

EDITORIAL

Die Einführung volksgesetzgeberischer Instrumente auf Bundesebene galt lange Zeit als indiskutabel. Grund dafür waren nicht nur die praktischen Schwierigkeiten einer notwendigen Grundgesetzänderung, sondern prinzipielle Überlegungen zum Verhältnis repräsentativer und so genannter direkter Demokratie, auch Zweifel an der Kompatibilität mit den Entscheidungsmechanismen im Bundesstaat und die – wenngleich nicht unstrittig eingeordneten – „Lehren aus Weimar“. Seit den Verfassungsdiskussionen infolge der deutschen Einheit und der fortschreitenden europäischen Integration Anfang der 1990er Jahre ist das Thema prominenter geworden, haben Bürger immer vernehmlicher solche Partizipationsmöglichkeiten gefordert und Politiker sich zunehmend diesen Forderungen geöffnet. Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung sind die Stuttgarter „Wutbürger“, deren Proteste gegen den Bahnstufensneubau zu manch populistischem Kotau vor „plebiszitären Elementen“ führten. Die direkte Demokratie ist aber nicht per se die edlere Form, sondern es muss wohl bedacht werden, welche Errungenschaften und Vorteile – gerade für Minderheiten – parlamentarische Repräsentation aufzuweisen hat, bevor sie ergänzt oder gar teilweise ersetzt wird durch Volksbeteiligung an der Gesetzgebung.

Fragen demokratischer Partizipation stehen im Zentrum mehrerer Beiträge in diesem Heft der ZParl. *Eike-Christian Hornig* hat 131 Volksabstimmungen in neun europäischen Ländern untersucht und ermittelt, dass bei obligatorischen Referenden die parteitaktische Nutzung hinter die Orientierung an dem jeweiligen Sachproblem zurücktritt. Damit könnte dieses Instrument, so sein Schluss, gerade im parteidominierten deutschen Bundesstaat dazu beitragen, Reformblockaden zu überwinden. Die Praxis von Volksentscheiden auf Landesebene zeigen zwei Fälle aus Bayern und Hamburg. *Harald Schoen, Alexander Glantz* und *Rebecca Teusch* kennzeichnen die Abstimmung über das Rauchverbot als Sieg von Nichtrauchern über Raucher. Erstere waren erheblich beteiligungsbereiter als letztere, und ihre Einstellung zum Rauchen war in den Abstimmungskampagnen so wirkmächtig, dass Vorstöße zu einer Lockerung des Verbots aussichtslos scheinen. Mehr noch: das bayerische Beispiel könnte die Nichtraucher, die auch in anderen Bundesländern die Mehrheit stellen, dazu ermutigen, den direktdemokratischen Weg für ihr Anliegen zu beschreiten. Die Hoffnung, dass Interessen von Minderheiten – noch dazu benachteiligten – durch Volksentscheide mehr Berücksichtigung finden als in repräsentativdemokratischen Verfahren, erschüttern *Annette Elisabeth Töller, Sylvia Pannowitsch, Céline Kuscheck* und *Christian Menrich*. Im Verlauf der Hamburger Schulreform zeigte sich erneut die ungleiche Handlungsfähigkeit der Akteure. Geht es um die Umverteilung von Chancen, ist mit einiger Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass gut organisierte Ingroups ihre Interessen gerade mithilfe von Volksabstimmungen durchsetzen können.

Ob die neue Möglichkeit, Petitionen beim Bundestag elektronisch einzureichen, diese klassische Form politischer Beteiligung zu einem quasi-plebiszitären Instrument gemacht hat, erörtern *Andreas Jungherr* und *Pascal Jürgens* mithilfe von Petenzahlen und einer Nutzertypologie. Sie sehen einen potentiellen Konflikt zwischen der mit der Modernisierung des Petitionswesens angestrebten Stärkung des „Mitwirkungsrechts“ und den eher mageren konkreten Resultaten öffentlicher Mobilisierung. Der „Aufstand der Netzbürger“ könnte noch bevorstehen.

So eingespielt herkömmliche Partizipationsformen wie Kandidatenaufstellungen, Parteivorstands- und Delegiertenwahlen sind, so sind sie doch keineswegs frei von Fehlverhalten ihrer Akteure. *Marcus Hausen* dokumentiert die strafrechtlichen Konsequenzen der Nicht-Aufnahme von Neumitgliedern, der Fälschung von Dokumenten und anderer Manipulationen bei diesen wichtigen Verfahren innerparteilicher Demokratie.

Dem Parlamentsrecht und seiner Fortentwicklung durch die Verfassungsgerichte widmet sich *Martina Flick*. In den letzten beiden Jahrzehnten sind die parlamentarischen Minderheitsrechte in fast allen Bundesländern deutlich ausgeweitet worden. Wichtiger als die – umfangreiche – Judikatur der Landesverfassungsgerichte war dafür aber das Vorbild fortschrittlicher Landesverfassungen sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Für die machtvolle Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktion schien das dänische Folketing ein leuchtendes Beispiel zu geben. Sein Europaausschuss kann dem jeweiligen Minister für sein Abstimmungsverhalten im Ministerrat der EU bindende Verhandlungsmandate erteilen. *Tim Micklers* Untersuchung dieser Mandate zeigt jedoch, dass der Ausschuss fast immer die Position der Regierung bestätigt. Dennoch ist er ein starker Kontrolleur, weil seine formalen Rechte Abstimmungen im Vorfeld der Sitzungen nahelegen und als Damoklesschwert wirken: Noch nie hat sich ein dänischer Minister während einer Ministerratssitzung von seinem Mandat entfernt.

Als eher schwach gelten Zweite Kammern, sofern sie nicht in Bundesstaaten die territoriale Repräsentation sicherstellen. Dies gilt auch für den Irischen Senat. Warum er trotz seiner (vorgeblich) berufsständischen Zusammensetzung bisher vor Abschaffung und sogar Reformen bewahrt blieb, zeigt *Martin Kenneder*: Der Seanad fungiert als Reservebank für die politische Elite, repräsentiert Nordirland symbolisch und entlastet Erste Kammer wie Regierung, ohne sie zu behindern. Diese wurden 2011 einem drastischen Wandel ausgesetzt. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise führte zur Parlamentsauflösung, und in den Neuwahlen fand die Dominanz der Fianna Fáil ein Ende. Die strukturellen Indikatoren, die *Thomas Krumm* in seiner Wahlanalyse berechnet, belegen: Eine Rückkehr zum alten dominierten Parteiensystem in Irland ist auf längere Sicht unwahrscheinlich.

Wichtige Handreichungen und Anstöße für die politikwissenschaftliche Forschung geben *Christopher Baethge* und *Markus Seyfried*. Mit einer Untersuchung aller Landtagswahlen seit 1949 zeigt *Baethge* auf, dass es den jeweiligen Regierungsparteien im Bund so gut wie nie mehr gelingt, auf Landesebene einen Regierungswechsel herbeizuführen. Damit konfrontiert er zentrale Hypothesen der einschlägigen Literatur. Angesichts der bedrohlichen Staatsverschuldung kommen *Seyfrieds* Plädoyer, die Rechnungshöfe intensiver zu erforschen, und seine konkreten Vorschläge zu Inhalten und Methoden gerade recht.

Die anhaltenden Turbulenzen auf den Finanzmärkten und die Euro-Rettungsfonds haben auch die öffentliche Aufmerksamkeit für die – allerdings keineswegs neue – Problematik der Verschuldung der Staatshaushalte geschärft. Seit 2009 ist in Deutschland eine Schuldenbremse für Bund und Länder im Grundgesetz verankert. Damit haben die Landtage ihre Autonomie bei den Ausgaben weitgehend eingebüßt. *Roland Sturm* diskutiert die Legitimation und die Konsequenzen dieses massiven Eingriffs in das parlamentarische „Königsrecht“, die Budgethoheit. Er schätzt die Wirksamkeit der Schuldenbremse angesichts der Handlungslogik des deutschen Föderalismus skeptisch ein. Ob damit gar „die letzte Stufe der Selbstaufgabe der Länder“ erreicht ist?

Suzanne S. Schüttemeyer