

---

# Zuerst mehr Föderalismus, dann mehr Demokratie!

**M**otiviert durch die Forderung nach einer Volksbefragung über den Entwurf zur EU-Verfassung wollen SPD und die Grünen das Thema direkte Demokratie ganz oben auf die politische Tagesordnung setzen. Der im Juni 2002 gescheiterte Gesetzesentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene soll noch in dieser Legislaturperiode reaktiviert werden. Montagsdemonstrationen und Protestmärsche tun ein Übriges, um den Ruf nach einer direkten Beteiligung des Volkes bei Sachentscheidungen zu verstärken. Manchmal wird man die Vermutung nicht los, als solle durch eine mutige Flucht nach vorne von den eigentlichen Problemen Deutschlands abgelenkt werden: Als wären die Probleme Deutschlands Probleme der repräsentativen Demokratie, die mit mehr Basisdemokratie gelöst werden könnten. Als ließe sich das Volk, wenn es direkt befragt werden würde, leichter die sozialen Gaben wegnehmen, die ihm in wirtschaftlichen Schönwetterperioden großzügig versprochen wurden.



**Thomas Straubhaar**

Im Kern geht es um den an sich schon alten Disput, ob direkte Demokratien, in denen das Volk unmittelbar über Einzelentscheidungen abstimmen kann, „bessere“ Demokratien seien, als die indirekten oder repräsentativen Demokratien, in denen das Volk lediglich periodisch seine Vertreter wählt, die dann über Sachfragen abschließend bestimmen. Die Anhänger der direkten Demokratie verweisen darauf, dass mit Abstimmungen der Volkswille präziser ermittelt und damit dem Demokratieprinzip „Herrschaft des Volkes“ besser Rechnung getragen werden könne. Das wirft zwei Fragen auf: „Wer ist das ‚Volk‘?“ und „steht das Demokratieprinzip über allem und jedem und damit auch über dem Rechtsstaatsprinzip?“.

„Wir sind das Volk“ klingt gut, aber wer ist eigentlich das „Volk“? Würden die Ergebnisse von Volksbefragungen tatsächlich den Volkswillen besser widerspiegeln als die Taten gewählter Volksvertreter? Ist es nicht eher so, dass sich Parteien und Interessenverbände zum Sprachrohr des Volkes machen würden? Dass Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Handelskammern, Handwerksvereinigungen, Industrievereine, Bauernverbände, Verbraucher-, Mieter- und Umweltschutzvereinigungen und viele andere Gruppierungen das zusätzliche Instrument der Volksbefragung als weiteren Kanal nutzen würden, um nach ihrem eigenen Bedarf das Volk zu mobilisieren und Besitzstände zu erlangen und zu bewahren. Natürlich gibt es starke Interessengruppen nicht nur in der direkten Demokratie. Es gibt sie genauso in indirekten Demokratien. Entscheidend ist, wie einfach oder eben schwierig es grundsätzlich ist, im politischen Prozess eigene Interessen zu Lasten anderer durchzusetzen. Das hat etwas mit Macht und Kontrolle zu tun, mit „Check and Balance“ und weniger damit, ob sich der „Volkswille“ über Wahlen von Volksvertretern in repräsentativen oder über Plebiszite und Referenden in direkten Demokratien äußert.

Steht der Volkswille über allem und jedem? Ist die Mehrheit zu haben tatsächlich bereits Legitimation genug, um staatliches Tun oder Lassen zu rechtfertigen? Die Mehrheit ist nicht unfehlbar. Das Recht der Mehrheit ist nicht immer recht. Es gibt Sachverhalte, die sich schlicht nicht durch basisdemokratische Mehrheitsbeschlüsse entscheiden lassen. Das gilt insbesondere für die individuellen Grund-, Freiheits- und Eigentumsrechte. Verfassungs- und Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die Grundrechte lassen sich nicht durch eine Volksbefragung überprüfen. Nur mit qualifizierten Verfahren veränderbare „Rules of Law“ müssen

---

hier der Demokratie Schranken setzen. Genauso wenig kann es sinnvoll sein, das Volk über die Zinspolitik der Notenbank oder über das Briefmonopol der Post abstimmen zu lassen. Zu Recht war die Bundesbank und ist die Europäische Zentralbank unabhängig von der Politik. Und richtigerweise bleiben Wettbewerbs- oder Kartellbehörden weitgehend außerhalb der politischen Einflussnahme.

Man muss nicht die schlechten Erfahrungen der Weimarer Zeit bemühen, um die Grenzen der (direkten) Demokratie zu erkennen. Die Demokratie steckt heute in vielen kontinentaleuropäischen Ländern in der Falle – unabhängig davon, ob sich der Volkswille direkt oder indirekt Gehör verschafft. Sie ist nicht mehr Mittel, um die individuellen Grund- und Freiheitsrechte sowie den Rechtsstaat zu sichern, politische Willkür zu verhindern und staatliche Macht zu beschränken. Sie ist nicht mehr „ein von der Nützlichkeit diktiertes Instrument für die Wahrung des inneren Friedens und der individuellen Freiheit“, wie es der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek, einer der bedeutendsten Ökonomen und Sozialphilosophen des letzten Jahrhunderts, forderte. Demokratie ist nicht mehr nur eine Methode zur Meinungsbildung und ein Verfahren, mit dem bestimmt wird, was als Gesetz zu gelten hat. Sie ist viel mehr geworden: sie ist ein Machtinstrument der Mehrheit geworden, um Besitzstände zu erlangen und zu bewahren.

Die kontinentaleuropäischen Demokratien brauchen nicht mehr direkte Volksrechte, sondern mehr „Check and Balance“ zwischen den Gewalten. Dazu gehört auch eine Deckungsgleichheit von Forderungen, Leistungen und Zahlungen, über die per Mehrheit entschieden wird. Das oft als Paradebeispiel der „Rule of the People“ benutzte Schweizer Modell liefert mehr als genügend Anschauungsmaterial, wohin es führen kann, wenn den Themen, über die direkt-demokratisch und damit per Mehrheitsbeschluss abgestimmt werden kann, kaum Grenzen gesetzt sind. Es sei hier nur daran erinnert, wie lange den Schweizer Frauen die demokratischen Rechte verweigert wurden oder daran, wie hoch die Kartelldichte oder wie vergleichsweise uneingeschränkt die staatlichen Monopole bei Post, Bahn, Telekommunikation, Energie- oder Wasserversorgung in der Schweiz sind.

Das Schweizer Beispiel lehrt, wie leicht angreifbar Individualrechte und Marktwirtschaft sind, wenn der Volkswille unangefochten über allem steht. Kurzfristiger Pragmatismus, Opportunismus und punktueller Interventionismus sind eher mehrheitsfähig. Progressive Einkommensteuern, bis hin zu Reichtums- oder Vermögenssteuern, sind für „die Mehrheit“ eine ständige Versuchung – vor allem in schlechteren Zeiten. Wenn – wie in Deutschland – das Prinzip „wer befiehlt, zahlt“ nicht befolgt wird, werden steigende Staatsausgaben die zwangsläufige Folge sein. Nur wer klare finanzielle Verbindlichkeiten kennt und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz von „Geben“ und „Nehmen“ achtet, kann auch mehr direkte Demokratie wagen.

Das deutsche Problem ist nicht ein Problem der repräsentativen Demokratie. Es ist das Problem eines nicht funktionierenden Wettbewerbsföderalismus. Mehr Demokratie durch mehr Volksbefragungen würde die Probleme verschärfen, nicht mindern. Die für Deutschland zentrale Herausforderung, in wirtschaftlich schlechteren Zeiten den Menschen etwas wegnehmen zu müssen und gegen die kurzfristigen Interessen der Mehrheit eine langfristig orientierte Politik durchzusetzen, lässt sich nicht mit „mehr“ Demokratie, sondern mit „besserer“ Gewaltenteilung bewältigen. Es braucht durch die Verfassung klar geregelte verbindliche Zuständigkeiten, wer für was verantwortlich ist und wer wofür bezahlen muss und dafür auch die Vorteile nutzen darf. Es bedarf zuallererst also mehr dezentraler Finanzautonomie und generell eines kleineren Spielfelds, auf dem sich das Demokratieprinzip gegenüber dem Rechtsstaatsprinzip breit machen darf.