

WÄHLEN ODER ABSTIMMEN?

Überlegungen zu Entwicklungsgeschichte und Entwicklungsoptionen der Demokratie.

Peter Graf Kielmansegg

I.

Wem die Stichworte des Tages wichtig sind, der mag gegen mein Thema einwenden: „Wählen oder abstimmen?“ – diese Frage ist längst überholt! Das Thema der Zukunft heißt „liquid democracy“ – was immer das ist. Ich mache es kurz mit diesem Einwand. Liquid democracy ist eine von den Feuilletons hochgepustete Seifenblase. Sie zerplatzt beim ersten Nadelstich einer kritischen Frage. Wir tun gut daran, es bei unserem Thema, so alt es ist, zu belassen. Wählen oder abstimmen – das bleibt eine Schlüsselfrage für die Demokratie.

Aber – und diese zweite Vorfrage ist ernster zu nehmen – ist die Frage „Wählen oder abstimmen?“ denn überhaupt noch eine Frage? Wird die Antwort „Wählen *und* abstimmen“ nicht immer selbstverständlicher? Geht es nicht nur noch um das richtige Mischungsverhältnis?

In der Tat – die demoskopischen Daten wie die tatsächliche Verfassungsentwicklung der Demokratie weltweit sprechen eine eindeutige Sprache. Ihre Botschaft ist: „Wählen *und* abstimmen“ – das ist die Demokratie der Zukunft.

Um nur auf Deutschland zu blicken: Beharrlich sprechen sich etwa 70 % der Bevölkerung für mehr direkte Demokratie aus, dafür also, das Grundgesetz für Volksentscheide zu öffnen. In der 14. Legislaturperiode, der ersten des rot-grünen Bündnisses, stand eine entsprechende Verfassungsänderung auf der parlamentarischen Tagesordnung. Sie fand zwar nicht die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit, aber doch immerhin schon eine Mehrheit der Stimmen im Parlament. Und in den Länder- und Kommunalverfassungen hat die direkte Demokratie in den letzten beiden Jahrzehnten einen wahren Siegeszug angetreten. Es gibt keine Landesverfassung, auch keine Kommunalverfassung in Deutschland mehr, die neben

Wahlen nicht auch Abstimmungen, bei durchaus unterschiedlichen Modalitäten, vorsieht. Insbesondere in einigen der nach 1990 ausgearbeiteten ostdeutschen Landesverfassungen findet sich eine sehr starke Abstimmungskomponente.

Aber Trends, so eindeutig sie auch sein mögen, geben allenfalls Auskunft über faktische Unwiderstehlichkeiten. Die wissenschaftliche, näherhin die demokratietheoretische Reflexion hat mehr zu leisten als faktische Unwiderstehlichkeiten zu konstatieren. Sie hat Argumente zu prüfen und zu bilanzieren. Gerade wenn sie einen Beitrag zur Klärung politischer, hier verfassungspolitischer Kontroversen leisten soll, ist Wissenschaft gut beraten, ihrer eigenen Logik treu zu bleiben und in ihren Fragestellungen ihre Unabhängigkeit von den Stimmungen des Tages zu bewahren, das heißt möglichst wenig vorauszusetzen und den Kern des Problems ins Visier zu nehmen.

Wir bleiben also zunächst einmal bei unserer Fassung der Frage, die „Wählen“ und „Abstimmen“ einander gegenüber stellt. Es wird sich zeigen, dass diese Gegenüberstellung am Ende auch für die Erörterung des politisch anscheinend allein noch relevanten Themas der richtigen Verknüpfung hilfreich ist.

Ich werde in drei Schritten vorgehen:

- Zuerst will ich einen kurzen Blick auf die Entwicklungsgeschichte der Demokratie, auf die Vergangenheit also, werfen. Sagt sie etwas zu unserer Frage?
- Dann will ich mich den Entwicklungsoptionen der Demokratie, der Zukunft also, zuwenden. Das Argumentationsarsenal wird, auf einen Kernbestand von Schlüsselargumenten reduziert, in rascher Durchsicht zu ordnen und zu wägen sein. Dabei werden wir uns immer noch am „Oder“ orientieren, das heißt das „Wählen“ und das „Abstimmen“ als zwei grundsätzlich unterschiedliche Partizipationsformen einander gegenüberstellen.
- Erst dann, im letzten Schritt und im Licht der bis dahin hoffentlich gewonnenen Einsichten, werde ich unsere Frage umformulieren. Sie wird dann lauten: Wenn das

Wählen und das Abstimmen in einer demokratischen Verfassungsordnung miteinander verknüpft werden sollen – welche Art von Verknüpfung ist sinnvoll?

II.

Die Stichworte „Wählen“ und „Abstimmen“ stehen, demokratiegeschichtlich betrachtet, für zwei durchaus unterschiedliche Modelle bürgerschaftlicher Selbstregierung, unterschiedlich was Herkunft, normative Prämissen und Verfassungsgestalt angeht. Das Athen des 5. und 4. vorchristlichen Jahrhunderts gilt als das Urbild der Demokratie. Genau genommen ist das klassische Athen aber nur das Urbild eines dieser beiden Modelle, das Urbild einer städtischen Versammlungsdemokratie, eines überschaubaren städtischen Gemeinwesens, dessen Bürger sich regelmäßig auf dem Marktplatz versammeln, um über die gemeinsamen Angelegenheiten zu beraten und zu entscheiden. Die Versammlung aller mündigen männlichen Bürger – auf etwa 35 000 schätzt man ihre Zahl für die Blütezeit der athenischen Demokratie –, die Ekklesia, um sie bei ihrem griechischen Namen zu nennen, war der Souverän nicht nur dem Namen sondern auch der Sache nach. Sie tagte häufig, vierzig Zusammenkünfte im Jahr waren allein vom Gesetz vorgeschrieben. Sie war mit einer Fülle unterschiedlicher Geschäfte befasst, keineswegs nur mit dem, was man heute Gesetzgebung nennen würde, sondern in starkem Maße beispielsweise auch mit außenpolitischen Fragen, mit der in der Poliswelt häufig zu treffenden Entscheidung über Krieg und Frieden. Jedenfalls war die athenische Demokratie mit ihrer Bürgerversammlung als Souverän eine Abstimmungsdemokratie reinsten Ausprägung.

Natürlich gab es neben der Ekklesia auch Ämter in nicht geringer Zahl. Aber die meisten dieser Ämter wurden durch das Los besetzt – aus moderner Sicht die erstaunlichste Eigentümlichkeit der athenischen Demokratie. Nur etwas 100 von 700 Ämtern waren Wahlämter, die vornehmlich, in denen es auf ganz bestimmte Qualifikationen besonders ankam. Die militärischen Befehlshaber, die sg. Strategen, sind ein Beispiel.

Die Souveränität der Bürgerversammlung in Verbindung mit dem Losverfahren bei der Besetzung der meisten Ämter zeigt, worauf es der athenischen Demokratie vor allem anderen ankam: auf ein Maximum an Gleichheit der Bürger in der Teilhabe am Polis-Regiment. Bürgergleichheit war das zentrale normative Postulat in der Polisdemokratie. Wahlen waren, gemessen an diesem Postulat, eine systemfremde, eine beim aristokratischen Prinzip

ausgeborgte Verfahrensweise, eine aristokratische Zutat zur demokratischen Verfassung. Diese Einschätzung von Wahlen ist lange selbstverständlich geblieben, bis hin zu Rousseau.

Wir können der Geschichte der Versammlungsdemokratie, so interessant das wäre, hier nicht nachgehen. Es müssen eine wenige Bemerkungen genügen. Nie wieder ist die städtische Versammlungsdemokratie in solcher Reinheit, man ist versucht zu sagen: mit solch fanatischer Konsequenz verwirklicht worden wie in Athen. Es gibt auch keine Kontinuität in der Entwicklung dieses Verfassungstyps. Er begegnet uns wieder in den frühen kolonialen Siedlungen Neu-Englands im 17. Jahrhundert, die da und dort bis heute in den sogenannten town meetings als Form kommunaler Demokratie fortleben. Er begegnet uns in einer ländlichen Variante in den Schweizer Landsgemeinden, von denen auf kantonaler Ebene zwei bis heute überlebt haben.

Aber das sind Marginalien in der Geschichte der modernen Demokratie. Ihre eigentliche geschichtliche Wirkung hat die Versammlungsdemokratie als Verfassung einer sich selbst regierenden Bürgergemeinschaft in den fast zweieinhalb tausend Jahren, die seit den Tagen des Urbildes Athen vergangen sind, nicht in der Welt realer politischer Gebilde sondern in der Welt der Ideen entfaltet. Sie hat sich dort als ein Modell von ganz außerordentlicher normativer Strahlkraft etabliert. Wir brauchen nur unsere Demokratiesprache etwas genauer zu betrachten, um wahrzunehmen, wie groß diese Strahlkraft ist. Das Vokabular, die Denkfiguren des neuzeitlichen Demokratiediskurses sind durch und durch vom Modell der Versammlungsdemokratie geprägt.

Tatsächlich hat die Neuzeit, und damit sind wir beim zweiten unserer beiden Modelle, ihre ganz eigene Form bürgerschaftlicher Selbstregierung entwickeln müssen. Und hat sie auch entwickelt. Sie musste es, weil nicht die Stadt, so wichtig sie blieb, sondern der Staat, der Flächenstaat, wie man verdeutlichend hinzusetzen mag, das Gehäuse moderner politischer Existenz geworden ist.

Die neuzeitliche Demokratie ist in ihrer Verfassungsgestalt das Ergebnis einer Evolution, die die ständische Repräsentativverfassung und das allgemeine Wahlrecht zusammengeführt hat. Ständische Repräsentativverfassungen haben sich in allen europäischen Monarchien westlich des despotisch regierten Russlands vom späten Mittelalter an herausgebildet. In ihnen machte sich die ständisch gegliederte Gesellschaft – die, das braucht kaum gesagt zu werden, gerade

nicht auf die Bürgergleichheit gegründet war – gegenüber dem Monarchen sprech- und handlungsfähig. Die demokratische Revolution des späten 18. Jahrhunderts konfrontierte dieses Verfassungsmodell mit dem letztlich menschenrechtlich begründeten Postulat der Gleichheit aller Bürger im politischen Raum. Die vordemokratische Repräsentativverfassung nahm das revolutionäre Postulat in der Weise auf, dass sie sich mit dem allgemeinen gleichen Wahlrecht ein neues Fundament gab.

Diese wenigen Sätze zeichnen den historischen Prozess natürlich viel einfacher als er war. Aber ich denke, dass sie ihn im Wesentlichen richtig zeichnen. England und in seiner Gefolgschaft auch seine nordamerikanischen Kolonien, die dann die Vereinigten Staaten von Amerika wurden, sind das Musterbeispiel für die evolutionäre Variante dieses Prozesses. Aber auch Frankreich, was das Verlaufsmuster seiner Verfassungsgeschichte angeht, scheinbar der Gegentyp, mit einem dramatisch revolutionären Übergang in die politische Moderne, fügt sich durchaus in unsere Deutung. Es waren die Generalstände, die ständisch verfassten Repräsentativkörperschaften des ancien régime also, die sich – 1789, die Monarchie stand vor dem Staatsbankrott, einberufen – im Fortgang der Revolution zur Nationalversammlung erklärten und sich schließlich, in der radikalsten Phase der Revolution, auf das Fundament des allgemeinen Wahlrechts stellten.

Höchst unterschiedliche Verlaufsmuster also. Aber jeder dieser Verläufe, der englische wie der französische und alles, was dazwischen liegt, bestätigt auf seine Weise die These, dass die Demokratie der Neuzeit ein evolutionäres Konstrukt ist, in dem eine repräsentative Praxis vordemokratischer Herkunft mit der Idee der Gleichheit der Bürger als Staatsbürger eine Synthese eingeht. Die moderne Demokratie, heißt das für unsere Zwecke, ist genuin und konstitutiv Wahldemokratie.

Anzumerken bleibt schließlich noch, dass die auf das allgemeine Wahlrecht gegründete Repräsentativverfassung sich mit dem – seiner Herkunft nach wiederum durchaus eigenständigen – verfassungsstaatlichen Prinzip, das den Staat durch Rechtsschranken, die dem einfachen Zugriff selbst des Gesetzgebers entzogen sind, einhegt, symbiotisch verbindet. Gerade diese Symbiose zeigt an, dass auch das normative Selbstverständnis der modernen Demokratie ein durchaus eigenständiges ist. Es geht nicht nur um gleiche Teilhabe an der Regelung der gemeinsamen Angelegenheiten, es geht ebenso um einen verlässlich geschützten Raum individueller Selbstbestimmung.

Repräsentativverfassung – allgemeines Wahlrecht – Verfassungsstaat: Es ist dieses ganz und gar neuartige Institutionenamalgam, in dem bürgerschaftliche Selbstregierung sich im Staat der Neuzeit ihrer Gestalt schafft. Abstimmungen gehören nicht ursprünglich zum Regelsystem der repräsentativ verfassten verfassungsstaatlichen modernen Demokratie. Sie wurden ihr erst nachträglich als Mechanismus der Korrektur von Fehlentwicklungen – so die Absicht – eingefügt. Am Beispiel der Gliedstaaten der USA, die ja neben der Schweiz das Hauptbeispiel für die Verknüpfung repräsentativ-demokratischer mit direkt-demokratischen Verfassungsregeln sind, lässt sich das gut zeigen. Selbst für die Schweiz, die in vielen Hinsichten ein demokratiegeschichtlicher Sonderfall ist, gilt, dass das Referendum erst nach einer Generation in die im wesentlichen repräsentativ-demokratische Bundesverfassung von 1848 hineingeschrieben wurde.

„Wählen“ und „Abstimmen“, das ist das knappe erste Fazit unserer Gegenüberstellung, sind, entwicklungsgeschichtlich betrachtet, als unterschiedliche Modi der bürgerschaftlichen Teilhabe an der Regierung des Gemeinwesens zwei verschiedenen Modellen der Demokratie zugeordnet, Modellen, die, um meine eigene Formulierung zu wiederholen, nach Herkunft, normativer Prämisse und Gestalt ganz eigenständig sind. Die Wahldemokratie, um es auf eine kurze Formel zu bringen, darf nicht als Schwundform der Abstimmungsdemokratie verstanden werden.

III.

Das mag als demokratiegeschichtlicher Kommentar zu unserer Frage „Wählen oder abstimmen?“ genügen. Der zweite Schritt führt ins Zentrum der Thematik. Es geht jetzt um eine vergleichende Beurteilung der beiden Modi der Ausübung letztinstanzlicher bürgerschaftlicher Entscheidungsmacht. Aber welches sollen die Kriterien des Vergleichs sein? Dem vielstimmigen Plädoyer dafür, das Grundgesetz um eine mehr oder minder starke direkt-demokratische Komponente zu erweitern, muss ja die Annahme zugrunde liegen, dass die Abstimmungsdemokratie der Wahldemokratie in bestimmten Hinsichten überlegen sei. Und für diese Annahme müssen Gründe vorgebracht werden.

Ich habe nicht vor, das ganze Arsenal von Argumenten und Gegenargumenten, die in diese weitläufige Debatte eingebracht wurden, durchzudeklinieren. Es ist fraglich, ob wir nach

einem solchen Versuch klüger wären als vorher. Ich will vielmehr das Plädoyer für die direkte Demokratie auf drei Schlüsselargumente zurückführen und diese Argumente einer – notwendigerweise kurzen – Prüfung unterziehen.

- Das erste lautet: Die direkte Demokratie ist demokratischer als die repräsentative.

- Die zweite lautet: Direkt-demokratisch getroffene Entscheidungen sind jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen gemeinwohldienlicher als repräsentativ-demokratisch getroffene Entscheidungen.

- Das dritte lautet: Selbst wenn direkt-demokratisch getroffene Entscheidungen nicht demokratischer und nicht gemeinwohldienlicher sind als repräsentativ-demokratisch getroffene, so haben sie doch eine stärkere legitimatorische Kraft.

Die erste dieser drei Annahmen ist sicher die verbreitetste. Auf sie stützt sich die große Popularität des Rufes nach mehr direkter Demokratie. Sie hat eine Prima-Vista-Plausibilität, die schon in der Begrifflichkeit festgeschrieben ist. Direkt ist besser als indirekt, unmittelbar ist besser als mittelbar. Sie dürfte auch in der politischen wie in der wissenschaftlichen Debatte das größte Gewicht haben. Aber ist das Argument wirklich so stark, wie es sich darstellt?

Gestärkt wird durch direkt-demokratische Entscheidungsverfahren tatsächlich die Letztentscheidungskompetenz des Kollektivs. Für den einzelnen Bürger ist sein Anteil an dieser Macht des Kollektivs zwar infinitesimal klein – das gilt für Abstimmungen wie für Wahlen –, aber der Zugewinn an Teilnahmerechten hat trotzdem nicht nur symbolische Bedeutung. Das Initiativrecht gibt auch kleinen Gruppen eine Handlungschance.

Der Zugewinn hat freilich seinen Preis. Die Beteiligung an Sachentscheidungen ist in der Regel weit selektiver als die Wahlbeteiligung. Sie bleibt, heißt das, weiter hinter dem demokratischen Gleichheitsideal zurück. Das ist so, weil Sachentscheidungen mit seltenen Ausnahmen dem Bürger höhere Informationskosten aufbürden als Wahlentscheidungen. Und weil unmittelbare Betroffenheit von der Entscheidung, unmittelbare Interessiertheit an der Entscheidung weit stärker variieren als bei Wahlen. Leicht abzulesen ist das daran, dass sich

an Sachentscheidungen regelmäßig deutlich weniger Bürger beteiligen als an Wahlen. Minderheiten, heißt das, haben bei Sachentscheidungen eine recht gute Chance, sich durchzusetzen.

Bis hierher mag man die Bilanz der Argumente als ausgeglichen wahrnehmen. Klarheit über die Validität der Behauptung, die direkte Demokratie sei demokratischer als die repräsentative Demokratie, bringt denn auch erst eine Überlegung, die den Vergleich auf eine andere Ebene transponiert.

Wahl- und Abstimmungsdemokratie haben nicht nur, wie wir gesehen haben, ihre eigenen Wurzeln. In ihnen gewinnt auch ein je eigenes Verständnis von Demokratie Gestalt. Die Abstimmungsdemokratie orientiert sich an dem Ideal, das Letztentscheidungsrecht der Bürgerschaft so stark wie möglich zu machen. Die Wahldemokratie orientiert sich an dem Ideal des responsible government. Demokratie heißt hier, dass das Regieren vor der Gesamtheit der Bürger verantwortet werden muss. Das setzt die Unterscheidung zwischen denen, die zur Verantwortung gezogen werden, und denen, die zur Verantwortung ziehen, zwischen auf Zeit Regierenden und Bürgern voraus. Abstimmungsdemokratie stellt sich, an diesem Ideal gemessen, als eine Demokratie dar, in der die für die Wahldemokratie konstitutive Verantwortungsmechanismus nicht greift: Die, die entscheiden, müssen sich nicht verantworten. Die Antwort auf unsere Frage, ob die direkte Demokratie demokratischer sei als die repräsentative Demokratie, hängt davon ab, welchem der beiden Demokratieideale man den Vorzug gibt.

Die zweite Vergleichsfrage lautete: Darf man erwarten, dass direkt-demokratisch getroffene Entscheidungen in der Summe stärker gemeinwohlorientiert ausfallen als repräsentativ-demokratische? In dieser Abstraktheit ist die Frage sicher nicht beantwortbar. Dennoch scheint es mir sinnvoll zu sein, sich nicht gleich in der Kasuistik zu verlieren, sondern die beiden Entscheidungsmodi als solche zu betrachten.

Wenn wir annehmen – und das ist doch wohl eine plausible Annahme –, dass das Rationalitätspotential des jeweiligen Entscheidungsprozesses eine für unseren Vergleich relevante Kategorie ist, dann werden einige bedeutende Unterschiede sofort sichtbar. Das repräsentative Verfahren hat fraglos die höhere Informationsverarbeitungskapazität – das hat mit den institutionellen Ressourcen, mit dem Verfahren als solchem und mit den positiven

wie negativen Anreizen für die Akteure zu tun. Aus diesem und aus anderen Gründen ist das repräsentative Verfahren eher geeignet, Komplexität zu bewältigen.

Das repräsentative Verfahren ist darüber hinaus ein Verfahren, das das Denken und Handeln in Entscheidungszusammenhängen erlaubt und begünstigt. Es macht konsistente Entscheidungskontinua da, wo sie von der Sache her geboten sind, möglich. Direkt-demokratisch getroffene Entscheidungen hingegen sind grundsätzlich diskontinua. Was meint das Kunstwort „disjunkt“? Disjunkte Entscheidungen sind Entscheidungen, deren jede für sich getroffen wird, ohne dass es einen verantwortlichen Akteur gibt, der ihren Zusammenhang mit anderen Entscheidungen, die er zu treffen haben wird, bedenkt und bedenken kann.

Das alles fällt im Vergleich der Rationalitätspotentiale der beiden Verfahren eindeutig zugunsten der repräsentativen Demokratie in die Waagschale. Für die direkte Demokratie schlägt in diesem Vergleich vor allem eins zu Buche: Die gewählten Repräsentanten – ich bediene mich übrigens bewusst nicht des so populär gewordenen principal-agent-Schemas, weil ich es für ganz ungeeignet halte, das Wesen politischer Repräsentation zu erfassen – die gewählten Repräsentanten also müssen all ihr politisches Handeln mit ihrem Primärziel, wiedergewählt zu werden, im politischen Spiel zu bleiben, in Übereinstimmung zu bringen. Da die Verhaltensweisen der Wähler, ihre Reaktionen auf Entscheidungen der politischen Repräsentanten nie verlässlich vorhersehbar sind, agiert der Repräsentant in einem durch diese Ungewissheit und den aus ihr resultierenden Imperativ der Risikovermeidung begrenzten Raum des Handelns. Diese Fessel gibt es für den entscheidenden Bürger nicht. Der weitere Entscheidungsspielraum dessen, der nicht die Reaktionen anderer auf seine Entscheidung ins Kalkül ziehen muss, kann in unserem Diskussionszusammenhang – es geht um das Rationalitätspotential der unterschiedlichen Verfahren – durchaus als ein relevanter Vorteil des nicht-repräsentativen Entscheidungsmodus gesehen werden. Ob das bis auf die demokratietypische chronische Vernachlässigung der Zukunft durchschlägt, ist eine sehr bedeutsame Frage, der wir hier aber nicht weiter nachgehen können.

Als Ergebnis dieser eher flüchtigen Musterung einer bestimmten Gruppe von Argumenten ist festzuhalten: Das Plädoyer für mehr direkte Demokratie wird sich auf eine gut begründete allgemeine Hoffnung, direkt-demokratische Verfahren ließen in der Regel

gemeinwohldienlichere Entscheidungen erwarten als repräsentativ-demokratische, kaum stützen können.

Dieser Befund legt es nahe, nach spezifischen, etwa politikfeldbezogenen Annahmen Ausschau zu halten. In der Tat taucht eine Vermutung dieser Art in der neueren Literatur auf, die die direkte Demokratie bei liberalen Ökonomen sozusagen über Nacht sehr populär gemacht hat. Die direkte Demokratie, so lautet sie, wirke sich auf das Niveau der Staatsverschuldung wie der Besteuerung günstig, nämlich dämpfend aus. Zu fragen ist natürlich vor allem, wie stark die empirische Evidenz für diese Vermutung ist. Zu fragen wäre aber auch, ob die dämpfende Wirkung, wenn es sie denn gibt, in jedem Fall als gemeinwohldienlich einzuschätzen ist. Ich will ich das der Einfachheit halber einmal voraussetzen und eine Anmerkung nur zur ersten Frage machen.

Die empirische Evidenz ist deshalb nicht sehr stark, weil sich die These vor allem auf einen Vergleich der Schweizer Kantone stützt. Das ist nicht nur an und für sich eine schmale Basis. Es liegt darüber hinaus auch die Gegenfrage nahe, ob wir es im Fall der Schweiz nicht mit einer politischen Kultur zu tun haben, die viel weniger staatsfixiert ist als die anderer Demokratien. Es ist fraglich, ob wir in anderen politisch-kulturellen Kontexten mit der gleichen Wirkung rechnen können. Im übrigen lehrt schon ein Blick auf Kalifornien, dass auch ohne eine staatsfixierte Kultur der Entscheidungsmodus der direkten Demokratie keine Gewähr für einen verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Finanzen bietet.

Es bleibt die dritte Spur. Könnte das Abstimmen dem Wählen in seiner legitimatorischen Kraft überlegen sein? Auf dieser Spur finden sich in der Tat die stärksten Argumente zugunsten des Abstimmens, der direkten Demokratie. Es gibt nicht nur klare empirische Hinweise auf die überlegene legitimatorische Kraft von Volksentscheiden, es gibt auch einleuchtende Erklärungen dafür.

Dass die Überzeugung verbreitet ist, direkte Demokratie bedeute im Verhältnis zur repräsentativen Demokratie ein Mehr an Demokratie – eine Überzeugung, deren Fragwürdigkeit uns beschäftigt hat –, spielt dabei sicher eine gewichtige Rolle. Mindestens ebenso gewichtig aber ist vermutlich, dass die Gesamtheit der Bürger unhintergebar ist. Es gibt niemanden mehr, den man ins Spiel bringen könnte, wenn sie gesprochen hat – ich sehe von der Verfassungsgerichtsbarkeit hier einmal ab. Das Parlament hingegen ist in diesem

faktischen Sinn keine letzte Instanz. Aus der Letztinstanzlichkeit aber ergibt sich die Endgültigkeit des Votums. Und aus der Endgültigkeit des Votums seine besondere legitimatorische Kraft.

Wenn es mit diesem Argument seine Richtigkeit hat, dann liegt es nahe, an zwei Konstellationen der Anwendung dieses Entscheidungsverfahrens zu denken, zwei Konstellationen der Nutzung dieser besonderen Kraft. Ich denke zum einen an Streitmaterien, die so leidenschaftlich umkämpft sind, dass ein parlamentarisches Votum keine befriedende Wirkung entfaltet. Da gibt es immerhin die Hoffnung, dass eine Entscheidung der letzten, unhintergehbaren Instanz in stärkerem Maße Streitbeendend zu wirken vermag.

Und ich denke zweitens an Entscheidungen, die in einem sehr grundsätzlichen Sinn die Verfasstheit, die Identität des Gemeinwesens betreffen. An sie, ob umstritten oder nicht, sind offenbar auch besondere legitimatorische Anforderungen zu stellen.

Die Volksabstimmung zum Projekt Stuttgart 21 ist ein Beispiel für Entscheidungen der ersten Art. Ein Bürgervotum über den Eintritt Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat wäre ein Beispiel für Entscheidungen der zweiten Art. Natürlich gibt es Überlappungen. Als de Gaulle 1963 seine Entscheidung, Algerien in die Unabhängigkeit zu entlassen, durch einen Volksentscheid bestätigen ließ, ging es um beides: um die Befriedung Frankreichs, das der Algerienkonflikt bis an den Rand des Bürgerkriegs getrieben hatte; und um eine Konstitutionsentscheidung, darum, den in Art.1 der Verfassung niedergelegten geheiligten Grundsatz von der „République indivisible“ neu zu verstehen.

IV.

Ich habe eingangs mit wenigen Strichen ein historisches Profil der Abstimmungs- und der Wahldemokratie zu zeichnen versucht. Ich habe dann, etwas ausführlicher, Wahldemokratie und Abstimmungsdemokratie in drei für die Beurteilung grundlegenden Dimensionen vergleichend betrachtet. Diese Gegenüberstellung hilft, Einsichten über die beiden Modi demokratischen Entscheidens zu gewinnen. Sie wäre missverstanden, würde sie als Absage an das „und“ verstanden; als Ausdruck der Annahme, Wahlen und das Abstimmungen ließen sich nicht konsistent in einer demokratischen Verfassungsordnung verbinden. Die institutionelle Logik schließt ihre Verknüpfung nicht aus; und die Erfahrung zeigt, dass sie

möglich ist. Allerdings, und das ist eine wichtige Einschränkung, lassen repräsentative und direkte Demokratie sich nicht beliebig miteinander verknüpfen. Es bleibt die pragmatische Aufgabe, diese These in einem kurzen Schlussabschnitt jedenfalls andeutungsweise zu präzisieren.

Die Verfassungsordnung der modernen Demokratie – das klang schon an, als vom historischen Profil der Wahldemokratie die Rede war – ist ein komplexes Gebilde, eine Architektur, deren verschiedene Bauelemente nicht beliebig kombinierbar sind. Plädoyers für mehr direkte Demokratie ignorieren das oft in recht naiver Weise. Zu bedenken sind nicht nur die Wechselwirkungen zwischen repräsentativ-demokratischen und direkt-demokratischen Bauelementen. Zu fragen ist auch, wie sich direkt-demokratische Verfassungsbestandteile auf Verfassungsstaatlichkeit und gegebenenfalls Bundesstaatlichkeit als zwei weitere konstitutive Bauprinzipien moderner Demokratie auswirken. Genau genommen müsste, um angemessen differenziert argumentieren zu können, darüber hinaus aufgeschlüsselt werden, was sich hinter dem Generaletikett „direkte Demokratie“ an unterschiedlichen Verfahrensweisen verbirgt. Aber darauf muss ich hier und heute verzichten. Und was die Kompatibilitätsfrage betrifft, werde ich mich auf das Spannungsverhältnis zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie beschränken.

Die repräsentative Demokratie tritt bekanntlich in unterschiedlichen institutionellen Ausprägungen auf. Die geläufigste Typisierung ist die Unterscheidung zwischen parlamentarisch verfassten und nicht-parlamentarisch verfassten Demokratien. Meine These ist nun, dass die Abstimmungsdemokratie mit der nicht-parlamentarisch verfassten Demokratie sehr viel besser, weniger spannungsreich zu verknüpfen ist als mit der parlamentarisch verfassten. Diese These lässt sich theoretisch gut begründen und sie hat empirische Evidenz für sich.

Zunächst die theoretische Erläuterung der These: Parlamentarisch verfasste Demokratien – ich spreche vom Modell; dass die Wirklichkeit sich nicht immer am Modell orientiert, versteht sich – sind auf die Bildung stabiler Mehrheiten im Parlament angewiesen. Das folgt aus der für das parlamentarische System konstitutiven Grundregel der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. Stabile Mehrheitsbildung im Parlament geht einher mit einer klaren, auf Zeit fixierten Zuweisung unterschiedlicher Rollen und Aufgaben an die regierende Mehrheit einerseits und die opponierende Minderheit andererseits. Und diese dualistische

Struktur wiederum schafft für den Wähler Transparenz. Er weiß oder kann wissen, wer was zu verantworten hat.

In diese Struktur wirken direkt-demokratische Komponenten störend hinein. Das Instrumentarium der direkten Demokratie gerät notwendig in den Sog des parlamentarischen Mehrheits-Minderheits-Gegensatzes. Die Opposition wird es zur Behinderung und Delegitimierung der Regierung zu nutzen versuchen, so gut sie kann. Der Wähler kann am Ende nicht mehr wissen, wer eigentlich regiert, wer wofür verantwortlich ist.

Bei der nicht-parlamentarisch verfassten Demokratie treten diese systemischen Störwirkungen nicht oder nicht in der gleichen Weise auf, weil für sie ein ganz anderes politisches Rollenmuster konstitutiv ist, nicht das klare Gegenüber von Regierung und Opposition.

Der empirische Befund stützt den theoretischen. Die Demokratien mit besonders starken direkt-demokratischen Komponenten sind nicht-parlamentarisch verfasst, die Schweiz etwa und vor allem. Auch für die USA gilt das. Die parlamentarisch verfassten Demokratien, insbesondere die älteren unter ihnen, sind sehr viel zurückhaltender gegenüber der direkten Demokratie. Sie haben Grund dazu.

Der argumentative Streit direkte versus repräsentative Demokratie wird nicht selten wie ein Glaubenskrieg ausgefochten: Gläubige kämpfen gegen Ungläubige oder Zweifler. Aber das ist ein wenig brauchbares Muster. Auch wenn am Ende Entscheidungen getroffen werden müssen – ein rationaler Entscheidungsprozess muss zunächst einmal festhalten, was wir wissen können.

Wir können wissen, dass die repräsentative Demokratie nicht nur ein verkümmertes Rest der Abstimmungsdemokratie ist – sie hat ihr eigenes historisches, aber auch ihr eigenes normatives Profil.

Wir können wissen, dass in den Plädoyers für mehr direkte Demokratie die Argumente, die der Öffentlichkeit als die stärksten erscheinen, nicht die stärksten sind; und dass die Argumente, die wirklich wiegen, genau auf ihre verfassungspolitischen Implikationen durchdacht werden müssen.

Wir können wissen, dass repräsentative und direkte Demokratie aus Gründen der systemischen Logik zwar nicht prinzipiell inkompatibel, aber eben auch nicht beliebig kombinierbar sind.

Zur Kenntnis zu nehmen, was wir wissen können, macht die Auseinandersetzung über das, was wir nicht sicher wissen können, einfacher.