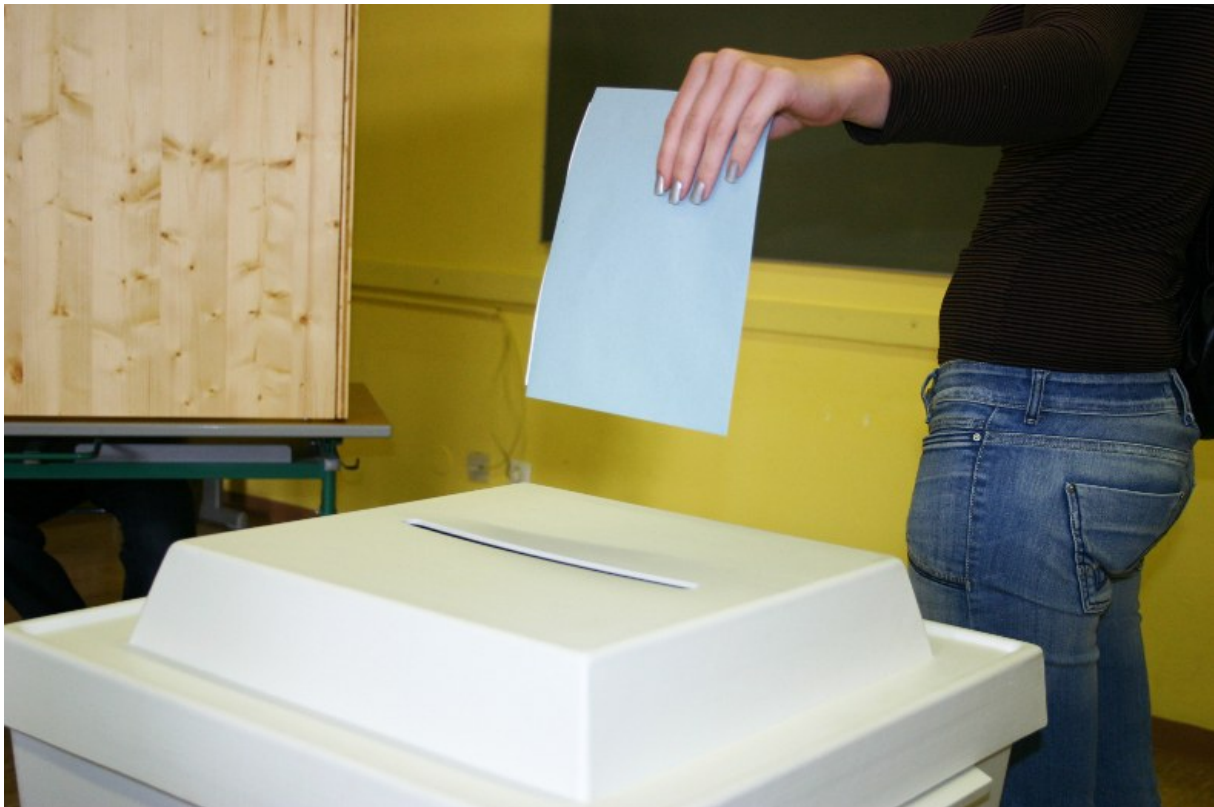


Aus aktuellen Anlässen:

Die Sache mit den Volksabstimmungen

von Georg Schuster*

Die Schotten durften über ihre Unabhängigkeit befinden, die Kurden und Katalanen dürfen es nicht. Erdoğan hat, wie man hört und liest, ein Verfassungsvotum ‚missbraucht‘, Cameron ein Brexit-Referendum ‚verpatzt‘. Außer der CDU hatten alle Bundestagsparteien (auch die CSU und dezidiert die AfD) den nationalen Volksentscheid wieder im Wahlprogramm, obwohl die bisherigen Gesetzentwürfe von SPD, Grünen, FDP und Linken alle scheiterten. Hoffnung macht sich also eine aktuelle Kampagne des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ – nach Eigenwerbung „die größte NGO für direkte Demokratie weltweit“ –, die Volksbeteiligung in den Koalitionsvertrag und dann ins Grundgesetz zu bekommen. Und ein Gespräch meinerseits mit ein paar Jungwählern, die der Behauptung, Wahlen bezweckten die Ermächtigung des neuen Herrschaftspersonals¹, durchaus zustimmten, ergab, dass sie das für Volksentscheide nach Schweizer Art ganz anders sahen. Was also ist Sache bei den diversen Volksabstimmungen?



©Foto: Gabi Eder / pixelio.de

¹ Vgl. vor allem Punkt 3 meines Aufsatzes www.magazin-auswege.de/data/2017/09/Schuster_Wahlwerbung_heute.pdf

1. Demokratie für die Hosentasche

„Ja, es stimmt, Volksabstimmungen müssen nicht grundsätzlich zu klugen Entscheidungen führen. [...] Nur, dass das Volk sich dann nicht so überfahren und bevormundet fühlt.“

(Leserbrief an die „NachDenkSeiten“)

a) Der erwähnte Verein hat aktuell eine Broschüre veröffentlicht (Ute Scheub: *Demokratie – Die Unvollendete*, München 2017²) und verspricht „100 Seiten voller Hoffnung für die Hosentasche, ein leicht lesbares und motivierendes Buch, das Demokratie-Skeptiker aufmuntert und Demokratie-Optimisten neue Argumente an die Hand gibt“.² Leichte Lesbarkeit gewinnt die Argumentation der Politikwissenschaftlerin vor allem dadurch, dass sie zwei Bilderfolgen entwirft, erst eine dunkle und dann eine helle, mit denen sie Skepsis in Optimismus zu verwandeln sucht. Die dunkle Abteilung deckt ungefähr die Urteile ab, die sich eine abgeklärte bürgerliche Kritik inzwischen zum ‚schmutzigen Geschäft der Politik‘ zugelegt hat: „Größere Teile des Publikums in Wahldemokratien wenden sich ab. Die Beteiligung bei Bundestagswahlen geht tendenziell immer mehr bergab. [...] Gleichzeitig haben die ‚Volksparteien‘ in Deutschland Millionen Mitglieder verloren und einen massiven Vertrauensverlust erlitten. [...] Was das berufliche Ansehen anbelangt, stehen Politiker heute am untersten Ende der Skala. [...] Die Parteien konkurrieren miteinander, als wären sie Markenprodukte in einem Supermarkt. [...] Parteien werben mit ihrer Unverwechselbarkeit, dabei werden sie sich immer ähnlicher.“ Dieser diagnostizierten Vertrauenskrise schließt sich ein ökonomischer Befund an: „Krise ist der neue Normalzustand geworden. Klimakrise, Hungerkrise, Wasserkrise, Finanzkrise, Flüchtlingskrise, Eurokrise: Krise, wohin man blickt. [...] Die Reallöhne stagnieren weitgehend. Sinnentleerte, schlecht bezahlte Jobs nehmen immer mehr zu. [...] Die Demokratie ist als Staatsform seit der Finanzkrise 2008 weltweit auf dem Rückzug, weil sie das Versprechen auf Umverteilung und auf ‚Gleichheit der Gleichen‘ nicht einhalten kann. [...] Wachsen tun heutzutage vor allem die Schuldenberge: Die Ökonomie basiert auf Pump.“ Wähler wie Gewählte stehen dadurch vor neuen und größeren Problemen: „Das förderte Gefühle von Macht- und Resonanzlosigkeit. Viele resignierten. Andere begannen, ihre Ärger- und Rachegefühle auf Fremde zu projizieren. [...] Die Politik rennt dem Ganzen als Feuerwehr hinterher und ist dennoch oft viel zu langsam. [...] Die einzige ‚Vision‘, die Wirtschaft und Politik uns derzeit präsentieren, hört auf den Namen ‚Industrie 4.0‘ [... und] wird vor allem totalitäre Kontrolle ermöglichen, Menschen ihrer Arbeitsplätze berauben.“ (a.a.O.: 27-32)

Spätestens beim Bild der hilflosen Feuerwehr, die ihr Gleichheitsversprechen nicht mehr einhalten kann – aber immerhin die „Totalkontrolle aller“ (ebd.) noch hinkriegt –, wären Fragen zur analytischen Schwäche dieser Krisendiagnose fällig. Natürlich klagen die Volksparteien über einen „Vertrauensverlust“. Meinen sie im Klartext damit aber nicht die Probleme,

² Den Text gibt es auch online unter mehr-demokratie.de.

die ihnen durch überdrüssige Wähler und durch den Kollateralschaden ihrer Flüchtlingspolitik in Gestalt der AfD erwachsen sind, wogegen sie ihre Wahlvereine gerade neu aufstellen? Die systemische Krisenanfälligkeit ihrer glorreichen Marktwirtschaft können Politiker zwar nicht wegeregieren. Sind sie ihr deshalb auch schon unterworfen? Ist die „*Ökonomie auf Pump*“ samt ihrer Billiglöhne, statt eine ‚Reformblockade‘ oder ein Mangel an ‚Visionen‘ zu sein, nicht eher die zweckmäßige Weise, in der die „*Industrie 4.0*“ zu neuen Siegen eilt? Solche profanen Fragen tragen allerdings kaum dazu bei, zu diesen sog. „*Fehlentwicklungen*“ optimistische Gegenbilder zu entwerfen, die die Doktorarbeit einer anderen Politologin (Sabine Jung: *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden 2001) so skizziert: „*Durch mehr direkte Demokratie ließen sich die beschriebenen Fehlentwicklungen korrigieren. [...] Dies würde das grundsätzliche Legitimations- und Akzeptanzdefizit ausgleichen. Es würde innovierend wirken, d.h. die ‚Reformblockade‘ auflösen helfen. Die Responsivität der Politiker würde gesteigert. Das notwendige Maß an Machtbegrenzung und Kontrolle würde gewährleistet. Und schließlich stelle Partizipation auch einen Wert an sich dar.*“ ‚Leichter lesbar‘ klingt das dann so: „*Die Weiterentwicklung von Demokratie, das Hörbarmachen von möglichst allen Stimmen, ist eine Überlebensfrage für alle. [...] Menschen sind fähig zum Guten und zum Bösen. [...] Wir sind grundsätzlich fähig zu Solidarität und Selbstregierung. [...] Staaten und Gemeinwesen sollten Vertrauen ausdrücken, indem sie viel mehr direkte und partizipative Demokratie zulassen. Was wieder positive Rückwirkungen hat: Wer politisch mitbestimmen kann, fühlt sich zugehörig und ernst genommen [...] Deshalb steht die Schweiz seit vielen Jahren zusammen mit skandinavischen Ländern an der Spitze der ‚glücklichsten‘ Gesellschaften weltweit. [...] Auch in den USA gibt es ähnliche Ergebnisse. [...] ‚Mündige Bürger würden niemals einem Rattenfänger hinterherlaufen.‘“ (Scheub: 36-40) „*Je mehr die Bürgerschaft selbst über die Verwendung der Ausgaben mitreden kann, desto solider sind die öffentlichen Finanzen. [...] Wie das Beispiel Schweiz zeigt, sorgt direkte Demokratie nicht für Chaos und Willkür, sondern für größtmögliche Stabilität.*“ (ebd. 55 ff.)*

b) Wieder könnten Fragen analytisch weiterhelfen. Ist die CDU tatsächlich so blöd, dass sie nicht merkt, was sie an mündigen Bürgern hätte, die ihre Interessen gerne den „*öffentlichen Finanzen*“ unterordnen, keine „*Rattenfänger*“ wählen und „*größtmögliche Stabilität*“ erzeugen würden – ließe man sie bloß mehr „*mitbestimmen*“? Wenn direkte Demokratie schon so ein Glücksgriff sein soll: Wieso bewirkt sie ihren Segen dann nicht schon auf Ebene der deutschen Länder und Kommunen, wo sie wie in Bayern ja großflächig gepflegt wird? Warum liegt der Beteiligungsdurchschnitt der amerikanischen und Schweizer Selbstregierer bei Volksentscheiden bei mageren 40 Prozent? Wieso laufen die so glücklichen wie mündigen US-Bürger, die laut Verfassung sogar reif genug für eine Volksbewaffnung sind, ausgerechnet einem Trump hinterher? Welches „*notwendige Maß an Machtbegrenzung und Kontrolle*“ und welche wohltätigen ‚Innovationen‘ sind denn aus den USA, der Schweiz und den zahlreichen Staaten zu vermelden, die sich der partizipativen Demokratie befleißigen?

Anstelle solcher Fragen widmet sich die Vereins-Autorin lieber weiteren Bebilderungen der Möglichkeiten direkter Demokratie: „Auf den ersten Blick ist Weyarn eine typisch bayerische Gemeinde [... mit] CSU-dominierten kommunalen Gremien“, aber der „bemerkenswerten Bereitschaft, [...] Macht abzugeben. [...] Der ‚Arbeitskreis Dorfleben‘ [...] organisiert Ferienprogramme und Feste. Der ‚Arbeitskreis Geschichte‘ möchte ‚alte Traditionen erforschen‘. [...] Der ‚Arbeitskreis Asyl‘³ organisiert Patenschaften mit Flüchtlingen. [...] Und im ‚Arbeitskreis Energie und Umwelt‘ [... will] die Gemeinde sich ab 2025 ausschließlich mit erneuerbaren Energien versorgen.“ (ebd.: 83 ff.) Ganz scheint es so, dass Weyarn auch auf den zweiten Blick die „typisch bayerische Gemeinde“ bleibt, mit der die „CSU-dominierten Gremien“ ganz zufrieden sein können. Wenn es dem Dorfleben und der Energieversorgung dient, ist die ‚abgegebene Macht‘ ja gut aufgehoben. Die kritische Autorin kennt aber auch Fälle, die deutlicher ins politische Gefüge eingreifen wollen. Patrizia Nanz und Claus Leggewie, die Autoren des Buches „Die Konsultative“ „schlagen darin vor, Bürgerberatung nach der Legislative, Exekutive und Judikative als ‚vierte Gewalt‘ einzurichten.“ (ebd.: 80) „Eine Weiterentwicklung der Bürgerräte zu einer ‚Bundeswerkstatt‘ schlägt“ ein sog. „Feld-Prozess-Designer“ vor, „in der zufällig ausgewählte Menschen Großprojekte experimentell durchspielen [...] Er sieht es als ‚dritte Kammer neben Bundestag und Bundesrat‘“ (ebd.: 93). Als ‚konsultative Werkstatt‘ vereint, könnte die vierte Gewalt also glatt zur dritten Kammer werden, ideengeschichtlich gesprochen also Montesquieu und Rousseau in Linie bringen. Wer was davon haben könnte, steht dahin; die Demokratie jedenfalls könnte enorm davon profitieren. Noch so eine Idee: „An dem Plebiszit in Ungarn und dem ‚Brexit‘ ist zu sehen, wie tragisch es werden kann, wenn eine sehr große Minderheit niedergestimmt wird. [...] Eine Möglichkeit wäre, statt einem puren ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ eine Stufenskala von 0 bis 10 zur Abstimmung zu stellen. Dann bestünde das Endergebnis nicht aus zwei verfeindeten Lagern, sondern aus politischen Tendenzen.“ (ebd.: 92 f.) Klar, wenn die Briten den Brexit nicht mit 52%, sondern mit dem mittleren Zustimmungswert von 5.2 beschlossen hätten, bräuchten sie jetzt nicht darüber zu streiten.

c) Bei der „Bundeswerkstatt“ und der „Stufenskala“ wird explizit, was in der falschen Entgegensetzung von ‚demotivierenden‘ und ‚aufmunternden‘ Demokratie-Varianten unterstellt ist. Die unliebsamen Erscheinungen, die der Alltag einer staatlich betreuten Marktwirtschaft so mit sich bringt, genauer, die gesellschaftlichen Zwecke, die aus der kapitalistischen Verfasstheit der Lebensumstände resultieren, kennt diese Sichtweise, wenn überhaupt, als bloße ‚Probleme‘, an die sie unmittelbar die Vorstellung anschließt, mit der richtigen Methode von Politik ließe sich hier zu ‚Lösungen‘ bzw. zu einem allgemeinen Einvernehmen kommen. Dass die zur Abstimmung kommenden Vorschläge falsch und schlecht sein könnten, wird nicht eigens thematisiert. Ob die ‚Probleme‘ dadurch verschwinden oder nur die Akzeptanz der Betroffenen finden, scheint beim Ausmalen dieser Methode unerheblich bzw. identisch

³ Vorausgesetzt, dass er den christsozialen Rechtsruck überlebt. Das Online-Tagebuch des Arbeitskreises endet im September 2016.

zu sein. Oder in den Worten der zitierten Doktorarbeit: „Schließlich stell[t] Partizipation auch einen Wert an sich dar.“

Dazu noch ein paar abschließende Beispiele aus den „100 Seiten Hoffnung für die Hosentansche“. „Die Juraprofessoren Hermann K. Heußner und Arne Pautsch schlagen [...] die Abgabe einer ‚Proteststimme‘ [vor], wenn jemand mit allen zur Wahl stehenden Parteien oder Kandidaten unzufrieden ist.“ Niemand müsse sich „mehr gezwungen sehen, eine Protestpartei zu wählen oder am Wahltag zu Hause zu bleiben“ (ebd.: 89). Dass aus der mit ca. 40 Prozent größten Wählergruppe der vereinigten Protest- und Nichtwähler eine Bundestagsfraktion oder überhaupt etwas folgt, ist nicht anzunehmen. Aber der Einfall ist originell, oder?

Der Feld-Prozess-Designer von eben „stellt folgendes Gedankenexperiment an: ‚Was hätte passieren können, wenn statt der Klimakonferenz in Kopenhagen auf der ganzen Welt in den 300 größten Städten lokale Problemlösungsprozesse mit jeweils 100 Teilnehmenden über zehn Tage mit einem Budget von jeweils 500.000 Euro veranstaltet worden wären?‘“ (ebd.: 94) Unterstellte Lösung der partizipativen Rechenaufgabe: Dann hätten 30.000 beherzte Mitbestimmer das Weltklima für schlappe 150 Mio. Euro gerettet. Die Ignoranz gegenüber der Tatsache, dass und wie Klimapolitik samt ‚Energiewende‘ als Konkurrenzmittel nationaler Wirtschaftsstandorte funktioniert, ist fast schon peinlich. „Einen auf den ersten Blick verwirrenden, letztlich aber durchdachten Vorschlag präsentiert der US-Forscher Terrill Bouricius. Er stellt sich ein selbstlernendes politisches System ohne Parteien und Lobbyismus vor.“ (ebd.: 95) Bestechende Vorstellung – mit dem kleinen Haken, dass die Agenturen und Akteure der politischen Macht durch Wegdenken nicht gleich mitverschwinden. „Der Politikwissenschaftler Hubertus Buchstein kann sich neben dem Europäischen Parlament ein ‚House of Lots‘ vorstellen, also ein Haus der Ausgelosten als zweite Kammer.“ (ebd.: 96) Er hat sogar schon eine Lostrommel dafür gebastelt. „Die Politikprofessorin Ulrike Guérot schlägt [der Europäischen Union] ein Zweikammer-System vor. Die erste Kammer sei das Repräsentantenhaus. In der zweiten, dem Senat, sollten je zwei Vertreter aus 50 bis 60 historisch entstandenen EU-Regionen sitzen, etwa Savoyen, Katalonien, Flandern, Venetien oder Bayern.“ (ebd.: 97 f.) Der spanische Ministerpräsident soll schon Unterstützung zugesagt haben – ebenso wie die deutsche Kanzlerin, die erklärte, durch direkte Demokratie ließen sich so viele Fehlentwicklungen korrigieren und Akzeptanzdefizite ausgleichen, dass dafür der Euro gerne draufgehen könne ...



2. Partizipation nach Schweizer Art und auf gut Deutsch

„Das Volk ist für politische Entscheidungen nicht weniger reif, als es seine Repräsentanten sind.“

(Verfassungsrichter Prof. E.G. Mahrenholz 1989)

a) Über den Sachverhalt, für den das katalanische Referendum steht, wird im dritten Abschnitt noch einmal ernsthafte zu reden sein. Zuvor soll geklärt werden, was moderne Staaten wirklich bezwecken, wenn sie Volksabstimmungen als Bestandteil ihres demokratischen Prozederes erlauben und einrichten – womit das diesbezügliche Musterland Schweiz bekanntlich den Anfang machte. Diese Anfänge waren allerdings keineswegs ‚konsensual‘ und konfliktfrei, was man schon daran sieht, dass der „Verband für Frauenstimmrecht“ ganze 60 Jahre brauchte, bis er sich 1971 ein solches erstritten hatte. Schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts vollzogen sich gesellschaftliche Auseinandersetzungen, die mit einem Lernprozess einhergingen. Die jeweilige politische Elite, die als Alleinregierung der „Freisinnigen“ begann, sah sich veranlasst, die Repräsentanz der Katholiken, dann die der Bauern und des Gewerbes und schließlich die der Arbeiterbewegung an den Staatsgeschäften zu beteiligen. Daraus resultiert die seit 1959 gültige sog. „Zauberformel“, die die sieben Regierungsämter unabhängig vom Wahlverlauf diesen vier politischen Kräften zuweist und damit eine Opposition im herkömmlichen Sinn erübrigt. Damit zielen die Schweizer Volksvertreter auf staatliche Stärke, politische Stabilität und gesellschaftlichen Konsens *in einem*. Die Beteiligung der Bürger an der Entscheidung gemeindlicher, kantonaler und nationaler Vorhaben, Fragen, Zweifels- oder gar Streitfälle, was den mündigen Schweizer etwa viermal pro Jahr befasst, ist davon nur die andere Seite. Themen vom Typ Minarett-Verbot, wofür die AfD das „Schweizer Vorbild“ schätzt, sind eher die Ausnahme. Neben Fragen zu Abgabewesen, Sozialsystem oder Einwanderung kamen 1989 immerhin eine Initiative zur Abschaffung der Armee, 2002 der Beitritt zur UNO und 2014 das Freizügigkeitsabkommen mit der EU zur Abstimmung – nicht unwesentliche Gegenstände der Staatsräson, bei der das Volk, wie vielleicht im Fall des EU-Vertrags, auch einiges ‚falsch‘ machen kann⁴. Insgesamt hat der Schweizer Staat jedoch die Erfahrung gemacht, dass auf sein Volk Verlass ist, was sich politologisch gesehen so reflektiert: *„Konfliktpotentiale können zwar über Volksabstimmungen auch forciert werden, die Schweizer Erfahrungen deuten jedoch eher auf eine Konfliktschärfung hin.“* (Theo Schiller: *Direkte Demokratie*, Ffm/NY 2002: 109) Ein Beweis für die Wirksamkeit der im vorigen Abschnitt behandelten Demokratie-Methode, also dafür, dass eine derart konstruierte Verfassung ein Staatswesen zusammenhielt, ist dies allerdings keineswegs. Erstens sorgt auch in der Schweiz der Zwang der marktwirtschaftlichen und staatlichen Lebensverhältnisse bei einer Bevölkerung, die diese gewohnheitsmäßig akzeptiert, für den nötigen konservativen Bürgerverstand. Zweitens blieben der Schweiz substantielle na-

⁴ 1978 ging z.B. das österreichische Regierungsplebiszit zum Atomkraftwerk Zwentendorf verloren – mit Folgen für die nationale Energiepolitik.

tionale Streifragen und polarisierende Änderungen der Staatsräson oder der Außenpolitik historisch weitgehend erspart. Drittens bliebe abzuwarten, was von der „Willensnation“ und der „Konkordanzdemokratie“ bleibt, wenn sich die Verhältnisse unter zweitens oder erstens einschneidend ändern⁵.

b) Die deutschen Christdemokraten haben also ihre Gründe, wenn sie den Gesetzentwürfen anderer Parteien zur Aufnahme des Volksentscheids ins Grundgesetz die nötige Zweidrittel-Mehrheit bisher versagten. Ein paar davon nennt der durch seinen Ruhm bekannte Bundestagspräsident Norbert Lammert noch Ende August 2017 im Gespräch mit „Mehr Demokratie e. V.“: *„Das Parlament sei nicht dazu da, immer nach Umfragemehrheiten zu entscheiden. [...] Lammert sei für eine Initiativrolle der Bürger, aber gegen Volksabstimmungen. ‚Ich kann mir auch kein sinnvolles Thema hierfür vorstellen.‘ Er hält Themen [wie TTIP und CETA] für zu komplex für Volksabstimmungen. Negativbeispiele sind für ihn die Referenden über die EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden.“* (mehr-demokratie.de) Den Vorgang, dem Stimmvolk in wochenlangem Koalitionspoker mitzuteilen, worin sein ‚Wählerauftrag‘ bestanden hat, hält Lammert selbstredend für weniger „komplex“. Umgekehrt sieht er auch kein Problem darin, dass die gewählten Abgeordneten etliche Entscheidungen durchwinken, deren Aktenberge nur die Referenten der Fraktionsführungen studiert haben. Wegen der „Negativbeispiele“, also wegen möglicher Komplikationen beim Durchregieren, sieht er aber Zurückhaltung geboten. Auch einige Verfassungsväter mögen wegen des vormaligen Zuspruchs im Volk zum falschen Führer⁶ eine solche Skepsis verspürt haben. Dass sie sich hielt, hat wieder eigenen Gründe. Ein Staatswesen, das gleich von Anfang an größer sein will, als es ist, und sich deshalb einer Feindschaftserklärung anschließt, der es alleine nicht gewachsen ist und wegen der es später Mittelstreckenraketen aufs eigene Territorium holt; das mit Atomkraftwerken nicht nur sein Wirtschaftswachstum anheizt, sondern mit Kerntechnik auch Außenpolitik macht, ist verglichen mit der Schweiz in Sachen imperialistischer Projekte deutlich ambitionierter und daher stärker bemüht, die „Verantwortungsethik“ der Macht gegen die „Gesinnungsethik“⁷ von irgendwelchen Bürgerbewegungen hochzuhalten.

Das schließt, wie die Gesetzesinitiativen durchaus staatstragender Parteien zeigen, Volksbeteiligung nicht grundsätzlich aus, erklärt aber die deutsche Vorsicht in dieser Frage. Bis zum

⁵ Der offene Konflikt mit der EU über die Personenfreizügigkeit – Stichwort „Guillotine-Klausel“, die verhindern soll, dass die Schweiz sich ‚Rosinen aus dem Kuchen pickt‘ – könnte einen kleinen Vorgeschmack dazu liefern.

⁶ Hitler hat sogar mit vier Volksentscheiden reüssiert, die im zweiten Fall (Zusammenlegung der Ämter des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers) wohl ein verfassungsrechtliches Manöver war. In den anderen Fällen (Austritt aus dem Völkerbund, Rheinlandbesetzung, Anschluss Österreichs) ging es neben der völkischen Mobilisierung vor allem um die entsprechende Botschaft ans Ausland.

⁷ Interessanterweise entwickelte Max Weber diese Begriffe kurz nach dem Ersten Weltkrieg in München, als der Verlauf der „Novemberrevolution“ in der Arbeiterbewegung und seitens des Bürgertums noch umstritten war.

ersten rot-grünen Entwurf von 2002 (Drucksache 14/8503) hat zumindest die SPD erst einmal ein halbes Jahrhundert Bundesrepublik abgewartet. Entsprechend liest man in seiner Begründung: *„Ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führt auch zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie. Eine Schwächung ist nicht zu erwarten. Die Sorge um die ‚demokratische Reife‘ des Volkes, die bei der Verabschiedung des Grundgesetzes als Grund für die Versagung direkter Demokratie ins Feld geführt worden war, widerstreitet jedenfalls heute nicht mehr direkter Demokratie. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich auf ein in mehr als 50 Jahren gewachsenes demokratisches Bewusstsein der Bevölkerung stützen. Die Erfahrungen in Staaten des – vor allem europäischen – Auslandes, deren Verfassungen Formen direkter Bürgerbeteiligung enthalten, lassen erkennen, dass auch schwierige und komplexe Sachverhalte sachgerecht beurteilt und entschieden werden können.“* Unter der Prämisse also, dass keine „Schwächung“, sondern eine „Festigung“ der demokratischen Herrschaft „zu erwarten“ ist, womit europäische Freunde schon gute „Erfahrungen“ gemacht haben, konnte sich die rot-grüne Koalition dem zitierten Verfassungsrichter anschließen, das Volk also für reif genug befinden, Entscheidungen zu treffen, die mit denen seiner herrschaftlichen Repräsentanz zusammenfallen. Das trifft sich durchaus mit dem Witz und der Bedingung von Demokratie überhaupt: Sie ermöglicht Staatsmacht, also auch deren als „Gewaltmonopol“ bekannte Souveränität und Freiheit, durch Zustimmung von unten. Was freilich nicht heißt, dass die Staatsmacht verschwindet, wenn die Zustimmung abschmilzt. Sogar dem Gesetzentwurf ist das in gewisser Weise anzusehen, wenn er systemrelevante Bereiche vom Volksentscheid ausnimmt: *„Neue Beteiligungsrechte müssen sich [...] an den Grundrechten, den unveränderlichen Grundentscheidungen der Verfassung und den übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausrichten und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterliegen.“* (Die „unveränderlichen Grundentscheidungen“ tragen auch den schönen Beinamen „Ewigkeitsklausel“ und verfügen nach Art. 79,3 GG u.a. den Föderalismus und im Prinzip die FdGO.) Auch der Haushalt und das Personal des Staats werden nicht zur Disposition gestellt: *„Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze, Dienst- und Versorgungsbezüge sowie die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.“* Der SPD-Entwurf von 2013 (Drucksache 17/13873) spart sich den (als redundant erachteten) Ausschluss der Todesstrafe, betont aber erneut: *„Der Haushaltsplan des Bundes in seiner Gesamtheit, öffentliche Abgaben, die Dienst- und Versorgungsbezüge sowie die Besetzung eines Amtes mit einer konkreten Person können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“* Ansonsten zeigt er sich – nach Erfahrungen mit den „bestehenden Mobilisierungsschwierigkeiten“ bei Volksentscheiden der Länder – bezüglich der Beteiligungshürden liberaler als der Vorgänger, will also nur noch 100.000 statt vormals 400.000 Stimmen für eine Volksinitiative und begnügt sich zur Annahme der Vorlage mit der Zustimmung von einem Viertel aller Abstimmungsberechtigten. Offenbar soll die „Demokratiemüdigkeit“ nicht gleich auf das erweiterte Abstimmungsrecht überspringen und der damit erwarteten „Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie“ entge-

genwirken. Von dieser „Belebung“ durch Volksbeteiligung versprechen sich ihre Freunde selbstredend auch mehr Stimmen für ihre Wahlvereine und gegebenenfalls ein neues Instrumentarium für ihre Parteipolitik. Es gibt also keinen Grund zu der Annahme, nur der AfD ginge es um eine Instrumentalisierung des Volksvotums, während das ‚demokratische Spektrum‘ dem ‚Wert der Partizipation‘ verpflichtet sei.



3. Volksabstimmung als Streitfall

„Die Staaten sind, so wird das in der Doktrin des Völkerrechts manchmal salopp kommentiert, ‚kein Club von Selbstmördern‘“.

(Strafrechtler Prof. Merkel)

a) In gleicher Weise zeugt es von Illusionen über die Volksentscheide, wenn man nicht auch sie, sondern lediglich die staatlich inszenierten Plebiszite für ein Mittel der Herrschaftsausübung hält, wie das die zitierten politikwissenschaftlichen Schriften explizit tun: *„Plebiszite [werden] verschiedentlich im Rahmen von autoritären oder diktatorischen Systemen (Präsidialherrschaft) als Instrument der Legitimationsbeschaffung eingesetzt.“* (Schiller, a.a.O.: 22) *„Ein Prozess der Volksgesetzgebung, den Bürger und Einwohnerinnen initiieren, ist nicht zu verwechseln mit einem Referendum oder Plebiszit, das eine Regierung inszeniert – oft um des puren Machterhalts willen. [...] Beispiel: die Abstimmung über den ‚Brexit‘, die allerdings kein Plebiszit im rechtlich bindenden Sinne war. Der frühere britische Regierungschef David Cameron brach sie aus machtpolitischen Gründen vom Zaun.“* (Scheub, a.a.O.: 59) Der hier behauptete Unterschied zwischen einem Schweizerischen Referendum – das übrigens oft genug von einer Regierungspartei oder einer ihr verbundenen Gruppierung *„inszeniert“* wird – und einer Volksabstimmung à la Brexit liegt im interessierten Auge des Betrachters. Beide Verfahren haben eine Identität als staatliche Verfahren zur Vermeidung, Befriedung oder Beendigung von politischem Zwist, sind so gesehen nur verschiedene *„Instrumente der Legitimationsbeschaffung“* und des *„puren Machterhalts“*. *„Cameron glaubte, er könne damit die Rechtspopulisten um Nigel Farage kaltstellen, die Bevölkerung werde den Austritt aus der EU schon ablehnen.“* (ebd.) Mag sein, wobei aber bemerkt werden muss, dass es weit über Ukip hinaus um eine EU-Skepsis ging, die sowohl bei Camerons *Tories* als auch bei *Labour* endemisch war, also innenpolitisch entschieden werden musste und zugleich nach außen zur Erzwingung von Zugeständnissen gut war – was übrigens nur funktioniert, wenn der EU-Austritt keine leere Drohung darstellt. Insofern hat sich Cameron zwar verkalkuliert, aber nicht dahingehend, dass er die EU-Mitgliedschaft nie aufs Spiel setzen wollte. Nur der vom deutsch-europäischen Standpunkt aus missliche Brexit, für den Großbritannien jetzt büßen

soll, veranlasst die Autorin dazu, hier „Machtpolitik“ und „Volksgesetzgebung“ entgegenzusetzen.

Analoges gilt für das türkische Referendum von 2017 über ein Staatsoberhaupt mit starken exekutiven Befugnissen, das durchaus nach dem Buchstaben der Verfassung abgewickelt wurde. Nur hatte es eine nationale Befriedung im Sinn, die das maßgebliche Europa im Fall Erdoğan wegen dessen eigenmächtigem Machtgebrauch so nicht gelten lassen will: *„In der Türkei haben wir starke ethnische Widersprüche. Wir haben dort ideologische, religiöse und kulturelle Unterschiede. Bei so großen Differenzen funktioniert das parlamentarische System, das auf Konsensus baut, in der Türkei nicht. Die Parteien werden sich in keinem einzigen Punkt einig. Es gibt in der Türkei eine Spaltung, die alle Bereiche in der Gesellschaft betrifft.“* (S. A. Bahadır, türkischer Ökonom an der Uni Erlangen, NEX24 8.4.17) Das Verfassungsreferendum in Italien von 2016, dem es um *„eine Neuordnung des Parlaments, insbesondere eine tiefgreifende Reform des Senats und eine Rückführung bisheriger Kompetenzen der Regionen zum Staat“* (Wikipedia), also auch um die Optimierung des Machtgebrauchs ging, hatte da eine deutlich bessere Presse.

b) Dass Plebiszite und Referenden seitens der politischen Klasse oder ihrer Fraktionen nicht selten im Sinn eines ‚Befreiungsschlags‘ zum Einsatz kommen, um verfassungsrechtliche Restriktionen bzw. oppositionelle Blockaden mit der Aufrufung von ‚Volkes Stimme‘ zu überwinden – bevorzugt angewandt auch beim Versuch einer nationalen Sezession –, ist das eine. Ob dieser Weg das ideologische Lob gelungener Staatskunst erfährt oder nicht, vor allem aber, ob er mächtige Befürworter oder Gegner auf den Plan ruft, ist das andere und alles Entscheidende.

Das unterscheidet zum Beispiel Schotten und Kurden oder auch das Kosovo und die Krim in der Frage einer erreichbaren staatlichen Unabhängigkeit oder Wahlfreiheit.

- Das schottische Unabhängigkeitsreferendum von 2014 fand nach einigen Querelen das Plazet von Parlament und Regierung *of her Majesty*: *„Constitutional arrangements are the responsibility of the UK Parliament. However, powers were transferred to allow the Scottish Parliament to legislate for the referendum. This happened in the Referendum Agreement, which was signed by Prime Minister Cameron and First Minister Salmond in 2012.“* (gov.uk) Wer das Sagen hat, blieb einerseits klargestellt, andererseits wurde – was in der Staatenwelt Seltenheitswert besitzt – die Möglichkeit einer Abspaltung nicht ausgeschlossen. Die fand bekanntlich keine Mehrheit, ist aber dank Brexit auch wieder offen.
- Anders in Sachen ‚Kurdistan‘, das seine Parteigänger (von denen es mehrere rivalisierende Gruppen gibt) auf der Landkarte von vier existenten Staaten einzeichnen möchten. Diese sind aber derart verbündet und verfeindet, dass der kurdische Einheitswunsch lauter komplizierte Lagen verursacht, an denen er absehbar scheitert. Daran kann auch ein 90%-Votum bei einem verbotenen Referendum von 2017 im

Nordirak nichts ändern. Vielmehr vertrieben irakische Truppen eben erst die kurdischen Kämpfer aus Kirkuk, wobei beide Seiten mit Waffen und Mitteln operieren, die sie von verschiedenen Aufsichtsmächten mit dem Auftrag erhalten haben, den IS zu besiegen.

- Glück hatten dagegen die Betreiber eines souveränen Kosovo, die 2008 sogar zu ihrem Kleinstaat kamen, ganz ohne ein Plebiszit dafür zu bemühen. Hier genügte der Wille von NATO und EU im Allgemeinen, Russland und seinem Verbündeten Serbien eine Niederlage zu bereiten, und der der USA im Besonderen, gegenüber den Häuptlingen der EU die Rangordnung klarzustellen. Von denen hatten einige – u.a. und nicht von ungefähr das Königreich Spanien – wieder Gründe, dem neuen Staat, in dem bereits mit Euro gezahlt wurde, die Anerkennung zu verweigern.
- Die 2014 von einem Volksvotum (angeblich 97% bei 83%iger Teilnahme) begleitete Abspaltung der Krim von der Ukraine und ihr Anschluss an Russland verursachten dagegen nur diplomatisches Sperrfeuer und wirtschaftliche Sanktionen seitens der maßgeblichen Mächte mit dem Ziel der Rücknahme⁸.

c) Angesichts des Dauerbestands an solchen Streitfällen der Volksbeteiligung bleibt die völkerrechtliche Befassung damit nicht aus. Vor den noch anstehenden Bemerkungen zu Katalonien also ein paar Sätze dazu. Der oben zitierte Prof. Reinhard Merkel, Strafrechtler und Rechtsphilosoph, hat „Russia Today“ ein diesbezügliches Interview gegeben (deutsch.rt.com 4.10.17). Dessen Anfang könnte man noch einigermaßen zustimmen: *„Die allermeisten Verfassungen der Welt erlaub[en ...] keine einseitige Sezession seitens eines Teils der Bevölkerung, also keine ‚Zerstückelung‘ des eigenen Hoheitsgebiets. [...] Da die Staaten [...] außerdem die Normgeber des Völkerrechts sind, gibt es eben auch keine völkerrechtliche Deckung für so etwas.“* Oder in den Worten eines Kollegen: *„Im Völkerrecht [hat sich] aller Selbstbestimmungsrhetorik zum Trotz kein eindeutiges Recht auf Sezession herausgebildet. ‚Am Ende entscheiden Macht und Gewalt‘, sagt der Kölner Staatsrechtler Otto Depenheuer.“* (FAZ 9.10.17) Man könnte ergänzen, dass damit das Verhältnis von Recht und Gewalt auch hinreichend klar sein sollte: Die erfolgreichen Mächte setzen nach außen wie gegebenenfalls im Innern die Tatbestände, denen die Hinnahme oder Anerkennung durch andere Staaten bzw. die Aufsässigen dann den Status des Rechtmäßigen verleiht. Wie sonst sollten Streitfragen zwischen Souveränen oder mit aufständigen Landesteilen, für die kein innerstaatliches Gewaltmonopol greift, auch entschieden werden. Damit lässt es Prof. Merkel aber nicht bewenden. Ihm fällt auf, dass *„der Westen bekanntlich sechs Jahre später im Fall der Krim und der Ostukraine seine Sezessions-Sympathien von anno Kosovo schon wieder restlos vergessen“* hat, aber nur, um das zur *„inkonsistenten Haltung“* zu erklären, statt zu sehen, welchen konsistenten Zusammenhang hier die Interessen des freien Westens stiften. Entsprechend beklagt er, *„dass Sezessio-*

⁸ Da half auch nicht, dass selbst die Zahlenangaben derjenigen, die dem Referendum Betrug vorwarfen – es habe nur 60% Ja-Stimmen bei 50%iger Beteiligung gegeben –, nach Schweizer Praxis noch den Erfolg gebracht hätten.

nen leider noch immer primär eine Angelegenheit der schieren Macht- und Interessenspolitik und weniger ein Gegenstand rechtlicher Prinzipien sind“, um mit dem „leider noch immer primär“ nun doch ein eigentliches Primat des Völkerrechts gegenüber der „schieren Macht“ zu behaupten. Für dessen Existenz (re-)konstruiert er, Fachmann, der er ist, sogar einen Präzedenzfall: „Es gibt ein höchst bemerkenswertes Urteil des Kanadischen Supreme Court aus dem Jahr 1998 zu den Sezessionsbestrebungen Quebecs. [...] Darin verneint das Gericht zunächst einen Anspruch Quebecs auf einseitige Sezession, verpflichtet aber andererseits die Zentralregierung, im Fall des Festhaltens einer klaren Bevölkerungsmehrheit der Sezessionsregion in einen offenen Dialog [...] einzutreten [...]. Die Entscheidung deutet an, dass am Ende eine Sezession wohl akzeptiert werden muss, wenn das alleinige Mittel zu ihrer Verhinderung die Anwendung bürgerkriegsähnlicher Gewalt sei.“ Eine schöne juristische Subsumtion, die eine staatliche Macht-Kalkulation mit einer Rechtsbindung verwechselt, welche sogar für die Separatisten gelten soll: „Ob das [Recht auf Sezession] ein Recht auf Entfesseln eines Bürgerkriegs einschließt, ist eine extrem schwierige Frage.“ Schließlich schiebt der Professor der Last seiner staatsrechtlichen Fragen wieder ein großes Ach hinterher: „Das haben solche politischen Verwerfungen leider an sich: Sie sprengen nicht selten den Rahmen des Rechts.“ Gehen Sie zurück auf Los, ziehen Sie aber kein Geld ein.

d) Die katalanischen Sezessionisten scheinen, wie andere Separatisten auch, auf ihre Weise dazu entschlossen zu sein, *sich ihr Land und ihr Volk zurückzuholen*. Sollte ihnen das wider Erwarten gelingen, wäre die Hypothese nicht von der Hand zu weisen, dass sie die vier Provinzen Kataloniens dann ungefähr so fest zusammenzuhalten versuchten, wie das die Madrider Zentralregierung gerade ihren 17 Regionen vorführt⁹. Von der unterscheiden sich die Aspiranten auf Staatlichkeit in Barcelona nicht in dem exklusiven Willen, ein eigenes Volk zu regieren, sondern in einer abweichenden Definition desselben und vor allem in den Machtmitteln, die sie dafür aufbieten, sowie der internationalen Rückendeckung, die sie mobilisieren können. Das trennt die ‚rechtmäßig‘ zuschlagende von der ‚illegitimen‘, nur ‚angemaßten‘ Staatsgewalt. Weil die EU trotz der katalonischen Bitten kein „Vermittler“ sein will, also das Vorgehen des Zentralstaats (bisher) billigt, wird den Katalanen keine Vorreiterrolle für weitere europäische Abspaltungen zukommen.

Die maßgeblichen Betreiber der Sezession behaupten gar nicht groß, ihr Erfolg brächte wesentliche Verbesserungen für das Leben der einfachen Leute. Eher wirft die hiesige Presse Nationalismus und Materialismus in einen Topf¹⁰ und merkt an, das wirtschaftsstarke Kata-

⁹ Dazu wurde, wie man jetzt lernen konnte, eigens der Art. 37 GG in die spanische Verfassung importiert: „Wenn ein Land die ihm [...] obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.“

¹⁰ Manche Linke machen diesen Fehler mit: „Die katalanische Linke verteidigte immer, dass der Kampf um die Befreiung der Klassen und der katalanischen Nation derselbe sei.“ (Vicenç Navarro, Soziologe in Barcelona, vnavarro.org 18.10.17) Im „Kommunistischen Manifest“ steht noch das ziemliche Gegenteil: „Die Arbeiter haben kein Vaterland.“

lonien wolle mehr Geldreichtum im eigenen Steuersäckel behalten und auf eigene Rechnung in der EU verdienen. Ihrem nationalistischen Zweck opfern die Sezessionisten aktuell allerdings mehr Reichtum, als sie absehbar an Land ziehen. Die Perspektive EU – für Normalverbraucher ohnehin ein abstruser ‚Materialismus‘ – mag den Separatismus motivieren oder im Fall eines europäischen Abwinkens auch abkühlen, *erzeugt* werden Nationalisten so nicht. Dazu braucht es *in der Regel* schon ein etabliertes Herrschaftswesen, das die davon Abhängigen als ihre Lebensbedingung annehmen, und *in der Ausnahme* das Bestreben, sich ein solches als Leitbild einer völkischen Neugründung zu nehmen, die geradewegs der ‚eigenen Geschichte, Sprache und Kultur‘ entspringen soll. Dazu eine abschließende ideologiekritische Anmerkung:

„Regionen sind Heimat, Nationen sind Fiktion, schreibt der österreichische Schriftsteller Robert Menasse. Das Nationale [sei] meist nur eine Erzählung, das Regionale, das ist die Sprache, die Küche, die Kultur“, teilt die im ersten Abschnitt schon erwähnte Frau Guérot der ZEIT vom 10.10.17 aus aktuellem Anlass mit und liegt so daneben wie der von ihr zitierte Dichter. *„Die Frage, was ein Volk ausmacht, muss durch die Willensäußerung der Beteiligten entschieden werden“, sagt Konfliktforscher Cederman“* laut FAZ vom Tag davor. Darin steckt zwar das Richtige, dass Nationen weder aus ‚Blut und Boden‘ erwachsen noch als ‚Narrative‘ imaginiert werden. Spanien ist so wenig (oder so viel) *„Fiktion“* wie seine Region Katalonien oder deren Provinz Tarragona. Alle drei sind gesellschaftliche Produkte – nicht einer *„Willensäußerung“* der Nachfahren von Don Quijote und Sancho Panza, sondern – konkurrierender und schließlich entschiedener Gewaltverhältnisse, die sich dann sogar in die Essensgewohnheiten der Herren und Knechte einschreiben.



***Über den Autor**

Georg Schuster (G.S.) ist ein Pseudonym. Er ging im Jahr 2000, nach über 20 Jahren Hauptschuldienst in Bayern, an eine große deutsche Auslandsschule, von der er im Sommer 2016 nach Deutschland zurückkehrte.

Kontakt:

antwort.auswege@googlemail.com

„Georg Schuster“ schreibt regelmäßig für das Magazin AUSWEGE.

 [Hier geht es zu seinen weiteren Beiträgen](#)

AUSWEGE – Perspektiven für den Erziehungsalltag
Online-Magazin für Bildung, Beratung, Erziehung und Unterricht
www.magazin-auswege.de
antwort.auswege@gmail.com