

# **Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Warum die direkte Demokratie in den Ländern kein Vorbild für die Bundesebene sein kann**

von Frank Decker

*Ist der in Deutschland eingeschlagene konstitutionelle Pfad einer weitgehenden Gleichsetzung von direkter Demokratie mit der sogenannten Volksgesetzgebung für die Länder wie die Bundesebene ein geeignetes Modell oder bedarf es spezifischer Veränderungen? Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst das Modell der Volksgesetzgebung dargestellt und auf seine Kompatibilität mit dem parlamentarischen Regierungssystem hin untersucht. Im Anschluss kommt es zur Diskussion konkreter Ausgestaltungsprobleme, die sich damit für die Länderebene ergeben, verbunden mit der Frage, ob die direkte Demokratie in den Ländern einen Systemwechsel zu präsidentiellen Regierungsformen wenn nicht erforderlich, so doch angezeigt erscheinen lässt. Abschließend wird dargelegt, warum sich eine Übertragung des Volksgesetzgebungsmodells auf die Bundesebene verbietet, ergänzt um die Vorstellung möglicher Alternativen: von obligatorischen und einfachen Referenden bis hin zu einer Vetoinitiative nach Schweizer Vorbild.*

*Is strong emphasis on legislation by referendum which characterises the German debate on direct democracy adequate on both the Länder and the federal levels? In order to answer this question, the model of legislation by referendum is introduced and analysed in view of its compatibility with parliamentary systems of government. Subsequently, a number of manifest problems in the process of implementing such measures on the Länder level are discussed, leading to an analysis of the potential need for a shift toward presidential systems of Länder government. The argument concludes that the implementation of constitutional reforms introducing legislation by referendum on the federal level is undesirable. However, several possible alternatives are being discussed: obligatory and simple referenda, or even a veto initiative based on the Swiss example.*

## **I. Einleitung**

Die Debatte um die Stärkung der direkten Demokratie in Deutschland trägt ambivalente Züge. Auf der einen Seite mehren sich die Stimmen, die für den Ausbau der plebisitzären Beteiligungsmöglichkeiten und ihre Einführung auch auf

*Anmerkung der Schriftleitung:* Mit diesem Beitrag setzt die ZSE jene Diskussion direktdemokratischer Verfahren fort, die in den vorangehenden Heften mit Beiträgen von *Heidrun Abromeit, Hans-Joachim Lauth und Fabian Wittreck* eingeleitet wurde, vgl. ZSE 9/1 (2011), ZSE 8/4 (2010).

Bundesebene eintreten. So schlug etwa „Stuttgart 21“-Schlichter Heiner Geißler vor, bei der Planung infrastruktureller Großvorhaben künftig ähnlich vorzugehen wie die Schweiz, wo das Volk bekanntlich nicht nur über die Projekte als solche, sondern auch über deren konkrete Umsetzung abstimmen kann. Noch wesentlich weiter geht der Dresdner Politikwissenschaftler Werner J. Patzelt,<sup>1</sup> der im „Jahrbuch für direkte Demokratie“ gleich sechs Instrumente eines direktdemokratischen Prozesses „von unten“ ins Spiel bringt, um die Schwächen der repräsentativen Institutionen auszugleichen. Diese grenzt er von den seiner Ansicht nach untauglichen Verfahren einer bloßen Volksbefragung oder eines „von oben“ angesetzten Referendums ab, mit denen sich die Regierenden davor drücken könnten, unpopuläre Entscheidungen selbst zu treffen.

Das Bedürfnis nach mehr Direktdemokratie spiegelt sich zugleich in der Verfassungspraxis von Ländern und Gemeinden wider. Hier wurden die plebisitären Verfahren in der Vergangenheit sukzessive ausgebaut und vom Volk in Anspruch genommen. Was Patzelt für die Bundespolitik fordert, ist auf der kommunalen und Länderebene also schon weitgehend verwirklicht. In einigen Ländern stehen die plebisitären Verfahren zwar nach wie vor nur auf dem Papier (etwa im Saarland), in anderen Ländern sind sie dagegen regelmäßig in Gebrauch und nehmen auf den politischen Prozess mehr oder weniger großen Einfluss. So wurden z.B. in Bayern (Nichtraucherschutz) und Hamburg (Schulreform) im letzten Jahr zentrale Projekte der Regierenden von den Bürgern im Wege der Volksgesetzgebung zu Fall gebracht.

Auf der anderen Seite wird man kaum behaupten können, dass wir der Einführung von Plebisiten auf Bundesebene tatsächlich näher gekommen sind. Im Gegenteil: Der Ausgang der jüngsten Abstimmungen dürfte auch bei den Befürwortern der Direktdemokratie zu einer gewissen Nachdenklichkeit geführt haben, ob die Übernahme des in sämtlichen Bundesländern bestehenden „Modells“ der Volksgesetzgebung, das auch bei Patzelt im Zentrum der direkten Demokratie „von unten“ steht, in das Grundgesetz tatsächlich ratsam wäre. Die Skepsis wird durch ausländische Erfahrungen, wie die Schweizer „Minarettinitiative“ oder die Haushaltsprobleme im US-Bundesstaat Kalifornien, bestärkt, die nicht gerade als Ausweis einer im Vergleich zu den Abgeordneten höheren „Vernunftbegabung“ des Volkes betrachtet werden können. Zwar hat die empirische Forschung keine Belege dafür vorgelegt, dass Plebisite generell schlechtere Politik-

<sup>1</sup> Patzelt, W.J.: Welche plebisitären Instrumente könnten wir brauchen? Einige systematische Überlegungen, in: Feld, L. u.a. (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, 2011, 63-106.

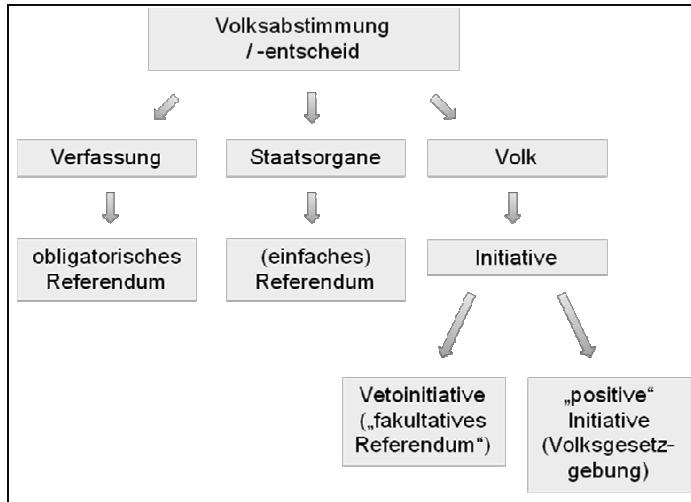
ergebnisse hervorbringen als Parteien und Parlamente, doch erzeugen sie unter Demokratiegesichtspunkten nur dann positive Wirkungen, wenn sie systemverträglich ausgestaltet sind, also die Funktionsfähigkeit der gegebenen parlamentarischen Verfahren nicht beeinträchtigen.

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, ob der in den deutschen Bundesländern eingeschlagene konstitutionelle Pfad, der die direkte Demokratie weitgehend mit der sogenannten Volksgesetzgebung identifiziert, für die Länder selbst wie auch für die Bundesebene ein geeignetes Modell bereithält. Abschnitt II. stellt das Volksgesetzgebungsmodell dar und erörtert dessen Integrierbarkeit in das parlamentarische Regierungssystem. Im Anschluss (III.) werden die konkreten Ausgestaltungsprobleme thematisiert, die sich daraus auf der Länderebene ergeben, bevor die weitergehende Frage aufgeworfen wird, ob die direkte Demokratie in den Ländern einen Systemwechsel zur präsidentiellen Regierungsform erforderlich machen könnte (IV.). Unter V. wird begründet, weshalb sich eine Übertragung des Volksgesetzgebungsmodells auf die Bundesebene verbietet, während im abschließenden Teil VI. mögliche Alternativen vorgestellt werden. Diese reichen von obligatorischen und einfachen Referenden bis hin zur Vetoinitiativew nach Schweizer Vorbild. Da gerade von der letzteren weitreichende systemische Folgen ausgehen würden, sollte ihre Einführung freilich erst am Ende eines plebiszitären Reformprozesses stehen und nicht schon an dessen Beginn.

## **II. Das „Modell“ der direkten Demokratie in den Ländern**

In allen 16 Bundesländern ist die sogenannte Volksgesetzgebung heute in den Verfassungen verankert. Die Verfassungsgeber haben sich damit für das potenziell weitreichendste oder „fortschrittlichste“ Modell der direkten Demokratie entschieden. Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Zum einen geht der plebiszitäre Impuls bei der Volksgesetzgebung von den Bürgern selbst, also „von unten“ aus – im Unterschied zu einem obligatorischen Referendum, das von der Verfassung vorgeschrieben ist, oder einem von den Regierenden nach eigenem Ermessen anzuberaumenden „einfachen“ Referendum. Zum anderen eröffnet die Volksgesetzgebung den Bürgern die Chance, sich als Gesetzgeber an die Stelle der parlamentarischen Institutionen zu setzen. Das Volk legt also die inhaltlichen Gegenstände selber fest, über die am Ende abgestimmt wird. Dies bezeichnet den Unterschied zur sogenannten Vetoinitiativew, die unter dem Begriff „fakultatives Referendum“ vor allem aus der Schweiz geläufig ist. Sie gibt den Bürgern

Abbildung 1: Grundformen der direkten Demokratie – eine Systematisierung



Quelle: Eigene Darstellung.

lediglich die Möglichkeit, gegen ein bereits verabschiedetes Gesetz vorzugehen, das einem nochmaligen (plebisizitären) Entscheid unterworfen wird. Die Festlegung des Entscheidungsgegenstandes bleibt dem Volk beim fakultativen Referendum entzogen; sie obliegt allein den Regierenden (Parlament und Regierung).

Es ist bemerkenswert, dass mit der Entscheidung für das Modell der Volksgesetzgebung in den deutschen Landesverfassungen ein weitgehender Verzicht auf die anderen plebisizitären Verfahren einhergeht.<sup>2</sup> Obligatorische Verfassungsreferenden sind nur in zwei Ländern (Bayern und Hessen), einfache Referenden in vier Ländern (Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) und die Vetoinitiativ – in eingeschränkter Form – wiederum nur in zwei Ländern (Hamburg und Rheinland-Pfalz) vorgesehen. Auch die Diskussion um eine mögliche Einführung von Plebisziten auf Bundesebene versteift sich ganz auf die Volksgesetzgebung, als ob diese die einzige mögliche Form der direkten Demokratie darstellte.

2 Neumann, P.: Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Baden-Baden, 2009; Rux, J.: Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden, 2008; sowie Weixner, B. M.: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen, 2002.

Im Folgenden soll – in durchaus provokativer Absicht – gezeigt werden, dass in der Fixierung auf das potenziell weitreichendste direktdemokratische Verfahren der wesentliche Grund erkennbar werden dürfte, warum wir der Einführung von Plebisziten in das Grundgesetz kaum einen Schritt näher gekommen sind: Die Volksgesetzgebung wirft grundsätzliche Vereinbarkeitsprobleme mit dem System der repräsentativen und parlamentarischen Parteidemokratie auf, die sich auf der Bundesebene noch viel gravierender auswirken als in den Ländern (aufgrund der bedeutsameren Gesetzesmaterien und der – in den Ländern entfallenden – Einbeziehung der Zweiten Kammer).

Mit Blick auf die Systemkompatibilität sind zwei Aspekte hervorzuheben. Zum einen stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, dem Volk ein Gesetzgebungsrecht einzuräumen, es also unmittelbar an der Ausübung der Regierungsgeschäfte zu beteiligen. Zweifel daran könnte etwa die fehlende Expertise wecken, die sich im arbeitsteiligen Beratungsprozess der parlamentarischen Institutionen besser entfalten lässt, oder die potenzielle Radikalität und Selektivität der Initiativen im Unterschied zu den stärker integrierenden und auf Kompromissfindung angelegten parlamentarischen Verfahren. Beide Bedenken sollten nicht überwertet werden. Der Sinn eines plebisitären Gesetzgebungsrechts besteht ja nicht darin, dass das Volk anstelle des Parlaments regiert. Entscheidend sind vielmehr die Vorab-Wirkungen, die von diesem Recht ausgehen. Wenn die Regierenden wissen, dass das Volk eine bestimmte Materie notfalls selber an sich ziehen kann, werden sie wahrscheinlich genau dies zu verhindern suchen. Die plebisitären Elemente führen insofern bereits durch ihre schiere Existenz, ohne dass man sie eigens anwenden muss, zu einer starken Interessenberücksichtigung und Kompromissfindung. Auch in den Verfahren selbst kann der Integrationsfunktion Rechnung getragen werden, indem man die plebisitäre und parlamentarische Gesetzgebung miteinander verschränkt (s.u.).

Die präventive Funktion wird dort am unmittelbarsten greifbar, wo die Plebiszite als Vetorecht des Volkes ausgestaltet sind, wie etwa in der Schweiz. Dass die Wirkungsweise eines „positiven“ Gesetzgebungsrechts des Volkes ähnlich ist, lässt sich aber daran ablesen, dass sich die vom Volk begehrten Gesetze häufig mehr oder weniger direkt auf geplante oder bereits verabschiedete Gesetzesvorhaben der Regierenden beziehen. Nach Auswertungen des Verfassers übernehmen Volksinitiativen und -begehren in den deutschen Ländern in etwa zwei Dritteln der Fälle den Part der in den Verfassungen nicht vorgesehenen Vetoinitiativen. Die prominentesten Beispiele aus der jüngsten Zeit sind der bayerische Volksentscheid für einen strengerer Nichtraucherschutz, dem ein halbherziges

Gesetz des Landtags vorausgegangen war, und die von den Hamburger Bürgern per Volksentscheid zu Fall gebrachte Schulreform des schwarz-grünen Senats.

Damit sind wir beim zweiten Problem der Systemverträglichkeit angelangt, das im Vergleich zu der behaupteten Unvereinbarkeit mit dem allgemeinen repräsentativen Prinzip sehr viel schwerer wiegt.<sup>3</sup> Ein Gesetzgebungsrecht des Volkes, das zu Oppositionszwecken eingesetzt werden kann, widerstrebt der Logik des parlamentarischen Regierungssystems. Zwischen regierender Mehrheit und Opposition besteht hier bekanntlich eine klar festgelegte Aufgabenteilung: Der Regierung gebührt das Monopol der politischen Gestaltung, während die Opposition als parlamentarische Minderheit ganz auf ihre Kontroll- und Alternativfunktion zurückgeworfen bleibt, die sie mit dem Ziel wahrnimmt, die Regierung nach der kommenden Wahl abzulösen. Ein plebisitzäres Vetorecht würde dieses Prinzip unterlaufen. Mit seiner Hilfe könnte die Opposition von der Regierungsmehrheit beschlossene Gesetze schon im Vorfeld einer Wahl zu Fall bringen. Es entstünde also eine Konkurrenz von parlamentarischem Mehrheits- und Volkswillen, die das Gestaltungsmonopol der Regierungsmehrheit aufhebt. Von daher lässt sich gut nachvollziehen, warum die Initiative in den gewaltentrennenden präsidentiellen Systemen (zu denen auch die Schweiz gehört) öfter anzutreffen ist als in den gewaltenfusionierenden parlamentarischen Systemen. Sieht man von einigen mittelosteuropäischen Ländern ab, die das Instrument nach dem Umbruch offenbar in demokratischem Übereifer eingeführt haben, ist die direkte Demokratie „von unten“ – in der Form der Vetoinitiativ – unter den alten Demokratien allein in Italien präsent. In der „positiven“ Form gibt es die Volksgesetzgebung dagegen nicht einmal in der Schweiz.

Die potenzielle Unverträglichkeit der parlamentarischen Regierungsform mit einem plebisitzären Gesetzgebungsrecht wird durch dessen Ausgestaltung bestätigt. Die Entscheidung für das weitreichende Modell der Volksgesetzgebung und die Restriktionen, die dieses Modell in der verfassungsrechtlichen Umsetzung erfährt, stellen mithin Seiten derselben Medaille dar. Indem der Verfassungsgeber die Anwendungsmöglichkeiten der Direktdemokratie vorsorglich beschneidet, scheint er also gerade jene Konflikte zwischen dem parlamentarischen und dem Volksgesetzgeber zu befürchteten, die die behauptete Unverträglichkeit des plebisitzären Instruments ausmachen.

<sup>3</sup> Decker, F.: Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebisitzären Elementen in das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 15/4 (2005), 1103-1147.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Befürworter der direkten Demokratie versuchen, die Anwendungsbedingungen der Verfahren durch eine Beseitigung der vorhandenen Restriktionen zu verbessern. Zu den Ironien der Verfassungsgebung gehört, dass sie dies auch mithilfe der direktdemokratischen Verfahren tun können, die damit gewissermaßen „auf sich selbst“ angewendet werden. Ins Visier der Reformer geraten dabei unter anderem: die großzügig bemessenen Themenausschlüsse, die in Verbindung mit den ohnehin begrenzten Länderkompetenzen im deutschen Föderalismus dazu führen, dass dem Volksgesetzgeber nur wenige Materien offenstehen, die in den verschiedenen Stadien des Verfahrens eingerichteten, oftmals sehr hohen Quoren (in Verbindung mit weiteren Verfahrensmodalitäten) und die mangelnde Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze.

Normativ betrachtet ist die Kritik an den Restriktionen berechtigt. Wenn der Verfassungsgeber den Bürgern mit der Volksgesetzgebung ein weitreichendes Demokratiever sprechen macht, dann muss er dieses Versprechen auch einlösen. Dies setzt eine Ausgestaltung voraus, mit der die plebisitzären Verfahren ihre direkten und indirekten Wirkungen in der Praxis tatsächlich entfalten können. Diese Anforderung wird offenkundig dort verfehlt, wo in einem längeren Zeitraum Volksbegehren entweder gar nicht stattgefunden haben oder sämtlich gescheitert sind. Gemessen daran haben die meisten, nämlich zehn Bundesländer ihr plebisitzäres Soll bis heute nicht erreicht. Betrachtet man die Verfassungsentwicklung im vergangenen Jahrzehnt und die Faktoren, die in den übrigen sechs Ländern zu Verfahrenserleichterungen beigetragen haben, erfordert es freilich keine große Prognosekunst anzunehmen, dass diese Länder – wo sie es nicht bereits sind – unter starken Druck kommen werden, solche Erleichterungen vorzunehmen. Insoweit geht es bei der Grundentscheidung für das Volksgesetzgebungsmodell längst nicht mehr um das *Ob*, sondern nur noch um das *Wie*.

Gerade hier verbleibt aber unterhalb der eben formulierten Mindestbedingung, nach der die Direkt demokratie nicht nur auf dem Papier stehen darf, ein weites Spektrum. Die Frage lautet, wieweit man bei der Erleichterung der Anwendungsbedingungen sinnvollerweise gehen kann und sollte. Die Antwort hängt von der Bewertung der systemischen Wirkungen ab, die von den Plebisziten vermutlich ausgehen. Wer sich von ihnen lediglich symbolischen Nutzen oder punktuelle Korrekturen im Sinne einer besseren Missbrauchskontrolle der Regierenden erhofft, dürfte eher einer gemäßigten Erleichterung der Verfahren das Wort reden. Wer dagegen eine konsensuale Transformation des Regierungsprozesses nach Schweizer Vorbild anstrebt, die das Gegenüber von Regierung und

Opposition langfristig aufhebt, muss für (noch) weitergehende Erleichterungen eintreten.

Wie eine anwenderfreundlich ausgestaltete Direktdemokratie den politischen Prozess verändert, lässt sich am Beispiel Hamburgs gut dokumentieren, das unter allen Bundesländern heute die progressivste Form der Volksgesetzgebung aufweist. Die Schulreform scheiterte in der Hansestadt nicht zuletzt daran, dass die Regierenden die Wahrscheinlichkeit eines Volksbegehrens gegen ihr Vorhaben sträflich unterschätzten. Hätten sie die Widerstände einkalkuliert und eine Kompromisslösung gesucht, wäre die Reform in abgeschwächter Form womöglich zustande gekommen. Dass die Hamburger Politiker die Wirkungsweise der direktdemokratischen Verfahren inzwischen differenziert einschätzen, wird an der vertraglichen Abmachung deutlich, die der designierte SPD-Bürgermeister *Olaf Scholz* noch vor seiner Wahl mit dem Landeselternbund der Hansestadt traf. *Scholz* sagte darin eine Rücknahme der vom schwarz-grünen Vorgängersenat beschlossenen Erhöhung der Kita-Gebühren zu, wenn der Elternbund im Gegenzug auf die Einbringung eines Volksbegehrens für eine noch stärkere Absenkung verzichten würde. Unterdessen hat sich bereits eine neue Initiative angekündigt, die dem SPD-Senat Ärger verspricht, weil sie auch in der Partei breite Unterstützung erfährt. Sie zielt auf einen Rückkauf der Energieversorgungsnetze durch die Stadt, die den Hamburger Haushalt erheblich belasten würde. Da die Verfassung finanzwirksame Initiativen nicht grundsätzlich ausschließt, müssten die Regierenden sich einem solchen Begehr – wenn es vom Volk beschlossen wird – auch gegen ihren Willen fügen.

### **III. Anwenderfreundliche oder restriktive Ausgestaltung?**

Der Verfasser möchte sich hier bei der systemischen Bewertung nicht auf die eine oder andere Seite stellen, sondern stattdessen versuchen, für die Beantwortung der Frage nach dem optimalen Design der direkten Demokratie eine „mittlere Linie“ einzuschlagen. Die plebisizitären Elemente sollten danach so ausgestaltet sein, dass sie den politischen Prozess in den Bundesländern beeinflussen, aber nicht gänzlich überschatten. Als zugegebenermaßen grobe Maßgabe könnte man dabei pro Legislaturperiode von bis zu vier Initiativen, zwei Begehren und einem Volksentscheid ausgehen. Bei den Volksentscheiden wird dies bislang nur von Hamburg erreicht, bei den Initiativen zusätzlich von Berlin (seit 1995),

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.<sup>4</sup> In allen anderen Ländern bleibt die Anwendungspraxis hinter den Schwellenwerten mehr oder weniger deutlich zurück.

Der Gebrauch der Verfahren durch die Bürger wird von zahlreichen Faktoren bestimmt, deren jeweiliges Gewicht sich am besten in einer vergleichenden Be- trachtung ermitteln lässt. Zu nennen sind etwa Größenunterschiede (Stadtstaaten versus Flächenländer), die Vertrautheit mit dem Instrument, die Regierungskonstellation oder das Maß der Berücksichtigung der plebisitären Anliegen durch die Regierenden. Der weitaus größte Einfluss geht allerdings von den Regelungen selbst aus. Je restriktiver diese gestaltet sind, desto weniger laden sie zur Benutzung ein und desto weniger werden sie auch tatsächlich genutzt.<sup>5</sup> Bei den Re- striktionen gilt es vier Komplexe zu unterscheiden: die Themenausschlüsse, die Beteiligungshürden (Quoren), sonstige Regelungen, die die Anwendbarkeit und Erfolgswahrscheinlichkeit der Verfahren beeinflussen, und die Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze.

*Abbildung 2: Praxis der direkten Demokratie in den Ländern*

Bundesland	Einführung der Plebiszite	Volksinitiativen*	Volksbegehren	Volksentscheide	Verfassungsreferenden
<b>Baden-Württemberg</b>	1974	9	-	-	3
<b>Bayern</b>	1946	43	18	6	10
<b>Berlin</b>	1949-1974 1995	19	5	2	3
<b>Brandenburg</b>	1992	35	8	-	2
<b>Bremen</b>	1947	9	4	-	3
<b>Hamburg</b>	1996	31	12	6	-
<b>Hessen</b>	1946	6	1	-	10
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	1994	22	1	-	1
<b>Niedersachsen</b>	1993	9	3	-	-
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	1950	12	2	-	1
<b>Rheinland-Pfalz</b>	1947	5	1	-	2
<b>Saarland</b>	1979	6	-	-	-

4 „Mehr Demokratie“, Volksbegehrens-Bericht 2010, Berlin 2011, 13.

5 Eder, Ch.: Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den U.S.-Bundesstaaten, Baden-Baden, 2010.

Bundesland	Einführung der Plebiszite	Volksinitiativen*	Volksbegehren	Volksentscheide	Verfassungsreferenden
<b>Sachsen</b>	1992	11	4	1	-
<b>Sachsen-Anhalt</b>	1992	4	3	1	-
<b>Schleswig-Holstein</b>	1990	22	5	2	-
<b>Thüringen</b>	1994	8	5	-	1
<b>Summe</b>		<b>251</b>	<b>72</b>	<b>18</b>	<b>36</b>

\*einschließlich Antrag auf Volksbegehren in der zweistufigen Ausgestaltung. Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten von „Mehr Demokratie“ (2011).

Die bedeutsamsten Einschränkungen gehen von den Themenausschlüssen aus, die den Anwendungsbereich der direkten Demokratie von vornherein stark begrenzen. Es stellt keineswegs eine Übertreibung dar, wenn man sagt, dass die Zahl der abstimmungsfähigen Fragen in den deutschen Ländern jene, über die nicht abgestimmt werden darf, deutlich unterschreitet. Dies liegt zum Teil in der Natur der Sache, der föderalstaatlichen Struktur. Sie lässt den Ländern, vom Bereich Schule und Hochschule abgesehen, einerseits nur wenig eigenständige Kompetenzen, was an dem im Vergleich zum Bund bescheidenen Umfang ihrer Gesetzesproduktion ablesbar ist (s.u.). Zum anderen weist sie der unteren staatlichen Ebene als Hauptaufgabe die Ausführung der Bundesgesetze zu. Die nachgelagerte Verwaltung bleibt aber dem plebisitären Zugriff ausdrücklich entzogen. Welche Konsequenzen die enge Verflechtung von Bundes- und Länderzuständigkeiten in der Bundesrepublik für die Direktdemokratie hat, zeigte sich exemplarisch am Streit um das Großprojekt „Stuttgart 21“ in Baden-Württemberg. Selbst bei einem Volksbeschluss für den Ausstieg aus dem Bauvorhaben wäre es keineswegs ausgemacht gewesen,<sup>6</sup> ob das Land seine finanzielle Beteiligung einfach rückgängig machen könnten – unabhängig von der Frage der generellen Zulässigkeit solcher Mischfinanzierungen.

Die andere große Themeneinschränkung ergibt sich aus dem sogenannten „Finanztabu“. Die in allen Landesverfassungen nahezu wortgleich übernommene Bestimmung, wonach über Steuern, Besoldungsregelungen und das Haushaltsgesetz kein Volksentscheid stattfinden kann, war in ähnlicher Form bereits in der Weimarer Reichsverfassung enthalten. Ihr brisantester Teil ist der Haushaltsvorbehalt, der – zumindest potenziell – auch solche Gesetze in den Ausschluss einbezieht, die lediglich finanzielle Auswirkungen haben. Dies wurde bisher von

6 In der Volksabstimmung am 27. November 2011 sprach sich eine deutliche Mehrheit der Baden-Württemberger für das Projekt aus.

den Verfassungsgerichten in den Ländern überwiegend so bestätigt. Lediglich in Berlin, Bremen und Sachsen sind ausgabenwirksame Vorlagen ausdrücklich erlaubt.

Will man auf den Haushaltsvorbehalt nicht ganz verzichten, böte sich ein Kompromiss dahingehend an, dass man den Initiatoren bei wesentlichen finanziellen Auswirkungen abverlangt, Deckungsvorschläge zu unterbreiten und diese schon in die Vorlagen mit aufzunehmen. Dies dürfte aber zu erheblichen rechtlichen Abgrenzungsproblemen führen, die am Ende erneut in verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen münden. Besser wäre es, darauf zu vertrauen, dass die Frage der Finanzierbarkeit zum Gegenstand der politischen Debatte um das Für und Wider einer Initiative gemacht wird.

Der zweite Komplex der Restriktionen bezieht sich auf die in den unterschiedlichen Stadien des Verfahrens aufgestellten Beteiligungshürden.<sup>7</sup> Hier gibt es nach herrschender politikwissenschaftlicher Lesart einen gewissen *trade off* zwischen der Eingangsphase und dem abschließenden Entscheid. Entweder man verbindet – gemäß dem sogenannten „Kieler Modell“ – niedrige Beteiligungshürden und großzüig bemessene Eintragungsfristen in der Eingangsphase (Initiative und Begehren) mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein geringes Quorum beim Entscheid. Von beiden Modellen zu unterscheiden sind die Extremlösungen, die niedrige oder hohe Quoren in jeweils beiden Phasen kombinieren. Das erste Modell – niedrige Hürden in der Eingangsphase und beim Entscheid – besteht bis heute nur in Hamburg.

Folgt man der hier eingeschlagenen mittleren Linie, sind die „gemischten“ Kombinationen den extremen Lösungen vorzuziehen. Bleibt die Frage, welches von den gemischten Modellen das bessere ist, ob die Quoren also eher in der Eingangsphase oder beim abschließenden Entscheid niedrig gehalten werden sollten. Aus demokratietheoretischer Sicht lassen sich für beide Positionen gute Argumente vortragen. Für niedrige Hürden in der Eingangsphase spricht die nützliche *agenda-setting*-Funktion der Initiativen, die zu Innovationen beiträgt. Ihre Kehrseite liegt in der Missbrauchsgefahr, weil damit auch offenkundig unsinnige Vorschläge in den politischen Prozess Einzug halten könnten. Zustimmungs-

<sup>7</sup> Meerkamp, F.: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung, Wiesbaden, 2011.

*Abbildung 3: Beteiligungshürden bei Initiative/Begehren und Entscheid.*

<i>Entscheid</i>	<i>niedrig</i>	<i>hoch</i>
<i>Initiative / Begehren</i>		
<i>niedrig</i>	Hamburg	Schleswig-Holstein
<i>hoch</i>	Bayern Hessen Nordrhein-Westfalen Sachsen	Baden-Württemberg Berlin Brandenburg Bremen Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Saarland Sachsen-Anhalt Thüringen

Quelle: Eigene Darstellung. Niedrige Hürden bei Initiativen/Begehren sind bei Werten unter 1 Prozent (Initiative), 8 Prozent (Begehren) sowie nicht ausschließlicher Amtseintragung (Begehren) gegeben, niedrige Quoren beim Entscheid bei Werten unter 20 Prozent.

oder Beteiligungsquoren<sup>8</sup> beim abschließenden Entscheid sollen sicherstellen, dass sich hinter dem Ergebnis nicht nur eine kleine Minderheit der Stimmberechtigten versammelt. Wirken sie insoweit legitimationsfördernd, haben die Quoren andererseits den Nachteil, dass sie die Gegner einer Vorlage anhalten, der Abstimmung fernzubleiben. Dies kann aus demokratischer Sicht nicht wünschenswert sein.<sup>9</sup>

Wägt man Vor- und Nachteile gegeneinander ab, spricht im Ergebnis mehr dafür, die Quoren beim Entscheid als in der Eingangsphase abzusenken. Der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum würde dem Vorbild Bayerns und Sachsen folgen, die von einem solchen Quorum bei einfachen Gesetzen bislang als einzige Bundesländer absehen.<sup>10</sup> Für die Initiative wäre ein Unterschriftenquorum von 2 Prozent der Stimmberechtigten als angemessen zu betrachten, für das Begehen

8 Zustimmungsquoren verlangen, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten der Vorlage zugestimmt. Beteiligungsquoren, dass sich ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben muss.

9 Jung, O.: Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluss des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9/3 (1999), 886-898.

10 Bei verfassungsändernden Gesetzen sollte dagegen weiter nicht nur ein höherer Anteil der Ja-Stimmen (analog zum parlamentarischen Verfahren), sondern auch eine Mindestbeteiligung von 40 oder 50 Prozent der Stimmberechtigten verlangt werden.

das vierfache davon, also 8 Prozent. Der erste Wert liegt etwas oberhalb, der zweite unterhalb des heutigen Durchschnitts der Bundesländer.

Die Quoren in der Eingangsphase leiten direkt über zum dritten Komplex der sonstigen Verfahrensregelungen. Für diesen gilt, dass selbst kleine und auf den ersten Blick kaum merkliche Details große Wirkungen entfalten können. So macht es einen erheblichen Unterschied, ob die Unterschriften für ein Volksbegehren auf Straßen und Plätzen frei gesammelt werden können oder von den Bürgern auf der Amtsstube zu leisten sind. Letzteres ist zurzeit in acht Ländern vorgeschrieben, die restlichen acht erlauben die freie Sammlung. Die Pflicht zur Amtseintragung erklärt z.B., warum in Brandenburg trotz einer sehr hohen Zahl von Initiativen bislang kein erfolgreiches Volksbegehren stattgefunden hat. In engem Zusammenhang mit den Quoren stehen die Fristen, die für das Zustandekommen eines Volksbegehrrens einzuhalten sind. Sie reichen von lediglich 14 Tagen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Saarland) bis zu gar keiner Frist (Mecklenburg-Vorpommern).<sup>11</sup> Fasst man Quoren und Fristen zu einem Mobilisierungskoeffizienten zusammen, ist es etwa in Hessen fünfzigmal schwerer, die Volksbegehrenshürde zu nehmen, als in Schleswig-Holstein.<sup>12</sup>

Restriktionen ergeben sich auch aus den Regeln der Kostenübernahme. Zwar sehen alle Länder vor, dass die Initiatoren die Kosten in der Eingangsphase und beim Volksbegehren zunächst selbst tragen müssen. In einigen Ländern können sie jedoch für die Aufwendungen entschädigt werden – sei es durch eine Erstattung der tatsächlich entstandenen Kosten oder durch eine Vergütung, die sich analog zur Wahlkampfkostenerstattung an der Unterstützung des Begehrrens bzw. Abstimmungsbeteiligung orientiert.<sup>13</sup> Unter das Stichwort „Kosten“ fallen des Weiteren die umfassende Information der Stimmberechtigten durch ein „Abstimmungsbüchlein“ nach Schweizer Manier und die Verankerung eines rechtlichen Beratungsanspruchs der Initiatoren, um die Zulässigkeit von Volksinitiativen schon vorab sicherzustellen – auch hierdurch lässt sich die Erfolgswahrscheinlichkeit der Plebiszite verbessern.

<sup>11</sup> Das gilt allerdings nur für den Fall, dass die Unterschriften frei gesammelt werden. Bei der Amtseintragung ist die Frist auf zwei Monate begrenzt.

<sup>12</sup> Jung, O.: Grundsatzfragen der direkten Demokratie, in: Kost, A. (Hg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden, 2005, 312-357, hier 324 f.

<sup>13</sup> Eder, Ch./Magin, R.: Direkte Demokratie, in: Freitag, M./Vatter, A. (Hg.), Die Demokratien der Bundesländer, Opladen/Farmington Hills, 2008, 257-308, hier 281.

Von erheblicher Bedeutung ist schließlich die Terminierung des abschließenden Entscheids. Findet dieser parallel zu einer regulären Wahl statt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum überschritten wird, sehr viel größer als bei einer getrennt aberaumten Abstimmung. Nur in Hamburg schreibt die Verfassung zwingend vor, dass Volksentscheide zeitgleich mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl abzuhalten sind – es sei denn, die Initiatoren selbst beantragen einen anderen Termin. Die 2008 vorgenommene Neuregelung sieht zudem in beiden Fällen unterschiedliche Quoren vor: Bei einer zeitgleichen Wahl müssen mindestens soviele Wähler der Vorlage zustimmen, wie es der Mehrheit der in dem parallel gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht, im anderen Fall genügen 20 Prozent der Wahlberechtigten.

Beim vierten und letzten Stolperstein geht es um die Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze. Zwar stimmen Befürworter und Gegner der Plebiszite darin überein, dass Volks- und Parlamentsgesetze als prinzipiell gleichrangig betrachtet werden müssen. Beide wären damit wechselseitig aufhebungsfähig. Das heißt: So wie das Volk die Möglichkeit hat, ein Parlamentsgesetz einem Referendum zu unterwerfen oder durch eine spätere (positive) Gesetzesinitiative zu korrigieren, muss auch das Parlament ein vom Volk beschlossenes Gesetz wieder rückgängig machen können. Dennoch wäre es falsch, von einer vollständigen Symmetrie der beiden Verfahrenstypen auszugehen. Dazu muss man keine normative Höherwertigkeit der Plebiszite unterstellen, wie es pro-direktdemokratisch argumentierende Autoren wie *Hans Herbert von Arnim*<sup>14</sup> oder *Otmar Jung*<sup>15</sup> tun. Eine solche Höherwertigkeit kommt ihnen im Sinne einer Bindewirkung allenfalls politisch zu. Einerseits wird ja nur einer kleiner Teil zumeist besonders wichtiger bzw. als wichtig empfundener Gesetze auf plebisziärem Wege beschlossen. Andererseits würde das Vertrauen der Bürger in die Direktdemokratie untergraben, wenn das Parlament einen Volksentscheid schon am nächsten Tage wieder aufhöbe. Deshalb ist es durchaus zweckmäßig, den volksbeschlossenen Gesetzen einen höheren Bestandsschutz einzuräumen als den Parlamentsgesetzen. Eine Lösung könnte etwa darin liegen, dass man bestimmte Fristen vorsieht, innerhalb derer der parlamentarische Gesetzgeber auf ein plebisziär zustande gekommenes Gesetz nicht zugreifen darf. Noch konsequenter

14 *Arnim, H. H. v.:* Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München, 2000.

15 *Jung, O.:* Grundsatzfragen, a.a.O., 334.

wäre es, die Aufhebung oder Korrektur eines solchen Gesetzes von einem neuerlichen Volksvotum abhängig zu machen<sup>16</sup> oder sie der Möglichkeit einer Vetoinitiative zu unterwerfen, wie es die in diesem Punkt geänderte Hamburgische Verfassung in Art 50 Abs. 4 und 4a jetzt vorsieht.<sup>17</sup> Die Neuregelung kam auf Druck eines von „Mehr Demokratie“ lancierten Volksbegehrens zustande, das neben anderen Verbesserungen auch eine größere Verbindlichkeit der Volksentscheide anstrebte. Dem waren mehrere Fälle vorausgegangen, in denen der Senat bzw. die Bürgerschaft der Hansestadt Volksbeschlüsse missachtet oder gegen den Willen der Initiatoren korrigiert hatte.<sup>18</sup>

#### **IV. Anpassung der Regierungsform?**

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Analyse für die Weiterentwicklung der direkten Demokratie in den Ländern und auf Bundesebene? Der einfachste Weg, den Schwierigkeiten der systemischen Integration zu entrinnen, wäre die Abkehr vom Volksgesetzgebungsmodell. Für die Länderebene kann eine solche Lösung nach den Regeln der Pfadabhängigkeit mit ziemlicher Sicherheit ausgeschlossen werden. Nicht nur, dass die Abschaffung der bestehenden Volksrechte als demokratischer Rückschritt empfunden würde, der gegen die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung kaum durchsetzbar wäre. Auch die Restriktionen des Modells weisen entwicklungsgesetzlich eher in Richtung einer (das Modell befürwortenden) Verfahrenserleichterung. In der Bundesrepublik sind dafür mehrere Faktoren maßgeblich: die durch den föderalen Wettbewerb erzeugten Lern- und Nachahmungseffekte, die starke Position des Interessenvereins „Mehr Demokratie“, von dem heute fast alle direktdemokratischen Initiativen in eigener Sache ausgehen, und die zunehmende Plebisizitfreundlichkeit der Staatsrechtslehre, die sich mittelfristig auch in der Verfassungsrechtsprechung niederschlagen dürfte. Es ist also davon auszugehen, dass es in den Ländern zu einer weiteren Verbesserung der Anwendungsbedingungen kommen wird, durch die die bisherigen Schlusslichter in Sachen Direktdemokratie zu den Vorreitern aufschließen.

16 So der neu beschlossene Art. 73 Abs. 2 der Bremischen Verfassung, der auch die Korrektur eines volksbeschlossenen Gesetzes durch die Bürgerschaft mit qualifizierter verfassungsändernder Mehrheit gestattet.

17 Jung, O.: Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur, in: Schrenk, K.H./Soldner, M. (Hg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, 2010, 427-442, hier 436 ff.

18 Decker, F.: Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38/1 (2007), 118-133.

Bei den letztgenannten scheint das Potenzial für Verfahrenserleichterungen inzwischen weitgehend ausgereizt. Wie das Hamburger Beispiel zeigt, besteht die Herausforderung hier in erster Linie darin, den verfassungsrechtlichen Ist-Zustand in der Praxis zu bewähren, was ebenfalls nicht ohne Konflikte abgehen dürfte.

Die Länder werden also mit den Folgen, die sich aus der potenziellen Systemunverträglichkeit der Volksgesetzgebung ergeben, irgendwie zureckkommen müssen. Theoretisch wäre es zwar vorstellbar, dass die Volksgesetzgebung – wie in der Schweiz – zu einer Zurückdrängung des Regierungs-Oppositions-Dualismus, mithin zu einer konsensualen Umgestaltung des Regierungssystems beiträgt. Der Wandel hin zu einer Konkordanzdemokratie erscheint aber unter den speziellen Bedingungen des deutschen Länderparlamentarismus nicht sehr wahrscheinlich. Zum einen könnten sich die konsensualen Wirkungen nur einstellen, wenn die direkte Demokratie zugleich auf der Bundesebene eingeführt würde. Zum anderen ist die mehrheitsdemokratische Logik der Regierungssysteme auf der Länderebene eher stärker ausgeprägt als im Bund, wo die Mitregierung der Zweiten Kammer für einen gewissen Konsensdruck sorgt. Deshalb stellt sich die Frage, ob man die Angleichung der Funktionslogiken nicht durch einen radikalen institutionellen Schnitt herbeiführen könnte, indem man das gewaltenfusionierende parlamentarische System in den Ländern durch ein präsidentielles System ersetzt. Das Pferd würde gewissermaßen von hinten aufgezäumt. Statt die Volksgesetzgebung in das bestehende parlamentarische System einzupassen, was eine restriktive Ausgestaltung der Plebiszite nach sich ziehen müsste, würde die Regierungsform auf das bestehende System der Direktdemokratie zugeschnitten. Die Volksrechte bekämen auf diese Weise einen breiteren Spielraum, könnten sich innerhalb des repräsentativen Systems als alternativer Pfad der Gesetzgebung leichter zur Geltung bringen.

Das Vorbild für eine solche Reform sind die Kommunen, wo der flächendeckende Übergang von der parlamentarischen zur präsidentiellen Regierungsform in den neunziger Jahren zeitgleich mit dem Ausbau der plebisztären Elemente (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) erfolgte. Bemerkenswert daran ist, dass das Argument der besseren wechselseitigen Verträglichkeit in diesem Prozess gar keine Rolle spielte. Die Direktwahl der Bürgermeister und die Stärkung der Bürgerrechte sollten unabhängig voneinander zu einer Stärkung der kommunalen Demokratie beitragen. Auch auf der Länderebene, wo der Vorschlag eines Systemwechsels zum Präsidentialismus schon auf eine längere Tradition zurück-

blickt,<sup>19</sup> wurde der Zusammenhang zur Volksgesetzgebung in der Literatur bisher nicht hergestellt.

*Abbildung 4: Direkte Demokratie versus Regierungsform*

Ebene	Regierungsform	direkte Demokratie	Verträglichkeit
Bund	parlamentarisch	–	ja
Länder	parlamentarisch	Volksgesetzgebung	nein
Kommunen	quasi-präsidentiell	Bürgerbegehren, Bürgerentscheid	ja

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Sinnhaftigkeit eines Wechsels zur präsidentiellen Regierungsform lässt sich im übrigen trefflich streiten.<sup>20</sup> Die Kritiker weisen insbesondere auf die Funktions- und Regierungsprobleme hin, die entstehen könnten, wenn der direkt gewählte Ministerpräsident keine parteipolitisch gleichgerichtete Mehrheit im Landesparlament hinter sich weiß (*divided government*). Darüber hinaus verstärke das Modell die bereits vorhandene Exekutivlastigkeit der föderativen Mitregierung im Bundesrat. Die Befürworter sehen demgegenüber vor allem demokratiepolitische Vorteile. Zum einen käme es zu einer Aufwertung der Landtage, weil diese die Regierungen dann nicht mehr wie bisher im Amt halten müssten. Zum anderen würde die starke bundespolitische Überlagerung der Landespolitik zurückgedrängt, die auch aus der Gleichförmigkeit der (parlamentarischen) Regierungssysteme in Bund und Ländern herrühre. Im Unterschied zur föderativen Aufgabenverteilung ist gerade der zuletzt genannte Aspekt der Länderpolitik von der Politikwissenschaft bislang zu wenig beachtet worden.

## V. Volksgesetzgebung auf nationaler Ebene: ein Irrweg

Die Frage, ob beide staatlichen Ebenen dasselbe Regierungssystem haben müssen, stellt sich genauso für die Direktdemokratie. Auch hier wird ein „Kamineffekt“

19 Eschenburg, Th.: Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaates, Stuttgart, 1952.

20 Holtmann, E.: Direkt gewählte Ministerpräsidenten der Länder – eine kritische Folgenabschätzung der von Frank Decker in Heft 3/2010 der ZParl veröffentlichten Überlegungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42/1 (2011), 194-205; Backmann, J.L.: Direktwahl der Ministerpräsidenten. Als Kern der Reform der Landesverfassungen, Berlin, 2006; sowie Decker, F.: Direktwahl der Ministerpräsidenten?, in: Recht und Politik, 37/3 (2001), 152-161.

fekt“ entweder erhofft oder befürchtet. Die Befürworter der direkten Demokratie sehen nicht ein, warum den Bürgern plebisitäre Mitwirkungsmöglichkeiten ausgerechnet dort vorenthalten bleiben sollen, wo über die wichtigen Dinge entschieden wird. Die Skeptiker halten es dagegen für richtig, dass man den Anwendungsbereich der Direktdemokratie auf den kleineren Kontext einer Gemeinde oder eines Bundeslandes beschränkt, wo die Entscheidungsmaßnahmen örtlich näher liegen und auch in der Sache leichter zu überschauen seien.

Vor dem Hintergrund der Verfassungslage in den Ländern ist es wenig erstaunlich, dass sich die Diskussion um die Einführung von Plebisziten in das Grundgesetz weitgehend auf die Volksgesetzgebung kapriziert. Entsprechend sehen die Mehrzahl der Vorschläge vor, das Modell, wie es in Ländern und Kommunen existiert, für die nationale Ebene einfach zu übernehmen. Die Volksgesetzgebung ist sozusagen „gesetzt“ und wird – auch im Lichte möglicher Alternativen – nicht weiter hinterfragt. Die Befürworter einer plebisitären Verfassungsergänzung richten ihr Augenmerk deshalb ausschließlich auf die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren – ganz so wie in den Ländern.

Symptomatisch dafür ist der von der rot-grünen Bundesregierung 2002 eingebrachte Gesetzentwurf für eine Einfügung direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz, der sich nicht nur exakt am selben Modell der Volksgesetzgebung orientierte (unter Ausschluss aller anderen denkbaren Varianten), sondern für diese zugleich weniger Ausschlussgegenstände und niedrigere Hürden vorsah, als sie in den Ländern zu der Zeit im Durchschnitt bestanden. Mit Blick auf die zusätzlichen Schwierigkeiten, die eine Einführung der Volksgesetzgebung im nationalen Rahmen aufwerfen würde, war das nicht sehr glaubwürdig. Einerseits hat die Aufgabenverteilung im deutschen Föderalismus zur Folge, dass sich die potenzielle Unverträglichkeit der Initiative mit dem parlamentarischen System auf der Bundesebene gravierender auswirkt als in den Ländern. Zum anderen – und damit verbunden – muss geklärt werden, wie die Zweite Kammer im Volksgesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist. Dieses Problem entfällt sowohl auf der einzelstaatlichen Ebene, wo in der Bundesrepublik nach der durch Volksbegehren erzwungenen Abschaffung des bayerischen Senats heute keine Zweite Kammer mehr existiert, als auch in den meisten anderen nationalen politischen Systemen, in denen die Zweiten Kammern zumeist nur über abgestufte Beteiligungsrechte (in Gestalt eines suspensiven Vetos) verfügen. In Deutschland wirkt der Bundesrat demgegenüber im überwiegenden Teil der Gesetzgebung gleichberechtigt mit. Um so bemerkenswerter ist es, dass die sich daraus

mit Blick auf die Plebiszite ergebenden Konsequenzen bisher kaum thematisiert wurden.

Was die Aufgabenverteilung betrifft, können wir an das oben Gesagte anknüpfen. Die Gliedstaaten sind in der Bundesrepublik primär mit Verwaltungsaufgaben betraut, während das Gros der Gesetzgebungs Zuständigkeiten beim Bund liegt. Der Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung wäre demnach im nationalen Rahmen von vornherein größer. Dies hätte aber zur Folge, dass hier im Zweifel auch größere Einschränkungen gemacht und Hürden aufgebaut werden müssten bzw. vorhandene Einschränkungen und Hürden (etwa beim Finanztabu) größere Auswirkungen nach sich zögen. Der Widerspruch zwischen dem Modell und der tatsächlichen Praxis der Direktdemokratie würde damit auf der Bundesebene noch stärker ausfallen und wahrgenommen werden als in den Ländern.

Der Ebenenunterschied lässt sich zugleich daran ablesen, dass das parlamentarische System im nationalen Rahmen nicht zur Disposition steht. Gerade im „Gesetzgebungsstaat“ kann es seine Vorteile unter Regierungsgesichtspunkten voll ausspielen. Wegen dieser hohen Wertschätzung und Stabilitätsfixierung werden in der Bundesrepublik bekanntlich selbst Minderheitsregierungen mit Argwohn betrachtet. Liegt der Hauptakzent dagegen auf der Verwaltung, erscheint der Wechsel zu einem System mit direkt gewählter Exekutivspitze zumindest denkbar, wenn nicht sogar folgerichtig.<sup>21</sup> Auch Minderheitsregierungen stellen in den Ländern inzwischen kein Tabu mehr dar, während sie auf der Bundesebene weiterhin verpönt sind.

Für den zweiten Punkt – die Beteiligung der Zweiten Kammer an der Volksgesetzgebung – gibt es ebenfalls keine befriedigende Lösung. Dem Volk die Möglichkeit einzuräumen, selbst als Gesetzgeber in Aktion zu treten, macht offenkundig nur dann Sinn, wenn es beim abschließenden Gesetzesbeschluss die staatlichen Organe verdrängen, das heißt: sich vollständig an deren Stelle setzen kann.<sup>22</sup> Ein Zustimmungsrecht des Bundesrates oder einer anders gearteten repräsentativen Körperschaft würde dem zuwiderlaufen. Außerdem wäre sie mit

<sup>21</sup> Altkanzler Helmut Schmidt hat die institutionellen Unterschiede zwischen Bundes- und Landespolitik in seiner Kolumne im ZEIT-Magazin süffisant auf den Punkt gebracht. „Die sechzehn Bundesländer brauchen nicht notwendig Regierung und Opposition; vielmehr ist ihnen eine anständige Verwaltung notwendig und ebenso ein Landtag, der die Verwaltung sorgfältig überwacht. Das Problem der Koalitionsbildung stellt sich dagegen im Bund, denn in Berlin muss wirklich regiert werden.“, vgl.: Auf eine Zigarette mit Helmut Schmidt. Über Koalitionen und italienische Zustände, ZEIT-Magazin Nr. 9 vom 21. Februar 2008, 54.

<sup>22</sup> Maurer, H.: Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, Heidelberg 1997, 27.

der heutigen Unterscheidung von Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen nicht vereinbar. Die Kategorie der Einspruchsgesetze müsste im Grunde entfallen, da das Volk nach einem Einspruch des Bundesrates ansonsten gezwungen wäre, gleich nochmal abzustimmen. Dasselbe gilt für die Anrufung des Vermittlungsausschusses und das anschließende Vermittlungsverfahren, die nur durch gewählte oder delegierte Vertreter wahrgenommen werden können und deshalb ebenfalls keinen Bestand mehr hätten. Dabei zählen gerade sie zu den funktional unentbehrlichen Bestandteilen der föderativen Mitregierung.

Ein Zustimmungsrecht des Bundesrates zum abschließenden Gesetzesbeschluss halten heute nur noch wenige Autoren für zwingend geboten. Die meisten Verfassungsrechtler vertreten die Ansicht, dass das Ewigkeitsgebot des Art. 79 Abs. 3 lediglich die „grundätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ schütze und keine Aussage darüber treffe, in welcher Form diese Mitwirkung zu erfolgen habe. Positiv gewendet heißt das, dass die Mitwirkung auch durch die „Landesvölker“ selbst erfolgen kann. Das einschlägige Beispiel liefert die Schweiz, wo bei einem Gesetzesreferendum nicht nur die Mehrheit des Volkes zustimmen muss („Volksmehr“), sondern auch die Mehrheit der Kantonsvölker („Ständemehr“). Dem Bürger steht dabei lediglich eine Stimme zu, die gleichzeitig als seine Volks- und Kantonsstimme gewertet wird.<sup>23</sup>

Die Übertragung dieses Modells auf die Bundesrepublik hätte den Vorteil, dass sie die unterschiedlichen Stimmengewichte der Länder im Bundesrat berücksichtigen könnte; die Mehrheit des Landesvolkes wäre dann gleichbedeutend mit der Abgabe der Bundesratsstimmen des Landes. Dies erschien den Befürwortern der direkten Demokratie seinerzeit so plausibel, dass sie die Ländermehr-Lösung 1993 in ihrem Vorschlag für eine plebisitzäre Ergänzung des Grundgesetzes verankerten, der anschließend der Gemeinsamen Verfassungskommission vorgelegt wurde. Als die rot-grüne Koalition 2002 ihren eigenen Entwurf auf den Weg brachte, konnte sie an dieses Konzept anknüpfen.

Die Schwächen der Ländermehr-Lösung erschließen sich erst auf den zweiten Blick. Folgt man der Argumentation von *Estel*,<sup>24</sup> muss ihre Übernahme in der Bundesrepublik aus zwei Gründen scheitern. Zum einen verkörpere die Schweiz ein ganz anderes Föderalismusmodell, bei dem die an einem Volksentscheid teilnehmenden Bürger nicht als einheitliches Bundesvolk, sondern als Zusam-

23 Leonardy, U.: Plebisitz und Bundesstaat: Eine Rezension mit Ergänzungen zur Diskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23/1 (1992), 163-167, hier 166.

24 *Estel, D.*: Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz, Baden-Baden, 2006.

menschluss der Kantonsvölker aufträten, wohingegen in der stärker unitarisch geprägten Bundesrepublik die fiktive Trennung von Bundes- und Landeszugehörigkeit keinen Sinn mache. Zum anderen könnte das Ländermehr im deutschen Fall keinen Ersatz für ein föderatives Vertretungsorgan bieten, weil nur dieses funktional in der Lage sei, die Länderinteressen wahrzunehmen. Der Unterschied zur Schweiz ergibt sich hier aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen beiden Ebenen. In der Schweiz verfügen die Kantone sowohl in der materiellen Gesetzgebung als auch bei der Umsetzung der Bundesgesetze über weitreichende eigene Befugnisse, was die Schutzfunktion einer föderativ konstituierten Zweiten Kammer bis zu einem gewissen Grade entbehrlich macht und die Wahrnehmung der Kantonsinteressen durch das Ständemehr als ausreichend erscheinen lässt. In der Bundesrepublik kommt man demgegenüber nicht umhin, den Ländern auch ein inhaltliches Mitgestaltungsrecht an den Bundesgesetzen einzuräumen, weil der Bund hier durch die Regelung der Verwaltungsverfahren, die Steuergesetzgebung und die Überwälzung von Finanzierungslasten unmittelbar in deren Domäne eingreift. Die Regelzuständigkeit der Länder für den Vollzug legitimiert dabei zugleich die im internationalen Vergleich unübliche Ausgestaltung der Zweiten Gesetzgebungskammer als Vertretungsorgan der Länderexekutiven.<sup>25</sup>

Gegen diese Argumentation ließe sich einwenden, dass das Gros der Gesetze lediglich Routineangelegenheiten umfasst, bei denen die Verwaltungskompetenz genauso gut auf anderem Wege – etwa durch eine gutachterliche Stellungnahme im Vorstadium des Volksentscheids – wahrgenommen werden könnte. Unter den wichtigen Gesetzen dürften sich andererseits viele Fälle finden, bei denen die Länderbelange häufig nur vorgeschoben sind und die Ablehnung durch den Bundesrat in Wahrheit aus parteipolitischen Gründen erfolgt. So vertretbar eine Umgehung der Länderkammer unter solchen Bedingungen scheint, scheidet sie als Lösung dennoch aus. Der Regierungsseite wäre damit ja die Möglichkeit gegeben, ihre Gesetzesvorhaben von vornherein auf dem plebisitzären Wege zu betreiben, um die gegnerische Mehrheit im Bundesrat auszuschalten. Die Zweckentfremdung eines verfassungsmäßigen Instruments würde hier gewissermaßen durch die Zweckentfremdung eines anderen Instruments beantwortet. Stellt man diese systemischen Weiterungen in Rechnung, so bleibt von der scheinbaren Eleganz des Schweizer Modells am Ende nicht mehr viel übrig.

25 Decker, F.: Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden, 2011, 242 ff.

## VI. Geeignete plebiszitäre Verfahren für den Bund

Weil die Abkehr von der parlamentarischen Regierungsform auf Bundesebene ebenso wenig in Betracht kommt wie eine Abschaffung oder Entmachtung der Zweiten Kammer, lässt sich die Volksgesetzgebung im nationalen Rahmen nicht sinnvoll integrieren. Die Empfehlung an den Verfassungsgeber kann daher eigentlich nur lauten, auf die Einführung einer (positiven) Gesetzesinitiative nach dem Modell der Länderverfassungen zu verzichten. Damit würde einerseits der Zwang entfallen, die Volksrechte in der konkreten Ausgestaltung durch Ausschlussgegenstände und Quoren zu beschränken, der einen permanenten verfassungsrechtlichen und -politischen Konfliktherd eröffnet; zum anderen bräuchte man sich nicht den Kopf darüber zu zerbrechen, wie der Bundesrat in ein Volksgesetzgebungsverfahren einzubeziehen sei. Plebiszitäre Elemente auf der Bundesebene sind also nur dann systemverträglich, wenn sie das Prä der parlamentarischen Repräsentation erhalten. Ein anwendbares und in seinen institutionellen Rückwirkungen nutzbringendes Konzept könnte folgende Varianten umfassen:

- *Konsultative Gesetzesinitiative.* Mit ihr könnte der Gesetzgeber aufgefordert werden, sich mit einer bestimmten Thematik zu befassen. Eine rechtliche Verpflichtung, der Anregung zu folgen, besteht nicht; von ihr würde aber zweifellos eine starke politische Verpflichtungswirkung ausgehen. Ein wichtiger Anwendungsbereich wäre die Verfassungspolitik. Die konsultative Gesetzesinitiative könnte ein Korrektiv bilden, wenn eigene Machtinteressen der Parteien einer institutionellen Demokratisierung im Wege stehen. Sie würde also dort einspringen, wo die Volksgesetzgebung auf Länderebene heute ihre produktivsten Wirkungen entfaltet.
- *Vetoinitiative.* Diese folgte dem Vorbild des Schweizerischen fakultativen Referendums. Sie eröffnet dem Volk die Möglichkeit, bereits beschlossene Gesetze einer nochmaligen Abstimmung zu unterwerfen und sie gegebenenfalls zu Fall zu bringen. Ausschlussgegenstände gibt es bis auf das Haushaltsgesetz keine. Die Hürden in der Eingangsphase müssten so bemessen sein, dass das Instrument nicht zu häufig zum Einsatz kommt. Hier könnte man sich an der Quote von fünf Prozent der Stimmberchtigten orientieren, die der rot-grüne Gesetzentwurf aus dem Jahre 2002 für die Einleitung eines Volksbegehrens vorgesehen hat.
- *Einfaches Referendum.* So wie dem Volk, so müsste man auch der Regierung die Möglichkeit einräumen, ihre eigenen Gesetze zur Abstimmung zu stellen, wenn regierungsinterne Blockaden und/oder oppositionelle Widerstände aus dem Bundesrat die reguläre Gesetzgebung erschweren. Eine verlorene Abstimmung könnte als Hebel dienen, um über eine vorzeitige Parlamentsauflösung Neuwahlen anzuberaumen. Dies würde in die Nähe eines plebiszitären Auflösungsrechts führen und wäre eine Möglichkeit, das ver-

fassungsrechtlich strittige Verfahren nach Art. 68 des Grundgesetzes zu umgehen.

- *Obligatorisches Referendum.* Hierfür kommen in erster Linie internationale Verträge in Betracht, die die Übertragung von Souveränitätsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen regeln, wie z.B. der EU-Verfassungsvertrag, über den zehn der damals 25 Mitgliedstaaten durch Referendum entschieden haben. Der andere Anwendungsbereich sind Verfassungsrevisionen, bei denen man aber – um eine Überbeanspruchung zu vermeiden – eine sinnvolle Eingrenzung vornehmen müsste (in der Bundesrepublik etwa auf die Art. 1 bis 20 des Grundgesetzes).

Während die drei zuerst genannten Verfahren keine größeren Integrationsprobleme bergen, erscheint die Einführung eines plebisцитären Vetorechts in das gewaltenfusionierende parlamentarische System auf den ersten Blick widersinnig. Dies gilt zumal, als die Volksgesetzgebung in der Verfassungspraxis der Länder der Wirkungsweise der Vetoinitiativen sehr nahekommt. Warum sollte dann das eine Instrument systemunverträglich sein und das andere nicht?

Die Einführung der Vetoinitiativen würde den Charakter des deutschen Regierungssystems nachhaltig verändern. Es ist eine oft wiederholte Binsenweisheit, dass das Veto seine Wirkung dabei nicht erst durch den tatsächlichen, sondern bereits durch den möglichen Gebrauch entfaltet. Als Handlungsoption in Reserve stehend, zwingt es die politischen Akteure, auf die referendumsfähigen Gruppen Rücksicht zu nehmen. Die Initiative sorgt also für eine breitere Interesseninklusion. Sie hält die Regierung an, etwaige Widerstände gegen ihre Gesetzesvorhaben schon im Vorwege einzukalkulieren und wirkt dadurch der Logik nach konsensual.

Bei der Volksgesetzgebung werden die Konsenswirkungen durch institutionelle Querverbindungen zur parlamentarischen Gesetzgebung unterstützt. So können die Länderparlamente in der Bundesrepublik etwa einen Volksentscheid abwenden, wenn sie sich dem Volksbegehren innerhalb einer bestimmten Frist ganz oder teilweise anschließen. Kommt es zum Volksentscheid, haben sie wiederum die Möglichkeit, einen eigenen Entwurf mit zur Abstimmung zu stellen. Auch dieser wird in der Regel das Anliegen der Initiative zumindest teilweise aufgreifen. Bei der Vetoinitiativen muss der parlamentarische Gesetzgeber demgegenüber auf seine Einschätzung vertrauen, dass ein Vorhaben hinreichende Unterstützung findet. Die Überzeugungsarbeit bedarf entsprechend größerer Sorgfalt und setzt bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses ein. Weil das Monopol der politischen Gestaltung bei Parlament und Regierung verbleibt, greift

die präventive Logik hier noch stärker als in einem Volksgesetzgebungsverfahren.

Umso mehr drängt sich die Frage auf, warum es sinnvoll sein soll, die Vetoinitiativ ausgerechnet in ein parlamentarisches Regierungssystem einzuführen. Um sie zu beantworten, muss man sich vergegenwärtigen, dass nur die wenigsten Länder das gewaltenfusionierende Prinzip in Reinkultur kennen. Obwohl man es die Mutter aller westlichen Demokratien genannt hat, ist das britische *Westminster*-Modell, das in der Regierungsformenlehre als Prototyp der „perfekten“ Mehrheitsdemokratie gilt, unter den parlamentarischen Systemen die Ausnahme geblieben. Während Großbritannien seiner Regierung bis heute einen denkbar großen Handlungsspielraum einräumt, unterliegt dieser in den meisten anderen demokratischen Regierungssystemen mehr oder weniger engen verfassungstaatlichen Grenzen. Statt von Parlamentssouveränität müsste man hier eher von Verfassungssouveränität sprechen.<sup>26</sup> Letztere findet ihren Ausdruck in der Normenkontrolle durch eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Begrenzung des mehrheitsdemokratischen Prinzips geht in den meisten parlamentarischen Systemen allerdings noch sehr viel weiter; sie erstreckt sich auch auf die Repräsentationsebene, wo die Regierungen gezwungen sind, ihre legislative Gestaltungsmacht mit anderen Akteuren zu teilen. Von der Notwendigkeit der Koalitionsbildung über die vorsorgliche Einbindung wichtiger Interessengruppen bis hin zu den verbrieften Mitwirkungsrechten des Staatsoberhauptes oder einer föderativ konstituierten Zweiten Kammer lassen sich dabei verschiedene Varianten unterscheiden. Der niederländische Politikwissenschaftler *Arend Lijphart*<sup>27</sup> hat für das Ensemble solcher machtteilenden Elemente den Begriff der Konsensdemokratie geprägt und diese dem mehrheitsdemokratischen *Westminster*-Parlamentarismus als Antipoden gegenübergestellt. Die mehrheitsdemokratischen Formen werden durch den Konsensualismus nicht vollständig verdrängt, sondern bleiben innerhalb der Institutionen wie auch im Verhältnis zwischen diesen weiter wirksam. Ihre faktische Suspendierung kann im Extremfall freilich soweit reichen, dass die parlamentarischen Verfahren nur noch als Fassade dienen, um die wahren Entscheidungswege zu verbergen.

26 Abromeit, H.: Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahrsschrift, 36/1 (1995), 49-66, hier 49.

27 Lijphart, A.: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London, 1999.

An dieser Stelle kommen die plebisitzären Elemente ins Spiel. Als Korrektiv drängen sie sich vor allem dort auf, wo das parlamentarische Wechselspiel von Regierung und Opposition gestört oder ganz aufgehoben ist. Dies könnte einerseits der Fall sein, wenn eine bestimmte Partei oder eine Parteienkoalition über eine hegemoniale Position verfügt, die es ihr/ihnen erlaubt, ununterbrochen zu regieren.<sup>28</sup> So geriet etwa im Bundesland Bayern die Dominanz der CSU lange Zeit erträglicher, weil die direkte Demokratie den Wählern die Möglichkeit gab, der „Staatspartei“ ab und zu eine Niederlage beizubringen. Dass die Herrschaft der CSU damit letztlich zementiert wurde, unterstreicht die potentielle Unverträglichkeit des plebisitzären Vetos mit dem alternierenden Regierungsprinzip. In ähnliche Richtung weist der italienische Fall. Hier diente die Einführung der – als abrogatives Referendum bezeichneten – Vetoinitiative im Jahre 1970 der legitimatorischen Absicherung des Konkordanzsystems, das von der *Democrazia Cristiana* etabliert worden war, um die Kommunisten von der Macht dauerhaft fernzuhalten. Mit dem Übergang zu einer bipolar geprägten Wettbewerbsdemokratie sollte sich diese Funktion in den neunziger Jahren erübrigen.

Auch Große Koalitionen stellen, wo sie über längere Zeit amtieren, im Rahmen des parlamentarischen Systems ein widriges Regierungsformat dar, das ein plebisitzäres Gegengewicht geboten erscheinen lässt. Für die Bundesrepublik gilt das sogar in besonderem Maße, weil hier bei einem starken zahlenmäßigen Übergewicht der Regierung nicht nur die parlamentarische Kontrolle durch die Opposition leidet, sondern auch das Verfassungsgericht und die Länderkammer als Vetospieler weitgehend ausfallen. Überlegungen, in einer solchen Situation verstärkt auf die Reservebefugnisse des Bundespräsidenten zurückzugreifen, sind in der vergangenen Legislaturperiode zu Recht auf wenig Gegenliebe gestoßen. Anlass war die zweifache Weigerung des damaligen Amtsinhabers *Horst Köhler*, Gesetze der Großen Koalition durch seine Unterschrift in Kraft zu setzen.<sup>29</sup> Statt dem Staatsoberhaupt die Rolle eines Vetospielers im Regierungsprozess einzuräumen, worauf sich die Verfassungsgeber im Parlamentarischen Rat aus guten Gründen nicht verstehen konnten, böten plebisitzäre Elemente hier allemal einen besseren Ersatz.

<sup>28</sup> Auch in der Schweiz ist der Ausbau der Direktdemokratie vor diesem Hintergrund erfolgt. Nachdem der siebenköpfige Bundesrat nach der Bundesstaatsgründung 1848 zunächst ausschließlich von Vertretern der Liberalen besetzt wurde, schuf die Einführung und Nutzung der Volksrechte die Voraussetzung dafür, dass die oppositionellen Parteien (Katholiken, Bauernpartei und Sozialdemokraten) nach und nach in die Regierung integriert werden konnten.

<sup>29</sup> Decker, F., a.a.O., 334 ff.

Dasselbe gilt aber bereits unter normalen Regierungsbedingungen (wenn sich die beiden Noch-Volksparteien als Regierung und Opposition gegenüberstehen). Anders als bei einer Großen Koalition kann die Opposition hier mithilfe des Verfassungsgerichts und/oder des Bundesrates in die Rolle eines Vetospielers hineinschlüpfen, der die Gesetzesvorhaben der Regierung nicht nur kritisch begleitet, sondern aktiv zu Fall bringt. Dies birgt die Gefahr, dass sich beide Organe von ihrer eigentlichen Zweckbestimmung entfernen. Während das Verfassungsgericht als Mit- und Nebengesetzgeber auftritt, schützt die Länderkammer föderative Interessen vor, wo es in Wirklichkeit um parteipolitische Interessen geht. Verfügt das Volk selber über ein Votorecht, bräuchte die Opposition solche Umwege nicht mehr zu gehen. Ein plebisitzäres Veto hätte zudem den Vorteil, dass es größere Konsenswirkungen erzeugt. Im Ergebnis wäre die Politik damit weniger blockadeanfällig als heute.

Dies führt zu einem letzten, allgemeiner gehaltenen Argument. Direktdemokratische Verfahren stellen auch eine Antwort darauf dar, dass die Wahlen in den parlamentarischen Parteidemokratien an legitimierender Kraft einbüßen.<sup>30</sup> Einerseits wird die Entscheidung darüber, wer regiert, im Zuge der Pluralisierung der Parteiensysteme von den Wählern weg in die Hände der Parteien oder genauer: Parteiführungen verlagert, die die Koalitionen unter sich ausmachen. Andererseits fühlen sich die Wähler bei ihrer Stimmabgabe heute immer weniger an soziologische oder ideologische Gewissheiten gebunden. Um das wechselbereiter werdende Publikum zu umwerben, lohnt es sich für die Parteien deshalb zunehmend (oder kann es sich lohnen), unhaltbare Versprechungen abzugeben, eine in Wahrheit nicht vorhandene Handlungsmacht vorzutäuschen oder populistische Stimmungsmache zu betreiben. In einem direktdemokratischen Verfahren würde das allein aufgrund der einzuhaltenden Fristen nicht funktionieren. Die Volksrechte könnten also zumindest in Teilbereichen dazu beitragen, die politische Auseinandersetzung zu verschärfen. Damit würden sie gerade jenen Tendenzen einer plebisitzären Transformation der Parteidemokratie entgegenwirken, die man ihnen selbst am liebsten vorhält.

## VII. Schlussbemerkung

Dieser Beitrag hat zum einen zu zeigen versucht, warum die Integration der Volksgesetzgebung in ein parlamentarisches System Probleme aufwirft. Zum

<sup>30</sup> Rosanvallon, P.: Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe, Hamburg, 2010.

anderen galt es die Konsequenzen zu skizzieren, die sich daraus für die weitere Verfassungsentwicklung in den Ländern und die mögliche Einführung plebiszitäter Verfahren auf Bundesebene ergeben.

In den Ländern, wo die Volksgesetzgebung bereits besteht, kann es nicht darum gehen, sie abzuschaffen oder durch andere Formen der Direktdemokratie zu verdrängen. Um den Widerspruch zwischen weitreichendem Modell und restriktiver Praxis zu überbrücken und die Volksrechte zugleich in eine angemessene Balance mit dem parlamentarischen System zu bringen, bietet sich am ehesten eine mittlere Linie an, die die plebiszitären Verfahren anwendbar macht, aber zugleich dafür sorgt, dass sie den politischen Prozess nicht dominieren. Die Verwaltungslastigkeit der Länderpolitik legt eine konsensuale Umgestaltung der Regierungssysteme nahe. Diese ließe sich am ehesten durch einen Wechsel zum gewaltentrennenden präsidentiellen System bewerkstelligen, das auch mit den Volksrechten besser harmonieren würde.

Für die Bundesebene erweist sich die Volksgesetzgebung als ungeeignet. Nicht von ungefähr ist sie in keiner der alten parlamentarischen Demokratien verwirklicht. Dem Volk die Möglichkeit einzuräumen, selbst anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers zu treten, verbietet sich im nationalen Rahmen nicht nur aufgrund der dysfunktionalen Rückwirkungen auf das parlamentarische System, die ungleich gravierender wären als in den Ländern. Es bleibt auch ungeklärt, wie der Bundesrat an einem plebiszitären Gesetzgebungsverfahren sinnvoll beteiligt werden kann. Auf der nationalen Ebene wäre deshalb allenfalls die Einführung einer Vetoinitiative zu erwägen, die sich auf bereits beschlossene Gesetze bezieht.

Da deren systemische Wirkungen jenen der Volksgesetzgebung durchaus vergleichbar sind, sollte man freilich auch diesen Schritt nicht gleich als erstes tun, sondern sich zunächst auf die plebiszitären Verfahren konzentrieren, deren Einführung auf Bundesebene vergleichsweise unproblematisch scheint: die konsulative Volksbefragung, das von oben anzuberaumende einfache Referendum und das obligatorische Verfassungsreferendum. Dafür müsste sich die Debatte allerdings erst aus ihrer notorischen Fixierung auf das Volksgesetzgebungsmodell befreien, die Befürworter und Gegner der plebiszitären Elemente in der Bundesrepublik eint.

Diese Fixierung stellt heute das entscheidende Hindernis für die Einführung von Plebisziten auf Bundesebene dar. Ihre verfassungsgeschichtlichen Ursprünge konnten in diesem Beitrag nicht näher verfolgt werden – sie reichen bis in die

Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Wie wirkungsmächtig der damals eingeschlagene konzeptionelle Pfad bleibt, zeigt sich nicht nur an den Vorschlägen des Interessenvereins „Mehr Demokratie“, sondern auch an den jüngsten Verlautbarungen der SPD, die an dem untauglichen Modell gebetsmühlenhaft festhalten. Solange sich daran nichts ändert und andere, systemverträglichere Varianten der Direktdemokratie als Alternativen ausgeschlossen bleiben, wird die Einführung plebiszitärer Elemente ins Grundgesetz weiter auf sich warten lassen – zumal dies dem Verdacht Nahrung geben würde, dass die Forderung nach den (in der Bevölkerung durchaus populären) Plebisziten in Wahrheit gar nicht ernst gemeint ist, sondern in erster Linie taktischen Zwecken dient.