

Das Volk als Gesetzgeber

HORST DREIER

I.

Beginnen wir unsere Überlegungen zur Zukunftsfähigkeit der Demokratie mit einer ganz einfachen Frage*. Wer ist eigentlich in der Demokratie Autor der für alle verbindlichen staatlichen Gesetze? Die Bayerische Verfassung von 1946 gibt auf diese schlichte Frage eine glasklare Antwort, indem sie die Autorschaft zwei verschiedenen Akteuren zuweist: einmal dem Volk selbst, zum anderen den im Landtag versammelten Repräsentanten dieses Volkes. Demgemäß statuiert Artikel 5: „Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu.“ Dieser normative Gleichlauf repräsentativer und direkter Demokratie wird in Artikel 72 wiederholt: „Die Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen.“ Natürlich handelt es sich bei der Volksgesetzgebung nicht um einen Routinevorgang, sondern eher um eine nur in besonderen Fällen wahrgenommene Kompetenz – in Bayern sind bislang erst sechs Volksbegehren auch zum Volksentscheid gelangt, zuletzt 2010 zum Nicht-

* Die Niederschrift dieses Textes erfolgte während meines Aufenthalts als Fellow der Carl Friedrich von Siemens Stiftung in München im Akademischen Jahr 2011/2012.

raucherschutz. Die Zahl erfolgloser Volksbegehren liegt allerdings bei weitem höher.

Nicht nur in Bayern zählen Volksbegehren und Volksentscheid zu den Grundinstitutionen des Verfassungsrechts, sondern auch (und ebenfalls schon seit 1946 bzw. 1947) in Bremen und Hessen. Nicht anders ist das Bild in den neuen Bundesländern, wo man – nach dem Erfolg der friedlichen Revolution 1989 gewissermaßen selbstverständlich – durch die Bank Volksgesetzgebung als reguläre Alternative zur Gesetzgebung durch die gewählten Landtage kennt. Und obwohl es einige Bundesländer gab, in denen man diesbezüglich lange zögerte, gibt es mittlerweile keines mehr, in dem das anders wäre. In allen sechzehn Ländern der Bundesrepublik Deutschland finden wir also Instrumente direkter Demokratie als Entscheidungsalternative zu repräsentativer Demokratie vor – nur nicht im Grundgesetz. Dieses sei eben, so hört man oft, dezidiert „antiplebiszitär“ ausgerichtet. Aus einer solchen verkürzten Perspektive heraus wird es gern als ein vergleichsweise einsam dastehendes Bollwerk betrachtet, das die Einführung der direkten Demokratie als hochgefährliches Experiment einstuft und demgemäß strikt zurückweist.

Schon der schlichte Blick auf die Rechtslage zeigt, dass von einer solchen Bollwerkfunktion keine Rede sein kann. Zentral ist Art. 20 des Grundgesetzes. Dort wird mit dem Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ zunächst der traditionsreiche Grundsatz der Volkssouveränität artikuliert. Konkretisierend heißt es sodann: „Sie wird in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Vorgeesehen sind also zwei unterschiedliche Realisierungsformen des Prinzips der Volkssouveränität: Wahlen und Abstimmungen. Bei Wahlen geht es um die Bestimmung von Personen, die ihrerseits mit der Entscheidung von Sachfragen betraut sind. Abstimmungen hingegen betreffen die Entscheidung von Sachfragen durch die Aktivbürgerschaft selbst. Von daher erklärt sich der Ausdruck „sachunmittelbare Demokratie“ als Synonym für direkte Demokratie. Er eignet sich im Übrigen sehr viel besser zur Kennzeichnung als die verbreitete Rede von der

plebiszitären Demokratie. Hier schwingt schon die von vornherein abwertende Konnotation *plebs* mit. Hinzu kommt der Missbrauch, den insbesondere Napoleon III. und Hitler mit dem Instrument des Plebiszits getrieben haben: denn die cäsaristisch inszenierte Akklamation bereits getroffener Entscheidungen hat mit Sachentscheidungen, die einer freien Willensbildung des Volkes zugerechnet werden können, ersichtlich nichts zu tun. Die Sinnmitte der direkten Demokratie liegt nicht dort, wo das Volk den Beschlüssen seiner Führer zujubelt, sondern dort, wo es selbst zum Gesetzgeber wird.

Auf jeden Fall steht mit Blick auf Art. 20 des Grundgesetzes – für manche vielleicht durchaus überraschend – fest, dass das Grundgesetz die direkte Demokratie als reguläre Form der Entscheidungsfindung kennt und anerkennt. Normativ stellt es beide Formen, Wahlen und Abstimmungen, repräsentative und direkte Demokratie, gleichberechtigt nebeneinander. Von einem Vorrang- oder Nachrangverhältnis ist keine Rede. Während nun aber in den weiteren Abschnitten des Grundgesetzes die repräsentative Demokratie in vielfältiger Weise organisatorisch näher entfaltet wird, herrscht über Form und Verfahren der direkten Demokratie absolutes Stillschweigen. Es finden sich keine Regelungen, die den erwähnten Normen der Bayerischen Verfassung auch nur annähernd ähnlich wären. Mehr noch: Es gibt schlicht keinen konkreten Anwendungsfall der in Art. 20 Abs. 2 GG als Grundform demokratischer Willensbildung anerkannten Abstimmungen. Auch bei den insofern gern als Ausnahmefälle angeführten Art. 29, 118, 118a (Neugliederung des Bundesgebietes bzw. einzelner Bundesländer) handelt es sich lediglich um Territorialplebiszite, die in den Problemkreis des Föderalismus, nicht den der Demokratie gehören, weil hier nur die von der Neugliederungsfrage betroffenen Bevölkerungsteile angesprochen werden. Nicht das abstimmungsberechtigte Staatsvolk eines Landes oder auch des Bundes trifft anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers eine Entscheidung, sondern ein mit der Neugliederungsfrage konfrontierter und von ihm betroffener Bevölkerungsteil stimmt über eine Frage ab, für die eine alternative Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers oder eines einzelnen Landesgesetzgebers nicht in

Sicht ist. Es tritt aber nicht das Bundesvolk an Stelle des Bundestages. Somit haben wir es insofern nicht mit Abstimmungen im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG zu tun.

II.

Das führt zu einem vielleicht merkwürdig anmutenden, aber eindeutigen Befund. Das Grundgesetz weiß zwar um den Modus der direkten Demokratie und erkennt ihn mit dem Hinweis auf die „Abstimmungen“ als legitime Form der Realisierung der Volkssouveränität auch ausdrücklich an. Gleichwohl finden sich keine Ausführungsregeln zur Gesetzgebung durch das Volk etwa in Parallele zu den Normen, die das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren näher ausgestalten. Die Modalität einer direktdemokratischen Alternative zum Repräsentativsystem wird zwar mit dem Hinweis auf die Abstimmungen ausdrücklich genannt, nähere Regularien solcher Entscheide sucht man jedoch vergebens. Derzeit gibt es also keine Grundlage für die Durchführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene. Die Voraussetzungen dafür müssten im Wege der Verfassungsänderung geschaffen werden. Ein einfaches Gesetz im Sinne eines bloßen Ausführungsgesetzes würde nicht hinreichen. Denn diesem stünden Art. 76 ff. des Grundgesetzes entgegen, die die Beschlussfassung über Bundesgesetze regeln. Nach derzeitiger Verfassungslage ist deren Verabschiedung allein auf repräsentative Weise möglich. Für eine alternative Beschlussfassung auf direktdemokratischem Wege bedürfte es einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes.

Die prinzipielle Zulässigkeit einer solchen Revision steht mittlerweile staatsrechtlich außer Streit. Im Grunde vertritt heutzutage niemand mehr explizit die These, das Grundgesetz habe sich ein für alle Mal definitiv gegen seine Anreicherung um direktdemokratische Elemente entschieden. Das wäre auch schlecht mit dem Umstand verträglich, dass in den Bundesländern solche Formen geläufig sind und Art. 28 Abs. 1 GG ausdrücklich eine Homogenität zwischen der ver-

fassungsändernden Ordnung in den Ländern und der Verfassungsordnung der bundesstaatlichen Ebene fordert. Da aber niemand in Frage stellt, dass die Länder, die ja zum Teil älter als die Bundesrepublik sind, legitimerweise direktdemokratische Gesetzgebung kennen und praktizieren, kann dem Bund selbst aufgrund dieses Korrespondenzverhältnisses eine entsprechende Ausgestaltung seiner inneren Ordnung nicht versagt sein. Andererseits wird man kaum eine irgendwie geartete Pflicht zur Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz aus demselben herleiten können. Wenn somit eine solche Verfassungsänderung einerseits möglich, andererseits aber nicht zwingend geboten ist, so läuft alles auf die zentrale rechts- bzw. verfassungspolitische Frage hinaus, ob eine solche Ergänzung sinnvoll und empfehlenswert wäre. Sollte das Grundgesetz nicht einfach Bayern und allen anderen Ländern folgen und sich sozusagen um eine alternative Form für den demokratischen Beschluss von Gesetzen anreichern?

III.

Gegen eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes werden nun allerdings seit vielen Jahren insbesondere von konservativer Seite gravierende Einwände erhoben. Die wichtigsten und gängigsten seien im Folgenden einer kursorischen Durchsicht unterzogen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: keines von ihnen erweist sich als überzeugend oder gar durchschlagend.

1. Der überaus beliebte und oft in beschwörendem Ton vorgetragene Hinweis auf vermeintlich menetekelhaft warnende Weimarer Erfahrungen entbehrt schon deswegen der Belastbarkeit, weil es seinerzeit auf Reichsebene ganze acht Volksbegehren gab, von denen lediglich zwei auf die Ebene des Volksentscheides durchdrangen (sie betrafen die Fürstenenteignung und den Young-Plan). Eine irgendwie geartete Kausalität zwischen dem Untergang der ersten deutschen Demokratie und den Möglichkeiten eines Volksentscheides auf Reichsebene wird man schon mangels Masse kaum plausibel herstellen können. Eine sehr

viel wirksamere Plattform für Radikalisierung und Extremismus boten hingegen die Wahlkämpfe, also Erscheinungsformen der repräsentativen Demokratie, mit ihren Auftritten prominenter Kandidaten, die nicht selten in Saalschlachten endeten oder zu Straßenschlachten ausarteten. Den endgültigen Untergang der Weimarer Republik bewirkte sodann das Ermächtigungsgesetz vom März 1933, ein Akt des Reichstags, also einer zentralen Institution parlamentarischer Demokratie. Sollte man aus dieser Erfahrung die Schlussfolgerung ziehen, auf Parlamentswahlen besser zu verzichten?

2. Für das Ermächtigungsgesetz stimmte seinerzeit auch Theodor Heuss, der anderthalb Jahrzehnte später bei den Diskussionen im Parlamentarischen Rat die suggestive Formulierung von der direkten Demokratie als „Prämie für jeden Demagogen“ prägte. Diese Wendung will gerade wegen ihrer Prägnanz spontan einleuchten, hat aber keinen fassbaren Kern. Denn es fehlt bereits an jeglicher empirischer Evidenz dafür, dass das Volk bei Sachentscheidungen anfälliger für „Verführungen“ und Gefühlsaufwallungen aller Art sein könnte als bei Wahlen. Ganz offensichtlich können auch Wahlkämpfe mit Zulassung charismatischer Persönlichkeiten zu einer solchen Prämie verhelfen, wie die deutsche Geschichte nicht minder deutlich gezeigt hat als es diese Ereignisse in aller Welt heutzutage tun. Außerdem schließt sich ja ohne weiteres eine Folgefrage mit durchaus weitreichendem Verstörungspotential an. Denn wenn das Volk wirklich so unreif sein sollte, bei Abstimmungen auf Demagogen hereinzufallen, woher nimmt es dann die Weisheit, dies bei Wahlen nicht zu tun? Oder sollte uns das ganze an die tiefere Wahrheit der spöttischen Bemerkung erinnern, wonach man Wahlen längst abgeschafft hätte, wenn sie wirklich etwas bewirken würden? Dabei kommt es weniger darauf an, von wem diese ebenso geistreiche wie spitze Bemerkung eigentlich stammt: von Tucholsky, dem klugen Beobachter der Weimarer Republik, oder von Ken Livingstone, dem einstigen Londoner Bürgermeister, oder vielleicht sogar von einem Dritten. Wichtiger scheint die von Max Weber formulierte Einsicht zu sein, wonach Demagogie überhaupt schlicht und ergreifend ein wesentliches Element des politischen Kampfes darstellt.

Es kann auch und gerade in der Demokratie nicht hinweggedacht oder hinweggewünscht werden – weder in der repräsentativen noch in der direkten Demokratie. Normativ schließt Meinungsfreiheit im Sinne des Grundgesetzes kämpferische, einseitige, auch bewusst verzerrende Positionen durchaus ein. Alles andere würde auf ein staatliches Zensor-Amt hinauslaufen, das freiheitlichen Verfassungsordnungen zutiefst fremd ist. Empirisch ist das Demagogieargument ohnehin durch nichts gedeckt, wenn man die bislang erfolgten Volksentscheide auf der Ebene der Länder einmal durchmustert.

3. Doch unterliegt die direkte Demokratie nicht dem verhängnisvollen Zwang, komplexe Fragen ohne die Möglichkeiten parlamentarischer Kompromissbildung auf ein allzu schlichtes Ja/Nein-Schema zu reduzieren? Diese vorgebliche Unfähigkeit zum Kompromiss stellt ein weiteres oft vorgebrachtes Argument gegen direkte Demokratie dar, kann aber letztlich ebenso wenig überzeugen wie der Hinweis auf Weimar. Denn auch der Bundestag wie überhaupt jede nicht nur folgenlos deliberierende Versammlung stimmt exakt nach diesem Muster ab – man konsultiere § 46 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Bei den immer wichtiger werdenden Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Möglichkeiten ist das Parlament sogar ohne jegliche Änderungsmöglichkeit auf die Annahme oder Ablehnung *in toto* beschränkt (vgl. § 81 Abs. 4 Satz 2 und § 82 Abs. 2 der Geschäftsordnung). Dass die letztlich zur Abstimmung gestellten Alternativen (so weit vorhanden) ihrerseits oft auf Kompromissen und langwierigen Aushandlungsprozessen beruhen, gilt wiederum ebenso für die direkte Demokratie. Auch ein qua Volksinitiative lanciertes Gesetzgebungsprojekt verdankt sich vielfältigen Aushandlungs- und Abstimmungsprozessen zwischen diversen Interessengruppen – nur dass sich an diesen nicht Parlamentarier, sondern Bürger beteiligen. Ohnehin sollte man sich klar machen, dass Expertise hier wie dort nötig und natürlich auch bei direktdemokratischen Elementen eine gewisse repräsentative Struktur ganz unausweichlich, wenngleich etwas verdeckt ist: durchlaufen doch Entscheidungen der sachunmittelbaren Demokratie im Vorfeld Prozesse der Aggregation und Kumulation individueller Posi-

tionen, in denen die Initianten funktionell wie Repräsentanten wirken, und müssen die tatsächlich an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und Bürgerinnen wie bei Wahlen auch als Repräsentanten der Unentschlossenen und aus welchen Gründen auch immer daheim Gebliebenen angesprochen werden.

Abgesehen davon sitzt die Rede von der allzu vereinfachenden Ja/Nein-Dichotomie ihrerseits einer gewaltigen Simplifizierung auf. Denn es gibt viele, gerade auch besonders wichtige politische Entscheidungen, die exakt diese Struktur aufweisen. Man denke an historische Entscheidungen wie die Wiederbewaffnung in den 1950er Jahren oder die Einführung des Euro Jahrzehnte später: das war ein Nein zur Neutralität und ein Nein zur D-Mark. Auch andere Entscheidungen zeichnen sich durch eine klare Ja/Nein-Alternative ohne Möglichkeiten für im Wege des Kompromisses zu findende dritte Wege aus. Ausstieg aus der Kernenergie? Ja oder Nein. Endgültige Abschaffung der Wehrpflicht? Ja oder Nein. Soziales Jahr für alle jungen Menschen? Ja oder Nein. Zustimmung zum EU-Beitritt der Türkei? Ja oder Nein. Allgemeine Mautgebühr auf Autobahnen? Ja oder Nein. Man sieht: gar nicht so selten und oft in Fragen, die nicht nur Politiker bewegen, gibt es eine klare Entscheidungsalternative, was konkretisierende Detailregeln nicht ausschließt. Die ausgearbeiteten Gesetzentwürfe bei Volksentscheiden stehen im Übrigen an Länge und Komplexität denjenigen parlamentarischer Gremien im Allgemeinen nicht nach. Von der mangelnden „Eignung“ komplexer Gegenstände bleibt danach in rechtstatistischer Perspektive allein die Einsicht, dass es zahlreiche Sachverhalte respektive Themen geben mag, die wegen ihrer technischen Komplexität oder Detailliertheit kaum zum Gegenstand erfolgreicher Volksbegehren gemacht werden dürften, weil sie die Bürger schlicht nicht ansprechen. Damit erledigt sich dieser Einwand in der Praxis von selbst.

4. Eine verbreitete Sorge gilt dem Umstand, dass direkte Demokratie eine Schwächung der Institutionen parlamentarischer Demokratie nach sich ziehen könnte. In der Tat betritt mit Volksbegehren und Volksentscheid ein zweiter (potentieller) Legislatureur die Bühne. Neben

das Parlament als Gesetzgeber tritt das Volk als Gesetzgeber, wenn man so will: ein Konkurrent. Das Parlament verliert sein Gesetzgebungsmonopol. Aber die Aufhebung eines Monopols muss ja nichts Schlechtes sein. Konkurrenz belebt das Geschäft und erhöht zumeist die Qualität der Produkte. Vor allem vermag ein nichtparlamentarischer Akteur Probleme zu thematisieren, die entweder aufgrund der Repräsentationsdefizite des Parlaments unbeachtet oder doch unbewältigt bleiben oder aufgrund erfolgreicher Arbeit von Lobbyisten und hocheffektiven Interessengruppen eine wenig gemeinwohlförderliche Regelung erfahren. An unrühmlichen Beispielen dafür gibt es keinen Mangel: die unendliche Geschichte wirkungsloser, aber milliarden-schwerer Subventionen wie auch die endlosen Vergünstigungs- und Ausnahmetatbestände im Steuerrecht dürfen durchaus als Erfolgsliste durchsetzungsstarker Verbandsfunktionäre gelesen werden. Nur selten erreicht und erregt das die Öffentlichkeit wie unlängst bei der Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes für die Hotelbranche. Dieser Fall zeigt im Übrigen auch, dass die Durchsetzung partikularer Interessen im repräsentativen System mit seinen vielen informalen und halbformalen Einflusskanälen leichter gelingt als im offenen Meinungsaustausch eines kontrovers beurteilten Volksentscheides. Es gehört zum gesicherten politikwissenschaftlichen und auch staatsrechtlichen Wissen, dass es bestimmte Formen des Parlamentsversagens und „Schattenseiten des Grundgesetzes“ (Helmuth Schulze-Fielitz) in Gestalt eines überbordenden Parteienstaates gibt. Hier könnte schon die bloß theoretische Möglichkeit eines Volksentscheides heilsam wirken und die Bereitschaft der zuweilen stark abgehoben wirkenden Berufspolitiker deutlich steigern, sich bestimmten drängenden Anliegen der Bürger zu widmen, anstatt diese auszusitzen oder kraft Koalitionsabsprachen auf Eis zu legen. Andererseits ließen sich manche geplante Coups vereiteln. Aus Bayern kennen wir Fälle, in denen schon die bloße Androhung der (chronisch schwachen) Opposition, ein von der Regierung beabsichtigtes Gesetzgebungsprojekt auf den Prüfstand eines Volksentscheides zu stellen, Wunder gewirkt und das Vorhaben umgehend vereitelt hat: so etwa beim Versuch der Einführung des sog. „Strauß-

Fernsehens“ oder dem Plan Edmund Stoibers, die Lehrmittelfreiheit an allgemeinbildenden Schulen drastisch zu beschneiden. Man könnte insofern von einer Präventivwirkung direkter Demokratie und ihrer Funktion als Oppositionersatz sprechen.

Indes sollte man sich über die geringe tatsächliche Häufigkeit solcher alternativer Gesetzgebung durch das Volk selbst stets im Klaren sein. Normativer Gleichrang impliziert nicht empirisch-quantitative Gleichstellung. In einem modernen, hochkomplexen Großflächenstaat kann Volksgesetzgebung stets nur punktuelle Ergänzung und Korrektur bedeuten, nicht aber komplett an die Stelle des Repräsentativsystems treten. Es erscheint absolut utopisch, sich das Volk als Autor jener mehreren tausend Seiten des Bundesgesetzblattes vorzustellen, die der Bundestag Jahr für Jahr füllt. Aus diesem wohlgemerkt empirischen Regel-Ausnahme-Verhältnis folgt aber nun aber wiederum keineswegs die normative Nachrangigkeit der direkten Demokratie und noch weniger, dass ihr Anwendungsfeld zugunsten des Parlaments weitgehend einzuschränken wäre, wie man das immer wieder hören kann. Direkte Demokratie muss also keineswegs zur oft befürchteten Schwächung der repräsentativen Demokratie führen. Wiederum sprechen alle bisherigen Erfahrungen etwa in Bayern oder in der Schweiz dagegen.

5. Als regelrechtes Schreckgespenst wirkt in der Debatte um direkte Demokratie der unvermeidliche Hinweis darauf, damit drohe die Herrschaft einer aktivistischen Minderheit, die ihre Position der schweigenden oder passiven Mehrheit aufzwingt. Nun ist die Beteiligung an Bürger- oder Volksentscheiden in der Tat vergleichsweise gering und bleibt regelmäßig hinter der Beteiligung an Parlamentswahlen zurück, wenngleich wir auch hier seit Jahren dramatisch sinkende Zahlen beobachten. Der Vorwurf gegen Volksentscheide geht dahin, dass das Resultat hier letztlich nur von einer Minderheit von Stimmberechtigten aktiv sanktioniert worden ist. Hier muss man allerdings einen Augenblick innehalten und sich fragen, wie die Dinge eigentlich bei Wahlen liegen. Angenommen, bei einer mittlerweile als außerordentlich hoch geltenden Wahlbeteiligung von 75 Prozent erringt eine Partei einen absolut sensationellen Stimmenanteil von 50 Prozent und bildet

dann zusammen mit einer anderen Partei, die 10 Prozent der Stimmen erhalten hat, eine außerordentlich stabile Regierung mit sicherer Mehrheit im Parlament, das regelmäßig mit dieser Mehrheit die Gesetze verabschiedet – dann regieren auch hier Minderheiten! Denn: positiv getragen wird die siegreiche große Partei ja nur von 37,5 Prozent der gesamten Wahlbevölkerung, die kleine Partei von 7,5 Prozent. In der politischen Wirklichkeit sind die Verhältnisse noch viel drastischer, weil die Wahlbeteiligung oft nicht bei Dreiviertel, sondern regelmäßig bei kaum mehr (und manchmal noch weniger) als Zweidrittel liegt und die Koalitionsregierungen häufig mit sehr knappen Mehrheiten an Sitzen im Parlament operieren. In allen diesen Fällen repräsentiert eine mehr oder minder breite parlamentarische Mehrheit lediglich eine Minderheit der Wahlberechtigten. Der Grund liegt allein darin, dass die Wahlbeteiligung nie bei 100 Prozent, sondern oft weit darunter liegt, weil viele Bürger von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Die Wahlbeteiligung hat nun aber auf das Wahlergebnis absolut keinen Einfluss. Ganz selbstverständlich werden nach den im einzelnen höchst komplizierten Verfahren des Bundeswahlgesetzes alle Sitze des Bundestages unabhängig davon vergeben, ob die Wahlbeteiligung bei einhundert Prozent oder nur der Hälfte gelegen hat. Eine niedrige Wahlbeteiligung mag als politisches Warnzeichen gelten, ist aber verfassungsrechtlich nach einhelliger und richtiger Ansicht vollständig irrelevant. Was für Wahlen gilt, muss nun aber aus Gründen der normativen Gleichrangigkeit auch für Abstimmungen gelten, sofern nur die Abstimmungsfrage formgerecht gestellt wurde und allen Stimmberechtigten die Teilnahme offen stand. Jede Einschränkung – etwa in Gestalt von Quoren – ist nur um den Preis einer Spekulation über den Aussagegehalt der Entscheidung derjenigen zu haben, die der Abstimmung aus welchen Gründen auch immer ferngeblieben sind. Sagen wir es ganz klar und mit Blick auf den derzeitigen 17. Deutschen Bundestag, dessen Regierungskoalition von CDU, CSU und FDP bei den Wahlen knapp 21 Mio. Stimmen auf sich vereinigte, also ein gutes Drittel der insgesamt ca. 62 Mio. Wahlberechtigten (und deutlich weniger als die Hälfte der 44 Mio. Wähler): Wenn der Umstand, dass Gesetze, die die-

ser Bundestag mit der Mehrheit der Regierungskoalition annimmt, nur die im Wahlakt manifestierte aktive Unterstützung von ca. 34 Prozent der Wahlberechtigten hinter sich vereinen, ihre demokratische Dignität nicht mindert, dann kann für einen Volksentscheid, der von möglicherweise deutlich weniger als der Hälfte der Bürger aktiv unterstützt worden ist, nichts anderes gelten. Der an dieser Stelle unweigerlich folgende Hinweis, der Wahlakt sei im repräsentativen System des Grundgesetzes schlechthin unentbehrlich, trifft zu, erweist sich aber als zirkulär, weil er genau jenes Rangverhältnis unterstellt, das es erst noch zu beweisen gälte. Es fehlt ein tragfähiges Argument dafür, warum im einen Fall die Herrschaft der faktischen Minderheit akzeptabel sein soll, im anderen nicht. Richtigerweise muss in beiden Fällen der Ausübung der Volkssouveränität durch das deutsche Volk gelten, was die bayerische Verfassung von 1946 in ihrem Art. 2 Abs. 2 S. 2 souverän zusammenfasst: „Mehrheit entscheidet.“ Wer auf sein Mitentscheidungsrecht verzichtet, muss sich dann eben der Entscheidung fügen, die ohne sein Votum zustande gekommen ist.

6. Betrachten wir ein letztes Argument gegen die direkte Demokratie, das ebenfalls mit Minderheiten zu tun hat, aber gleichsam in diametraler Perspektive. Denn die Sorge um einen hinreichenden Schutz struktureller Minderheiten zählt zu den Einwänden gegen unmittelbare Sachentscheidungen der Bürger, die besonders ernst zu nehmen sind. Es lässt sich ja die Gefahr nicht leugnen, dass im Volksentscheid gerade nicht die perhorreszierten Minderheiten obsiegen, sondern die Mehrheitsbevölkerung die Anliegen von ethnischen, religiösen oder sonstigen Minoritäten hintanstellt oder gar missachtet. Freilich gilt auch hier: Grundrechtsgefährdungen sind kein Spezifikum der unmittelbaren Demokratie. Die weit mehr als vierhundert bundesgesetzlichen Normen, die das Bundesverfassungsgericht seit seinem Bestehen als verfassungswidrig verworfen hat, betrafen oft auch und gerade Grundrechtseinschränkungen durch den repräsentativen Gesetzgeber, die der Prüfung anhand der Vorgaben des Grundgesetzes nicht standhielten. Entscheidend ist nun der Umstand, dass in Deutschland auch Volksgesetze im Range unter der Verfassung stehen und der verfas-

sungsgerichtlichen Kontrolle in exakt gleichem Umfang unterworfen sind wie Parlamentsgesetze. In Bayern prüft der Bayerische Verfassungsgerichtshof erfolgreiche Volksentscheide nicht anders als solche Gesetze, die durch den Landtag verabschiedet wurden. Volksgesetze auf Bundesebene würden nach Einführung der direkten Demokratie in das Grundgesetz vom Bundesverfassungsgericht ebenso kontrolliert werden wie die von Repräsentativkörperschaften verabschiedeten Gesetze. Das unterscheidet die Situation im Übrigen entscheidend vom Minarettverbot in der Schweiz, wo eine gerichtliche Kontrolle von *Bundesgesetzen* nicht vorgesehen ist.

IV.

Wir beenden die Diskussion einiger besonders verbreiteter Einwände gegen die Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz und schließen mit einer grundsätzlichen Erwägung. Das Wichtigste beim Für und Wider von repräsentativer und direkter Demokratie dürfte sein, beide denkbaren Autoren der Gesetze: Volk und Parlament, in ihren Wirkmöglichkeiten realistisch einzuschätzen. So verfehlt einerseits die verbreitete Volksphobie und die idealistische Stilisierung der Repräsentanten zu entsagungsvollen Hütern des Gemeinwohls sind, so verfehlt wäre andererseits eine naive Volksmythologisierung. Formen direkter Demokratie sollten nicht mit der Aura der einzig wahren, quasi unverfälschten Artikulation des Volkswillens versehen werden. Der Rechtstheoretiker und Staatsrechtler Hans Kelsen hat in seiner grundlegenden Studie „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, verfasst in den unruhigen Jahren der Weimarer Republik, von der im Grunde religiös-metaphysischen Hypothese gesprochen, wonach „das Volk, und nur das Volk, im Besitze der Wahrheit wäre, die Einsicht des Guten hätte“. Das aber hieße, so konstatierte er weiter, „an ein Gottesgnadentum des Volkes glauben, eine Zumutung, ebenso unmöglich wie jene, die das Gottesgnadentum eines Fürsten proklamiert“. Ganz nüchtern bleibt daher festzuhalten, dass das Volk genauso irren kann

wie ein von ihm gewähltes Parlament. Weder der eine noch der andere Akteur kann für sich reklamieren, stets im alleinigen Besitze der Wahrheit zu sein, von der Kelsen spricht. So bleibt nur der immer neue Kampf um das bessere Argument und die jeweilige Mehrheit – sei es die Mehrheit der Wähler oder der Abgeordneten, sei es die Mehrheit der Abstimmenden in einem Volksentscheid. Die repräsentative Demokratie bildet genauso wenig die einzig oder wirklich wahre Form der Volkssouveränität wie die direkte Demokratie. Das Grundgesetz ist prinzipiell offen für beide Varianten, wie sie die Bayerische Verfassung seit jeher kennt und auch praktiziert.

LITERATUR

- Berlit, Uwe (1993): „Soll das Volk abstimmen? Zur Debatte über direktdemokratische Elemente im Grundgesetz“, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 76, Baden-Baden: Nomos, 318–359.
- Dreier, Horst/Wittreck, Fabian (2010): „Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz“, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden: Nomos, 11–39.
- Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg., 2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte–Praxis–Vorschläge. 2., völlig überarbeitete Auflage. Mit Geleitworten von Gerald Häfner und Hans-Jochen Vogel, München: Olzog.
- Hofmann, Hasso/Dreier, Horst (1989): „Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz“, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: de Gruyter, 165–199.
- Jung, Otmar (1994): *Grundgesetz und Volksentscheid*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kelsen, Hans (1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Auflage, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

- Maurer, Hartmut (1997): *Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie*, Karlsruhe: Müller.
- Neumann, Peter (2009): *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*, Baden-Baden: Nomos.
- Rux, Johannes (2008): *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*, Baden-Baden: Nomos.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2009): „Schattenseiten des Grundgesetzes“, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht des Grundgesetzes. Sechs Würzburger Vorträge zu 60 Jahren Verfassung*, Berlin: Duncker & Humblot, 9–50.
- Wittreck, Fabian (2005): „Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung in Fragen der unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2002“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N.F., Bd. 53, Tübingen: Mohr Siebeck, 111–185.

