

Über den Volkswillen

Anmerkungen zur Legitimität des Referendums

Michel Dormal

In der Novemberausgabe von *forum* (Nr. 345) hat Luc Heuschling die Frage, ob das anstehende Referendum den Buchstaben und dem Geist der Verfassung entspricht, einer ausführlichen und in meinen Augen bestechenden Prüfung unterzogen. Seiner Antwort, dass dies voll und ganz der Fall ist, kann ich mich in der Sache nur anschließen. Als Politikwissenschaftler komme ich aber nicht umhin, die verfassungsrechtliche um eine demokratietheoretische Betrachtung zu ergänzen. An einigen Punkten weichen meine Schlussfolgerungen dabei von denen des Juristen ab. Das liegt in der Natur der unterschiedlichen Betrachtungsweisen.

Im Zentrum der Kontroverse steht bekanntlich der Vorwurf der beiden konservativen Oppositionsparteien und ihr nahestehender Journalisten, das Referendum sei illegitim, weil es nicht die vorgesehene Prozedur einhalte, oder doch zumindest unfair oder undemokratisch, weil die Regierung auf diese Weise Druck aufbaue, um Ziele, für die sie keine parlamentarische Mehrheit hat, doch noch im Namen des Volkswillens durchzudrücken. Die rechtlichen und prozeduralen Bedenken hat die Studie von Luc Heuschling auf ganzer Linie entkräftet. Bleibt der zweite Einwand. Gibt es gute – und das bedeutet hier: mit demokratischen Prinzipien kompatible – Gründe, plebiszitäre Verfahren als Grundlage von Verfassungen und Verfassungsänderungen abzulehnen?

Verfassung als Wille oder Versprechen?

Man kann sich der Frage erstens über die Zeitdimension nähern. Eine Verfassung, schrieb einst der britische Konservative Edmund Burke, sei „a choice not of one day, or one set of people, not a tumultuary and giddy choice; it is a deliberate election of ages and of generations“.¹ Da sie für mehrere Generationen gelte, sei es unzulässig, den Willen des Volkes zu einem gegebenen Augenblick zu ihrer

Grundlage zu machen. In dieser konservativen Variante, in der die wesentlichen Normen der Verfassung mehr oder weniger den Tiefen der Tradition und der Geschichte entstammen, werden wir das Argument heute nicht mehr akzeptieren. Doch es gibt auch eine republikanische Variante des Arguments. Wir finden es etwa in Hannah Arendts Überlegungen über die Revolution. Die Französischen Revolutionäre, so ihre Kritik, setzten das Volk schlicht an den Platz des Königs, doch verstanden sie nach wie vor Gesetze nach dem Muster eines souveränen Befehls: Die Verfassung wurde zum Ausdruck des Volkswillens erklärt. Dieser „sogenannte Volkswille“ bleibe, so Arendt, letztlich aber ein „subjektiver, ephemer Gemütszustand“, und jedes Gebilde, das auf seiner Grundlage errichtet werde, sei „auf Sand gebaut“ und führe mithin in die Diktatur desjenigen, der den Volkswillen am besten manipulieren oder usurpieren könne.² In der Tat: Ein Wille kann sich schnell ändern und es gibt keinen prinzipiellen Grund, warum mein Wille von gestern den von morgen binden sollte. Man mag solche Bindung für eine nützliche Konvention halten, aber der Wille von gestern hat dabei stets ein Legitimitätsdefizit. Anders als bei Burke lautet die Alternative für Arendt aber nicht, sich der Stabilität der Tradition anzuvertrauen. Sie fordert stattdessen, die Verfassung nach amerikanischem Vorbild als Gründungsakt, als gegenseitiges Versprechen, zu verstehen. Anders als der Wille hat das Versprechen nämlich die Dimension der Dauer: Ein Versprechen, das ich jederzeit kündigen kann, ist keines mehr. Jede Verfassung bedarf aus dieser Sicht zwar der aktiven Zustimmung der Bürger. Doch einmal in der Welt, ist sie nicht mehr unmittelbar vom Willen abhängig, bildet sie doch die Grundlage und Gewähr des gemeinsamen

Eine Verfassung, die man als Ganze mit Recht als Gründungsvertrag freier Bürger ansehen könnte [...], existiert in Luxemburg nicht.

Michel Dormal ist promovierter Politikwissenschaftler und arbeitet an der Universität Trier.

„weltlichen Zwischenraum[s]“, ohne den sich das Gemeinwesen auflösen würde.³

Ich denke, dass es gute Gründe gibt, Arendt in dieser Sichtweise zu folgen, soweit es die Kritik des souveränitätszentrierten Verfassungsverständnisses angeht. Ein zwingender Einwand gegen das Referendum lässt sich daraus im konkreten Fall aber nicht ableiten. Denn die Luxemburger Verfassung ist kein Gründungsakt im arendtschen Sinn. Sie war im Ursprung eine monarchische Kreation, in die im Laufe der Zeit mehr oder weniger demokratische Änderungen eingebaut wurden. Doch blieb die Verfassung dabei stets auch Ausdruck von Kräfteverhältnissen zwischen konkurrierenden Lagern. Die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche im 19. Jahrhundert etwa, die im Referendum ja auch zur Disposition stehen wird, war kein Gründungsversprechen unter Gleichen, sondern Produkt des historischen Konflikts zwischen Klerus und säkularen Kräften. Pointiert gesagt: Eine Verfassung, die man als Ganze mit Recht als Gründungsvertrag freier Bürger ansehen könnte und die deswegen vielleicht einen der amerikanischen Verfassung vergleichbaren Status als geschriebenes Fundament des Gemeinwesens beanspruchen könnte, existiert in Luxemburg nicht. Eine solche Gründung wäre erst nachzuholen oder zumindest zu vollenden. Die aktuelle Verfassungsreform könnte dafür die Chance bieten. Dazu bedürfte es eines öffentlichen und auch ergebnisoffenen Diskussionsprozesses, in dem das Referendum nur ein Baustein wäre. Soweit ich sehe, ist *Déi Lenk* die einzige im Parlament vertretene Partei, die vergleichbares offensiv eingefordert hat. Es bleibt daher wohl ein frommer Wunsch.

Direkte und repräsentative Demokratie

Man kann sich der Streitfrage auch über die Frage nach dem Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie nähern. Die Frage, wie dieses Verhältnis ausgestaltet sein soll, ist in den letzten Monaten in Luxemburg (erneut) auf die Tagesordnung gerückt. In der Geschichte des Politischen Denkens gibt es traditionell zwei Weisen, dieses Verhältnis zu bestimmen. Erstens kann man argumentieren, dass repräsentative Demokratie nur ein funktionaler, technischer Ersatz sei. Wo immer sich das souveräne Volk doch einmal direkt artikulieren könne, müssten die Repräsentanten schweigen. Eine zweite Argumentation bestreitet diese Sichtweise. Sie behauptet stattdessen einen Vorrang repräsentativer vor direktdemokratischen Mechanismen. Die gängige Variante dieses Arguments, wie sie etwa von Joseph Schumpeter vertreten wurde, unterstellt, dass das Volk weder die Tugenden noch die Bildung besitze, sich mit komplexen politischen Fragen zu befassen.



Referendum Volksreferendum du 28 septembre 1919. — vom 28. September 1919.

A.
Orientation politique. — Politische Orientierung.
Je désire — Ich wünsche

Le maintien de la Grande-Duchesse régnante Charlotte Die Beibehaltung der regierenden Großherzogin Charlotte	<input type="checkbox"/>
Le maintien de la dynastie régnante avec une autre Grande-Duchesse Die Beibehaltung der regierenden Dynastie unter einer andern Großherzogin	<input type="checkbox"/>
L'avènement d'une autre Dynastie Die Einsetzung einer andern Dynastie	<input type="checkbox"/>
L'introduction du régime républicain Die Einführung der Republik	<input type="checkbox"/>
B. Orientation économique. — Wirtschaftliche Orientierung.	
L'Union économique avec la Belgique Den wirtschaftlichen Anschluss an Belgien	<input type="checkbox"/>
L'Union économique avec la France Den wirtschaftlichen Anschluss an Frankreich	<input type="checkbox"/>

Der Stimmzettel des Referendums vom 28. September 1919 (*Luxemburger Wort*, 24.9.1919, luxemburgensia)

Allenfalls könne ihm zugemutet werden, sich seine Führer zu wählen.

Beide Sichtweisen sind meines Erachtens verfehlt. Die letztgenannte Variante desavouiert sich selbst ob ihres inhärenten Elitismus, der dem intuitiven Verständnis der meisten Menschen von Demokratie entgegensteht. Darüber ist kein Wort weiter zu verlieren. Aber die erste Variante überzeugt ebenfalls nicht restlos. Denn auch in der direkten Demokratie entscheidet ja nicht ‚das‘ Volk, sondern bestenfalls eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger. In Luxemburg gibt es ungefähr 240 000 Wahlberechtigte. Nehmen wir eine Wahlbeteiligung von ca. 80 Prozent an, weil vielleicht 20 Prozent sich mit keiner der beiden angebotenen Optionen anfreunden können. Dann würden knapp 100 000 Stimmen für eine Mehrheit ausreichen. Die gängige Konvention, dass der Wille der Mehrheit eben als Wille aller zähle, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entscheidung hier faktisch doch gegen den Willen von 140 000 Wahlberechtigten getroffen würde. Was ist mit ihrem Willen? Warum müssen sie sich fügen? Man mag dies aus pragmatischen Gründen für notwendig halten. Nichtsdestoweniger handelt es sich eben genauso um eine ‚Konstruktion‘ eines letztlich fiktiven Volkswillens wie bei einer stellvertretenden Entscheidung der Abgeordneten. Gibt es nun zwingende Kriterien, um eine Konstruktion

als demokratischer als die andere zu bewerten? Luc Heuschling bejaht dies, wenn er argumentiert, aus dem ersten Artikel der Verfassung, der Luxemburg als demokratischen Staat charakterisiert, folge eine die Abgeordneten bindende Wirkung der Volksbefragung. Doch was macht die Konstruktion eines Volkswillens via Referendum *per se* demokratischer? Folgt dies aus dem allgemeinen Grundsatz, dass in der Demokratie das Volk der Souverän ist? Dieser Grundsatz führt uns erst einmal nur zu dem bereits konstatierten Dilemma zurück: Was ist mit der Souveränität derer, die die Abstimmung verloren haben? Warum müssen sie sich den Willen einer relativen Mehrheit als den ihrigen zurechnen lassen? Inwiefern liegt hier ein geringerer Souveränitätsverlust vor, als wenn gewählte Politiker in ihrem Namen entscheiden?

Zwei Arten von Legitimation

Nimmt man dieses Dilemma ernst, kommt man nicht umhin, sich mit dem Problem der politischen *Legitimation* zu befassen. Die klassische Theorie der Legitimation hat letztere an das Subjekt der Entscheidung gebunden: Der legitime Souverän musste gefunden und von seinem Willen aus möglichst lückenlose Legitimationsketten hergeleitet werden. Das wird man heute aus verschiedenen Gründen nur noch bedingt so sehen können, nicht zuletzt, da dem ‚Volk‘ in einer pluralistischen Gesellschaft jene einheitliche Identität und soziale Homogenität fehlt, die in der alten Staatslehre die Mehrheitsentscheidung als legitimen Ausdruck des Volkswillens durchgehen ließ. In einer pluralistischen Gesellschaft ist Legitimation nicht bereits dadurch gegeben, dass die Entscheidung der Mehrheit als Volkswille gilt.⁴ Das Verfahren, an dessen Ende eine Entscheidung steht, muss vielmehr selbst so beschaffen sein, dass es die unterlegene Minderheit das Ergebnis *politisch* akzeptieren lässt. Die meisten von uns würden z. B. zögern, eine Entscheidung als legitim anzusehen, sogar wenn eine Mehrheit der Bürger sie unterstützt, wenn es im Vorfeld keine gleichwertige Möglichkeit gab, für die Gegenposition zu werben und Alternativen zur Wahl zu stellen. Die meisten Menschen würden mindestens folgende Bedingungen nennen, damit eine politische Prozedur demokratische Legitimation beanspruchen kann: Gleichheit der Teilhaberechte und weitgehende Inklusion aller Bürger, die Existenz von mindestens zwei oder mehr realen Alternativen, einen fairen Wettbewerb ohne strukturelle Benachteiligung, eine kritische Öffentlichkeit, klare Verantwortlichkeit, relative Transparenz der Art und Weise, wie sich das eigene Handeln auf das Ergebnis auswirkt, und vermutlich noch das eine oder andere mehr. Manche dieser Kriterien können juristisch garantiert werden, andere, wie z. B. die Exis-

tenz von echten Alternativen oder öffentlichen Debatten, aber nur im politischen Prozess selbst erzeugt werden. Lässt sich nun eine Aussage darüber treffen, ob das direktdemokratische oder das repräsentative Verfahren ‚mehr‘ Legitimation erzeugt? Die Antwort wird im Einzelnen natürlich davon abhängen, wie die Verfahren jeweils ausgestaltet sind. Doch ich glaube, die Frage ist unglücklich gestellt. Ich möchte folgende These vertreten: Das direktdemokratische und das repräsentative Verfahren erzeugen nicht nur zwei Konstruktionen des Volkswillens, sondern auch zwei unterschiedliche *Arten* von demokratischer Legitimation, die nicht ohne weiteres auf einem Kontinuum des ‚mehr oder weniger‘ eingeordnet werden können.

Was ist damit gemeint? Direktdemokratische Legitimation beruht vor allem darauf, dass alle Bürger gleichermaßen ihren unverfälschten Willen äußern können. Ihre Stärken liegen also in der formellen Inklusivität, in der Gleichheit der Einflussmöglichkeiten und in der effektiven Einflussmöglichkeit (wenn ich mit Nein stimme, kann ich sicher sein, dass meine Stimme auch das Lager der Neinsager effektiv stärkt). Die direkte Demokratie hat aber Schwächen in den Bereichen der öffentlichen Debatte und der Pluralität der Optionen. Sie beschränkt die Wahlmöglichkeit in der Regel darauf, eine Vorlage anzunehmen oder abzulehnen. Dritte Möglichkeiten sind ebenso wenig vorgesehen wie simple Tauschgeschäfte. Ihr Zeithorizont ist kurz, denn die politische Auseinandersetzung endet mit der Abstimmung. Zudem fehlt ihr naturgemäß jedes Element der Verantwortlichkeit. Die Stärken der Repräsentation liegen demgegenüber gerade in diesen Bereichen. Abgeordnete müssen sich für ihr Handeln in regelmäßigen Zeitabständen vor ihren Wählern verantworten; sie müssen Gründe angeben, ihre Einzelentscheidung in politische Programme und Prinzipien einbetten und sich auf einen längerfristigen öffentlichen Meinungsstreit einlassen. Repräsentation ermöglicht so eine größere Vielfalt an Optionen, sie verleiht dem politischen Pluralismus Ausdruck und bietet den Bürgern die Möglichkeit zu eigenen Urteilen, die über Ja oder Nein hinausgehen. Die Politikwissenschaftlerin Nadia Urbinati nennt dies die Logik der Meinung („opinion“) im Unterschied zu jener des Willens, die das direktdemokratische Verfahren charakterisiert: eine dauerhafte „presence through voice and ideas“ im Unterschied zu „short-term yes/no politics“.⁵ In der kontinental-europäischen politischen Ideengeschichte gibt es eine lange Tradition, die Logik des Willens jener der Meinung vorzuziehen. Doch ich denke nicht, dass eine solche Hierarchisierung sich *a priori* aufdrängt. Beides sind unterschiedliche Formen gleichermaßen demokratischer Legitimation.

Das Verfahren, an dessen Ende eine Entscheidung steht, muss vielmehr selbst so beschaffen sein, dass es die unterlegene Minderheit das Ergebnis politisch akzeptieren lässt.

Schlussfolgerungen

Was bedeutet das Gesagte nun für den Fall Luxemburgs? Ich schlage folgende drei Schlussfolgerungen vor:

a) Die These, dass das Referendum aufgrund des ersten Verfassungsartikels faktisch nicht nur einen konsultativen, sondern einen bindenden Charakter beanspruchen könne, müsste – ich sympathisiere durchaus mit dieser These – doch zumindest anders begründet werden. Denn die Verfassung besagt nur, Luxemburg sei ein demokratisches Gemeinwesen. Sie sagt nichts über die Natur demokratischer Legitimation, insbesondere nicht, ob wir demokratische Legitimation nach dem Paradigma des „Willens“ verstehen sollten und nicht nach jenem der „Meinung“. Auch in der gegenwärtigen normativen Demokratietheorie ist diese Frage, ob eine der beiden Formen den Vorrang beanspruchen kann, ganz und gar nicht eindeutig entschieden.⁶ Es ist daher plausibel, in unserer Interpretation demokratischer Legitimation beide Aspekte gleichberechtigt zu berücksichtigen.

b) An der grundsätzlichen Legitimität des Referendums können aus demokratietheoretischer Sicht allerdings wenig Zweifel bestehen. Es gibt prinzipiell keinen zwingenden Grund, *nicht* die Bürger als Schiedsrichter anzurufen, zumal da, wo die Logik der ‚Meinung‘ nicht mehr weiterführt. Vor allem aber lässt sich dies – und hier liegt meines Erachtens eine interessante Pointe – im Luxemburger Fall *auch* aus der Logik der ‚Meinung‘ selbst heraus begründen. Das Referendum ist in die Dynamik und den Pluralismus parlamentarischer Repräsentation eingebettet. Nicht nur wäre es ohne den Wechsel der parlamentarischen Kräfteverhältnisse nicht zustande gekommen. Sondern der Rückgriff auf das Mittel des Referendums war auch ein Mittel, eine ‚Deadlock‘-Situation, in der ein parlamentarischer Kompromiss gerade nicht zustande kam, aufzulösen. Das Referendum vermag es im konkreten Fall durchaus, „opinion“ zu aktivieren und auch die verfügbaren Optionen zu transformieren, also etwas zu leisten, das gemeinhin der parlamentarischen Repräsentation zugerechnet wird. Das wurde am Beispiel der CSV deutlich, die sich nunmehr öffentlich als Anwältin einer weitreichenden Reform des Staatsbürgerschaftsrechts präsentiert, um die mögliche Einführung des Ausländerwahlrechts zu vermeiden. Gerade das, was CSV und *Luxemburger Wort* kritisieren, nämlich die Verzahnung zwischen Volksbefragung und Parteipolitik, die ‚Politisierung‘ des Referendums und seine Verwendung, um öffentlichen politischen Druck aufzubauen, machen aus dieser Sicht seine Stärke aus.

c) Allerdings gilt das eben Gesagte nur, wenn es keinen von der Verantwortlichkeit und dem politischen Rechtfertigungszwang entbindenden Automatismus gibt, soweit es das erste, vor der parlamentarischen Prozedur abgehaltene Referendum betrifft. Auch das Ergebnis eines Referendums hat nicht den Charakter eines ‚Befehls des Souveräns‘. Zwar stünde es den Abgeordneten gut zu Gesicht, wenn sie das Ergebnis der Abstimmung respektieren. Doch was das genau bedeutet, sollte dem politischen Prozess überlassen bleiben, denn es handelt sich um eine Verpflichtung politischer und nicht juristischer Natur. Bei einem äußerst knappen Ergebnis zugunsten der Regierungsvorlagen sollte es z. B. möglich bleiben, in der parlamentarischen Prozedur in dem einen oder anderen Punkt Zugeständnisse an die Opposition zu machen, damit sich auch der unter dem Aspekt des Willens unterlegene Teil der Bürger unter dem Gesichtspunkt von „opinion“ repräsentiert fühlen kann. Umgekehrt sollte sich die Opposition bei einer knappen Ablehnung der Regierungsvorlage nicht jeder weiteren Suche nach einem Kompromiss mit Verweis auf den Volkswillen für unabsehbare Zeit verschließen. Dass es um die Verfassung geht und nicht um ein normales Gesetz, macht dabei keinen entscheidenden Unterschied. Anders natürlich das zweite, nach der parlamentarischen Abstimmung angesetzte Referendum. Hier greift ausschließlich die Logik des Willens in Form einer negativen Vetomacht der Bürger gegen das Handeln der Repräsentanten. Für die Ablehnung einer Neuerung genügt es unter Legitimationsgesichtspunkten zweifellos, dass sich eine relative Mehrheit dagegen ausspricht, zumal es um nur schwer reversible Verfassungsfragen geht. Auch dieses zweite, bindende Referendum wird allerdings von den Parlamentariern bereits im Vorfeld antizipiert werden, was seinerseits dafür spricht, die Möglichkeit von Kompromissen offen zu halten, schon allein damit kein Abgeordneter sich im Namen des Volkswillens vor seiner politischen Verantwortlichkeit drücken kann. ♦

Der Rückgriff auf das Mittel des Referendums war auch ein Mittel, eine ‚Deadlock‘-Situation, in der ein parlamentarischer Kompromiss gerade nicht zustande kam, aufzulösen.

1 Edmund Burke, Speech on the Reform of the Representation of the Commons in Parliament, 7. Mai 1782.

2 Hannah Arendt, *Über die Revolution*. München 2011, S. 204 und 212.

3 *Ibid.*, S. 217, 227.

4 Man siehe nur Jürgen Habermas, ‚Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit‘, in: *Die Moderne – ein unvollendetes Projekt*. Leipzig 1990, S. 180–213; Catherine Colliot-Thélène, *Demokratie ohne Volk*. Hamburg 2011.

5 Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago 2006, S. 225.

6 Markus Linden und Winfried Thaa (Hrsg.) *Krise und Reform politischer Repräsentation*. Baden-Baden 2011.