

Entmachten Volksentscheide das Volk?

Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon

Wolfgang Merkel

Verliert man sich nicht im Anekdotischen, sondern verpflichtet sich auf systematische Analysen, wird man von einer Krise der Demokratie nicht sprechen können. Viele empirische Indikatoren weisen vielmehr auf eine Qualitätsverbesserung der etablierten Demokratien des Westens hin (siehe auch S. 7 in diesem Heft). Fortschritte im Bereich des Minderheitenschutzes, der Partizipation und Repräsentation von Frauen, der verrechtlichten Toleranz gegenüber unterschiedlichen Lebensformen und sexuellen Präferenzen, der Transparenz und Kontrolle von Regierungshandeln, des Pluralismus der Medien und Parteien sind unverkennbar. Dennoch ist die Demokratie auch hierzulande weit davon entfernt, perfekt zu sein.

Es gibt große Herausforderungen und Probleme, die unsere Demokratien auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts plagen. Zwei von ihnen sollen hier genannt werden: Der Vertrauensverlust in die Politik ist insbesondere in Europa unverkennbar. Er kristallisiert sich in der Verachtung der Parteien, im Misstrauen gegenüber der „politischen Klasse“ und dem Reputationsverlust der Parlamente. Die empirische Demokratieforschung schreibt dies vor allem den gestiegenen Ansprüchen kritischer Bürger gegenüber der staatlichen Politik zu. Neben dieser subjektiven Dimension verschärft sich eine objektive Malaise der fortgeschrittenen Demokratien. In Deutschland und anderswo öffnet sich eine Partizipations-Repräsentationslücke, die zunehmend das untere Drittel der Gesellschaft ausschließt. Wenn sich Angehörige der unteren Schichten aber seltener als andere Bevölkerungsgruppen an Wahlen beteiligen, dann hat dies erhebliche Konsequenzen für die Repräsentation ihrer Interessen. Das politische Gleichheitsprinzip wird ausgehöhlt. Die Erosion der großen Volksparteien ist Ursache wie Folge dieser Entwicklung.

Die konventionelle politische Partizipation ist zurückgegangen. Die empirischen Befunde sind eindeutig. Es muss über Reformen nachgedacht werden. Nicht um ein goldenes Zeitalter der Demokratie – das es nie gegeben hat – wiederzubeleben, sondern um unsere Demokratie widerstands- und anpassungsfähig zu machen gegenüber den Herausforderungen der Demokratie im 21. Jahrhundert.

Befeuert von den publizistisch überhöhten lokalen Demonstrationen um Stuttgart 21, werden nun wieder einmal Referenden als „Gegengifte“ gegen die allgemeine Krise der Parteien, der politischen „Klasse“, ja der gesamten Demokratie angepriesen. Was ist von dieser populären Forderung zu halten? Wären mehr Volksabstimmungen tatsächlich eine Vitalisierungskur unseres demokratischen Gemeinwesens? Wenn ja, welche Nebenwirkungen hätten Sie? Wer ist eigentlich das Volk, das hier mit einem basisdemokratischen Gestus zu den Urnen gerufen wird? Bedeuten Volksentscheide mehr und eine bessere Demokratie? Nicht um die lokale Anekdote Stuttgart, sondern um diese grundsätzlicheren Fragen soll es hier gehen.

Demokratiethorie: Pro und Contra

Die Argumente für und wider Volksentscheide sind über die letzten Jahre erstaunlich konstant geblieben. Theoretisch überzogen sind Argumente, die wie der Pluralismustheoretiker Ernst Fraenkel die „prinzipielle Strukturwidrigkeit“ der

direkten und repräsentativen Demokratie behaupten. Eine solche Dichotomie ist unterkomplex und empirisch nicht haltbar, wie die stabilen Demokratien der Schweiz und Kaliforniens belegen. Umsichtiger argumentierte da schon Max Weber, der Referenden zwar als ungeeignet für „alle einigermaßen verwickelten Gesetze und Ordnungen der inhaltlichen Kultur“ ansah, aber trotz seiner generellen Skepsis Volksabstimmungen auch als ein „geeignetes Revisionsmittel“ zur Brechung von Entscheidungsblockaden ansah. Skeptischer noch ist der Mainstream der Parteienforschung. Ihr Altmeister Giovanni Sartori kritisiert an Referenden deren Nullsummencharakter, der keinen Raum für Verhandlung und Kompromiss öffne und deshalb nur Sieger und Verlierer kennt. Tocqueville hätte das die „Tyrannei der Mehrheit“ genannt. Referendumsgegner fügen hinzu: zufälliger Mehrheiten, die zudem noch erheblichen Stimmungsschwankungen unterliegen. Bisweilen könnten es aber auch oft tyrannische, aktive Minderheiten sein, die der nicht mobilisierten Mehrheit ihre Werte, Meinungen und Weltsicht aufdrängen.

Im Übrigen, so rufen die Verteidiger der reinen Repräsentationslehre uns zu, müsse noch jede Referendumsdemokratie aufgrund der Komplexität der Entscheidungsmaterien an den „Klippen der kognitiven Unfähigkeit“ des Volkes scheitern. Auf dieses Argument wird im Lichte der jüngeren empirischen Forschung zurückzukommen sein. Wenig haltbar ist indes das altkonservative Argument, dass Referenden zur Polarisierung der Gesellschaft führen und damit die Demokratien destabilisieren. Dies war entgegen der tatsachenwidrig verbreiteten Meinung weder in Weimar der Fall, noch gibt es dafür Anhaltspunkte in den referendumsoffenen Demokratien Italiens, Kaliforniens oder der Schweiz.

Auch die Befürworter können gute Argumente anführen. Anders als die repräsentative Demokratie drückten direktdemokratische Verfahren wie die Volksabstimmung unverfälscht und direkt die Volkssouveränität aus. Der Volkswille würde nicht durch oligarchische Parteien, Lobbyisten und Parlamente gebrochen. Dieses nicht zuletzt auf Rousseau zurückgehende Argument ist keineswegs sofort von der Hand zu weisen. Dies gilt auch für Flächenstaaten – für die Rousseaus direktdemokratische Vorstellung nie konzipiert war –, wenn Volksabstimmungen komplementär zu den repräsentativen Institutionen gedacht werden. Dass auch Carl Schmitt solchen plebiszitären Voten zugetan war, kann weder das Verfahren noch das Argument desavouieren. Auch wenn sich aus Schmitts Parlamentarismuskritik schwerlich demokratischer Honig saugen lässt, wie dies die radikalen Links-Schmittianer um Chantal Mouffe und Ernest Laclau propagieren.

Die Vertrauensverluste von Parteien und Parlamenten in Deutschland und Kontinentaleuropa lassen sich nicht kleinreden. Bei allen seriösen Umfragen attestieren die Bürger diesen Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie die niedrigsten Sympathiewerte. Auch wenn es wenig „objektive“ Indikatoren gibt, die einen Demokratieverlust der repräsentativ-demokratischen Institutionen nahelegen, ist doch das „subjektive“ Vertrauen in die Parteien, Parlamente, politischen Eliten, ja, in die Demokratie und Politik gerade in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen. In dem Maße, wie das Vertrauen in die repräsentativen Institutionen abnimmt, steigen die Hoffnungen in die Segnungen der direkten Demokratie. Ist dies gerechtfertigt?

Volksentscheide: Vier Paradoxa

Volksentscheide haben Nebenwirkungen und nicht intendierte Effekte, die ihren Befürwortern ganz offensichtlich verborgen sind. Ich will vier davon nennen.

Soziale Selektion: „Das“ Volk soll entscheiden: direkt und unmittelbar, nicht gebrochen durch wirtschaftliche oder parteipolitische Interessen. Doch geht „das“ Volk tatsächlich zu den Volksabstimmungen? Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurückbleibt. Dies gilt insbesondere für Wahlen zu den nationalen Parlamenten. Hohe Beteiligungsquoten etwa wie beim Beitritt der Schweiz zur UNO blieben die große Ausnahme. Niedrige Partizipationsraten bedeuten aber stets auch eine soziale Selektion: Die unteren Schichten bleiben überproportional häufig zu Hause.



[Foto: David Ausserhofer]

Wolfgang Merkel ist seit 2004 Direktor der Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen und Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er forscht vor allem über politische Regime, Demokratie und Transformation, Parteien, Regierungspolitiken im Vergleich sowie soziale Gerechtigkeit und Sozialstaatsreform.

wolfgang.merkel@wzb.eu

Je niedriger die Beteiligung, umso höher die soziale Exklusion. Nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern die höheren Schichten, die Zwei-Drittel Gesellschaft stimmen typischerweise bei Referenden ab. Das untere Drittel des Volkes bleibt weitgehend außen vor. Volksabstimmungen haben eine größere soziale Schiefelage als allgemeine Wahlen. Auch der reflexhafte Appell, das müsse eben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklichkeitsferne denn von empirischen Einsichten in das politische Partizipationsverhalten.

Selbstexklusion der Unkundigen: Eine jüngere Studie von mehr als 150 Volksabstimmungen in der Schweiz hat gezeigt, dass die Bürger, die an den Abstimmungen teilnehmen, weit kompetenter in politischen Fragen sind als die Gesamtheit der Stimmberechtigten. Es kommt zu einer „Selbst-Selektion der Inkompetentesten“, wie der Schweizer Autor Kriesi schreibt: Die „Inkompetentesten nehmen typischerweise nicht an den Abstimmungen teil“. Es sind die besser gebildeten Bürger, die das „Volk“ in Referenden vertreten. Vertreter einer elitären Demokratie könnten argumentieren, dass dies durchaus wünschenswert ist, da dadurch auf gleichsam „natürliche“ Weise unvernünftige Entscheidungen „unvernünftiger“ Bevölkerungsschichten unwahrscheinlich werden. Dass dies ein elitär-konservatives Argument ist, scheint den Referendumsbefürwortern verborgen sein.

Kampagnenfähigkeit: Volksreferenden werden nicht vom Volk initiiert. Es bedarf der Initiatoren – und die kommen aus den meinungsstarken politisierten Mittelschichten, Interessengruppen, NGOs, bisweilen auch aus Regierung und Parteien. Der Erfolg ist keineswegs nur, aber stets auch von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren abhängig. Dafür bedarf es der Ressourcen: politisch, organisatorisch und finanziell. Über solche Ressourcen verfügen vor allem politische Organisatoren oder wirtschaftliche Interessengruppen. In Kalifornien haben bei Referenden die überlegenen finanziellen Ressourcen großer Wirtschaftslobbys eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Ausgang der Referenden entfaltet. In der Schweiz ist diese Wirkung weit geringer, aber dennoch nicht verschwunden. Dort spielt häufig die Koalitionsbildung politischer Eliten, die sich für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis positionieren, die ausschlaggebende Rolle. Eine solche repräsentative Kontrolle der Referendumsergebnisse lässt sich auch in Italien nachweisen. Das Volk ist in Volksabstimmungen wesentlich abhängiger von den etablierten politischen und wirtschaftlichen Gruppen, als dies ihre Befürworter wahrhaben wollen.

Ergebniskonservatismus: Die Erfahrungen mit Volksabstimmungen in der Schweiz und in Kalifornien zeigen im Ergebnis häufig die Durchsetzung konservativer, neoliberaler und bisweilen auch dumpf rechtspopulistischer Politikinhalte. Der über Referenden verhinderte Bau von Moscheen oder die erleichterte „Ausschaffung“ von Asylsuchenden und Migranten in der Schweiz sollen nur erwähnt werden. Neoliberale Politikmuster zeigen sich in Referenden zur Steuerpolitik. Wenn in Referenden über haushaltspolitische Materien entschieden wird, sinken Steuereinnahmen und Staatsausgaben. Dies heben etwa neo-klassische Ökonomen in ihren international vergleichenden Studien und ihren Analysen zu den Schweizer Kantonen stets hervor. In Kalifornien haben steuerwirksame Referenden mit dazu beigetragen, dem Staat Steuern zu entziehen und ihn an den Rand des Bankrotts zu treiben. Dieser Fiskalkonservatismus mag den haushaltspolitischen Präferenzen von Neoliberalen entsprechen, er schadet aber vor allem denjenigen, die auf finanzielle Transfers und Unterstützung jenseits des Marktes angewiesen sind. Dies gilt für die Bildung, Gesundheit, Alterssicherung und Arbeitslosigkeit. Der Zusammenhang zwischen fiskalkonservativem Abstimmverhalten und Beteiligung liegt auf der Hand: Die unteren Schichten, die der Hilfe des Staates bedürfen, gehen weit unterdurchschnittlich, die Besserverdienenden, die mit ihren Steuern diese staatlichen Leistungen maßgeblich mitfinanzieren, überdurchschnittlich oft zu Referenden. Volksabstimmungen in haushaltspolitischen Bereichen haben einen eingebauten Trend zur Besitzstandswahrung der Besitzenden gegenüber den einkommensschwachen Schichten. Sowohl die Beteiligungslogik wie auch die empirische Forschung deuten auf eine Privilegierung des Partikular- gegenüber dem Gemeinwohl hin. Die Volksabstimmung in Hamburg zur Schulgliederung hat noch einmal die Dominanz der gutsituierten Bürger mit ihrem unverhohlenen Interesse an der Privilegienwahrung auch hierzulande deutlich gemacht.

Weniger Demokratie wagen?

Es soll kein Zweifel aufkommen: Referenden können eine vitalisierende Komplementärwirkung auf die repräsentativen Demokratien von Flächenstaaten entfalten. Ihre legitimierende Funktion soll nicht verschwiegen werden. Doch die vier Paradoxa entzaubern die basisdemokratischen Erwartungen der Befürworter direktdemokratischer Verfahren. Sie sind nicht die üblichen konservativen Einwände gegen die Unsicherheit von Volksabstimmungen und ihre angeblich destabilisierenden Wirkungen. Es ist vielmehr die Perspektive des unteren Drittels unserer Gesellschaft. So paradox es auch klingen mag: Dessen Interessen sind in repräsentativen Institutionen besser aufgehoben als in Entscheidungen, die „das“ Volk trifft. Denn wer in Volksentscheiden vor allem initiiert und abstimmt, ist nicht ein repräsentativer Querschnitt oder gar das Volk selbst. Beides ist eine Fiktion.

Dieter Ruchts Vorschlag (S. 7-9), „ein Votum für die direkte Demokratie würde auch ein Stück Selbstentmachtung der Parlamentarier bedeuten“, birgt erhebliche Legitimationsprobleme. Die Selbstentmachtung eines mit zwei Dritteln der Bevölkerung gewählten Parlaments zugunsten eines häufigen Ein-Drittel-Referendums-*Demos* (Hamburg: 21 Prozent!) höhlt fundamentale legitimationstheoretische Grundlagen unserer Demokratie aus. Die große Malaise der gegenwärtigen Demokratien, nämlich der schleichende Ausschluss der unteren Schichten, würde noch erheblich beschleunigt. Den besitzstandswahrenden Abwehrreflexen der wirtschaftlich und sozial Begünstigten unserer Gesellschaften würde eine zusätzliche Arena zur Privilegiensicherung eingerichtet werden. Nicht „mehr“, sondern „weniger Demokratie“ würde gewagt werden. Das vorgeschlagene Caveat einer Experimentierklausel für die bundesweite Einführung von Referenden macht die Sache nicht besser. Insbesondere, wenn darüber erneut eine sozial ausgedünnte Schrumpfverson des Volkes entscheiden dürfte.

Neues Forschungsprojekt: Warum überleben Diktaturen?

Als die dritte Welle der Demokratisierung mit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa ihren Scheitelpunkt erreichte, prognostizierten einige Kommentatoren bereits das Ende aller nichtdemokratischen Regimeformen. Tatsächlich ist die Zahl der Autokratien seit Anfang der 1990er Jahre konstant geblieben. Die Beständigkeit autokratischer Regime variiert jedoch – von wenigen Monaten oder Jahren (beispielsweise das Regime von Kurmanbek Bakiyev in Kirgistan) bis hin zu mehreren Jahrzehnten (wie das faktische Einparteiensystem Singapurs). Oft wird dabei ein Typus autokratischer Herrschaft durch einen anderen ersetzt, zum Beispiel ein Militärregime durch eine Zivildiktatur. Wie erklärt sich die unterschiedliche Lebensdauer autokratischer Regime, und welche Faktoren (de-)stabilisieren sie? Diesen Fragen geht seit Februar 2011 ein achtköpfiges Forscherteam am WZB nach, das von Wolfgang Merkel und Christoph Stefes geleitet wird. Das Forschungsprojekt „Critical Junctures and the Survival of Dictatorships: Explaining the Stability of Autocratic Regimes“ ist auf drei Jahre angelegt und wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert.

Die Forscher identifizieren drei Forschungsdesiderata: Erstens stehen in der Forschung die Strukturen autokratischer Herrschaft zu eindimensional im Mittelpunkt. Die Mechanismen der Reproduktion dieser Strukturen werden dabei außer Acht gelassen. Zweitens stehen sich theoretische Ansätze isoliert gegenüber und werden selten miteinander verbunden. Das gilt vor allem für strukturelle und akteurzentrierte Ansätze. Drittens wird der Entstehung und Entwicklung autokratischer Institutionen und der dabei maßgeblichen Zeitdimension wenig Beachtung geschenkt.

Die Demokratieforscher gehen davon aus, dass die Balance autokratischer Stabilität durch die Institutionalisierung von drei Säulen bestimmt wird: Legitimation, Kooptation und Repression. Ein Zusammenbruch wird wahrscheinlicher, wenn eine Säule als Herrschaftsinstrument ausfällt. In dem Forschungsprojekt geht es darum, basierend auf der Entwicklung einer Drei-Säulen-Typologie einen neuen Datensatz autokratischer Regierungen von 1972 bis 2009 zu erstellen. Das theoretische Modell wird durch eine Kombination quantitativer (Ereignisanalyse) und qualitativer Methoden (vergleichende Fallanalyse) getestet und verbessert.