes geführt. Jedoch hält *Isensee* es für sinnvoll, alle europäischen Integrationsschritte durch Referenden bestätigen zu lassen. Dafür werde man jedoch einen Preis zahlen müssen, nämlich Umgehungsversuche der Politiker und eine damit verbundene Abgleitung der politischen Entscheidungen ins Interne.

Schließlich konnte auch der letzte Podiumsdiskussionsteilnehmer Prof. Dr. *Otto Kallscheuer*⁵ zu Wort kommen. Er glaubt, dass es einige Punkte gebe, bei denen Referenden auf Bundesebene sinnvoll seien. In diesem Zusammenhang nannte er das Beispiel des Atomausstiegs. Dennoch könne man von einer „Entzauberung“ sprechen, denn die Illusion von mehr Demokratie im Zusammenhang mit direkter Demokratie, sei fraglich. Die Erfahrungen zeigen, dass direkte Demokratie nicht unbedingt mehr Wähler anzieht. *Kallscheuer* glaubt weiterhin, dass komplexe Entscheidungen am besten im Parlament aufgehoben sind. Das Beispiel der italienischen Direktdemokratie (dort besteht die Möglichkeit einzelne Paragraphen abzuschaffen) zeige weitere Probleme. Dort könnten manche Themen gar nicht zur Politik gemacht werden, da diese viel zu umstritten seien (Scheidung, Schwangerschaftsabbruch). Die Folge sei eine blockierte Demokratie. Denn um Schwierigkeiten zu umgehen, würden Politiker die Gesetze schon vorher umbauen und teilweise sogar verfälschen. So werde der Sinn von Referenden umgangen.

Nachdem etwa zwei Stunden die unterschiedlichen Positionen vorgestellt wurden und man in Teilen schon aufeinander Bezug genommen hatte, wurde die Diskussion für das Publikum eröffnet.

Die erste Stimme aus dem Publikum nahm verschiedene Gedanken auf. Es wurde auf die letzten Koalitionsverhandlungen verwiesen, bei der bezüglich des Themas Direktdemokratie die Linie nicht entlang der klassischen Parteien verlaufen sei, sondern sich SPD und CSU offen für mehr Direktdemokratie zeigten.

Bezüglich dieser Ausführungen reagierte *Decker*, dass die CSU auch anders vorgeprägt sei, da sie bisher viele positive Erfahrungen mit Referenden gemacht habe. Dies liege aber insbesondere an der Situation Bayerns als regionale Hochburg. Dort werde der Bürger mit regelmäßigen Referenden mit der Allmacht der CSU versöhnt und so die Herrschaft der CSU stabilisiert. *Kallscheuer* ergänzte, dass dies zeige, dass bestimmte Modelle besser für direkte Demokratie geeignet sind. Und *Decker* bestätigte dies, indem er darauf verwies, dass in allen parlamentarischen Demokratien es kein Beispiel von direkter Demokratie auf Bundesebene gebe. Auch *Isensee* beschrieb Bayern als plebiszitäres Paradies, welcher aber wiederum ein „Staat ohne Ernstfall“ sei.

Ein weiterer Zuschauer wollte wissen, ob direkte Demokratie mit der Mediendemokratie vereinbar oder ob das

⁴ Prof. Dr. *Frank Decker* ist Politologe.

⁵ Prof. Dr. *Otto Kallscheuer* ist Politikwissenschaftler und Philosoph.

Volk zu beeinflussbar sei. Weiterhin fragte er, ob z.B. Menschen ohne ökonomisches Wissen fähig seien, über Eurobonds abzustimmen.

Isensee reagierte darauf, indem er zunächst feststellte, dass man beachten müsse, dass bei Referenden die Herrschaft nicht bei denjenigen liegt, die abstimmten, sondern bei den Juristen, die das vorgeschlagene Gesetz entworfen hätten. Auch *Decker* sah diesbezüglich keinen Grund zur Sorge. Zwar gebe es einen mehrstufigen Prozess im Parlament, es komme aufgrund des Einflusses der Wahlen jedoch auch dort immer wieder zu Kurzschlussreaktionen, wie das Beispiel der Energiewende zeige. Im plebiszitären Verfahren könnten sich hingegen die Gemüter beruhigen. Des Weiteren sei der Bürger dort, wo er entscheiden dürfe, grundsätzlich besser informiert. Auch *Kallscheuer* glaubt, dass direkte Demokratie weniger stimmungsanfällig sei, als man denke. Wichtig sei nur, dass das Volk informiert ist. Dafür bestünden jedoch genug Möglichkeiten.

Gephart schloss die Podiumsdiskussion mit den Worten, dass es ein Ende ohne klares Ergebnis sei. Es gebe keinen Sieger und keinen Verlierer und man könne die Diskussion nur als Anstoß zum Nachdenken werten. Und so hofft auch die Redaktion des Bonner Rechtsjournals mit der Podiumsdiskussion viele Interessierte für das Thema gewonnen zu haben, um die aufgeführten Gedanken im Aufsatzwettbewerb weiterzuentwickeln. Die Aufsätze zu diesem Thema erscheinen demnächst im BRJ.



Redaktion des Bonner Rechtsjournals