

Direkte Demokratie auf Landes- und Bundesebene. Welche Verfahren sind geeignet?

Frank Decker

1. Direkte Demokratie: vom linken zum rechten Thema?

Von den sieben Parteien, die im 2017 gewählten Bundestag vertreten sind, haben sich in ihren Wahlprogrammen bis auf eine – die CDU – alle dafür ausgesprochen, Volksabstimmungen auch auf der Bundesebene einzuführen. Mit besonderem Eifer wurde die Forderung im Wahlkampf allerdings nicht verfolgt. Selbst bei der AfD, die sich mit dem Ziel, das „Schweizer Modell“ der direkten Demokratie für die Bundesrepublik zu übernehmen, inzwischen an die Spitze der Plebiszitbefürworter gesetzt hat, spielte das Thema nur eine nachgeordnete Rolle. Ähnliches gilt für die CSU, die sich in ihrem „Bayernplan“ erstmals für die Möglichkeit von Volksbegehren (bei Verfassungsänderungen) auf Bundesebene ausgesprochen hat, nachdem sie zuvor bereits für obligatorische Referenden „bei nicht zu revidierenden Weichenstellungen und für europäische Fragen von besonderer Tragweite“ eingetreten war. Dennoch belegen die Positionen eine bemerkenswerte Entwicklung. Die Forderung nach mehr direkter Demokratie, früher ein eher linkes Thema, wird zunehmend zu einem Thema der politischen Rechten. Das gilt nicht nur für das „Ob“, sondern auch für das „Wie“, denn mit ihrer Präferenz für die „von unten“, also den Bürgern selbst ausgelöste „Volksgesetzgebung“ machen sich die rechten Parteien heute dasselbe Modell der direkten Demokratie zu eigen, das in Deutschland bisher vor allem von SPD, Grünen und Linken propagiert wurde und die direktdemokratische Verfassungsgebung fast ausnahmslos bestimmt hat. Dass die linken Parteien dadurch in Argumentationsnöte kommen, liegt auf der Hand.

Für den Rechtspopulismus ergibt sich die Forderung nach mehr direkter Demokratie folgerichtig aus der Kritik am gesellschaftlichen und politischen Establishment, die sein eigentliches Wesensmerkmal darstellt – gepaart mit der letztlich anmaßenden Behauptung, man selbst würde den „wahren“ Willen des Volkes vertreten.¹ Das politische Establishment wird in den repräsentativen Institutionen verortet oder ganz mit ihnen gleichgesetzt, wobei die Parteien die Hauptzielscheibe abgeben. Weil diese und die von ihnen kontrollierten Parlamente dazu neigten, sich von den Meinungen und Interessen des Volkes zu entfernen, müsse das Volk seine Geschicke notfalls selbst in die Hand nehmen können. Allerdings wäre es falsch, das Eintreten für die direkte Demokratie mit der populistischen Demokratieauffassung gleichzusetzen. Bei den heutigen rechts- und linkspopulistischen Herausfordererparteien entspringt es in erster Linie ihrer Rolle als Fundamentalopposition. Weil und solange sie selbst im repräsentativen System in der Minderheit sind, gilt ihre Vorliebe deshalb den von unten ausgehenden Verfahren, die bei Bedarf gegen die Regierenden, mithin zu Opposi-

1 Vgl. Jan-Werner Müller, Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin 2016, S. 42 ff.

tionszwecken eingesetzt werden können. Ganz anders verhält es sich, wenn die Populisten selbst die Mehrheit erlangen. Dann entwickeln sie plötzlich eine Präferenz für von oben ausgelöste Referenden², die ihrer Herrschaft akklamieren und die Opposition dauerhaft in die Minderheitsrolle drängen sollen. Gleichzeitig werden die oppositionell einsetzbaren Initiativrechte beschnitten. Ungarn unter *Viktor Orbán* gibt davon ein beredtes Beispiel.

Die wachsende Skepsis der linken Parteien gegenüber der direkten Demokratie muss vor diesem Hintergrund gesehen werden. Bestärkt wird sie durch die konkreten Erfahrungen aus den deutschen Ländern, wo es die Volksgesetzgebung seit 1996 flächendeckend gibt. So geriet etwa der Volksentscheid über die Schulreform 2010 in Hamburg ausgerechnet für die Grünen zu einer herben Niederlage, die sich zuvor unter allen Parteien am entschiedensten für die Volksrechte eingesetzt hatten. Mit zunehmenden Gebrauch der direktdemokratischen Verfahren stellten deren linke Befürworter irritiert fest, dass diese offensichtlich nicht nur progressive Anliegen befördern. Bestätigt wurden sie darin durch Beispiele aus dem Ausland, wo die Bürger in nationalen Referenden mehrfach EU-Verträge zu Fall gebracht (so in Dänemark, Frankreich, Irland, den Niederlanden und Großbritannien) oder eine Verschärfung der Einwanderungspolitik durchgesetzt haben (Schweiz).

Die Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2017 spiegeln die veränderten Interessenlagen wider. So wurde die bereits sehr zurückhaltend formulierte Passage im Sondierungspapier der Jamaika-Parteien, wonach man „die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkten Demokratie ergänzen“ wolle – ergänzt um den Zusatz, die „Rechte von Minderheiten und Grundrechte stehen dabei nicht zur Disposition“ – von der CDU streitig gestellt. Betrieben wurde das Anliegen vor allem von der CSU, während sich die die Grünen und die FDP bestenfalls indifferent verhielten. In einer möglichen Koalitionsvereinbarung wäre das Thema vermutlich ähnlich gehandhabt worden wie von der – nach dem Scheitern von Jamaika – neu aufgelegten Großen Koalition, die sich in ihrem Vertrag darauf verständigt hat, Vorschläge für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes von einer Expertenkommission erarbeiten zu lassen. Bewegt hat sich dabei vor allem die CDU, die vier Jahre zuvor eine von SPD und CSU erzielte Übereinkunft für die Einführung der Plebiszite³ noch mit ihrem Veto blockiert hatte. Nach dieser Übereinkunft wären ein „volksbegehrtes“ Referendum gegen bereits beschlossene Gesetze (Wunsch der SPD) und die Möglichkeit einer Volksbefragung zu wichtigen europapolitischen Fragen (Wunsch der CSU) gleichzeitig in das Grundgesetz eingeführt worden.

2. Die Präferenz für die direkte Demokratie „von unten“

Fragt man die Bürger selbst, ob sie mehr unmittelbare Beteiligungsrechte wünschen, ist die Zustimmung überwältigend; in der Regel liegt sie bei um die 80 Prozent.⁴ Dies spiegelt sich zwar nur zum Teil in der Nutzung der Verfahren wider, die bis heute in den Ländern

2 In der Literatur werden diese in der Regel als „Plebiszite“ bezeichnet.

3 Vgl. *Robert Roßmann*, Union und SPD wollen bundesweite Volksabstimmungen, in: SZ online vom 11. November 2013, <https://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsverhandlungen-union-und-spd-wollen-bundesweite-volksabstimmungen-1.1816241> (Abruf am 1. August 2018).

4 Vgl. *Frank Decker* / *Marcel Lewandowsky* / *Marcel Solar*, Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn 2013, S. 50 ff.

und Kommunen der Bundesrepublik sehr unterschiedlich ausfällt. Die Gründe für den zurückhaltenden Gebrauch sind jedoch nachvollziehbar und stehen zur hohen Wertschätzung der direkten Demokratie nicht unbedingt in Widerspruch. Sie liegen vor allem in den vom Verfassungsgeber aufgebauten Verfahrenshindernissen, die die Anwendbarkeit der Verfahren und deren Erfolgchancen beeinträchtigen, sowie in den individuellen Verhaltenskalkülen der Bürger. Diesen scheint es vor allem darauf anzukommen, dass sie die Möglichkeit haben, die Verfahren zu nutzen.⁵ Ob sie dies auch tun, hängt davon ab, wie sehr sie sich von der zu entscheidenden Frage betroffen fühlen oder an ihr interessiert sind.

Für die hohe Wertschätzung der direkten Demokratie erscheinen drei Gründe maßgeblich. Der erste und wichtigste liegt in der Legitimationskrise der Parteiendemokratie, die durch rückläufige Wahlbeteiligungen, häufigere Abwahl von Regierungen und wachsende Stimmenanteile für Außenseiterparteien belegt wird. Die Unzufriedenheit mit den bestehenden repräsentativen Institutionen und der Ruf nach mehr direkter Demokratie stellen Seiten derselben Medaille dar. Dass der Ausbau und die verstärkte Nutzung der Verfahren in der Bundesrepublik ihren Ausgang in den achtziger Jahren nahmen, als die Rede von der Parteien- und Politikerverdrossenheit die Runde machte, war kein Zufall. Heute wird die direkte Demokratie gerade von den Rechtspopulisten als Mittel propagiert, um Repräsentationsschwächen des vorhandenen Systems auszugleichen.⁶ Das Attribut „direkt“ soll dabei zugleich suggerieren, dass es sich um eine höherwertige, ja die eigentliche Form der Demokratie handelt.

Die anderen beiden Gründe werden verständlich, wenn man die direkte Demokratie mit sonstigen Formen der politischen Partizipation vergleicht. Gegenüber den so genannten deliberativen Verfahren (Bürgerhaushalte, Planungszellen etc.), aber auch gegenüber allen nicht-verfassten Beteiligungsformen (Bürgerinitiativen, Demonstrationen etc.) genießen die direktdemokratischen Instrumente aus der Sicht der Bürger den Vorzug, dass mit ihnen nicht nur Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden kann, sondern sie selbst diese Entscheidungen unmittelbar und verbindlich herbeiführen. Und mit den Wahlen (als der nach wie vor weitest verbreiteten Partizipationsform) verbindet sie, dass es sich um ein niedrigschwelliges, relativ einfach zu nutzendes Instrument handelt.

Die Gründe zwei und drei beziehen sich allerdings nur auf den Volksentscheid (oder die Volksabstimmung) im engeren Sinne, der am Ende eines direktdemokratischen Verfahrens steht. Für die Einordnung und Bewertung solcher Verfahren kommt es vor allem darauf an, wer den Entscheid auslöst: die Verfassung (obligatorisches Referendum), die Regierungorgane, das heißt Regierung und/oder das Parlament (einfaches Referendum), oder die Bürger selbst. Im letztgenannten Fall ist zusätzlich noch danach zu unterscheiden, ob über ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz oder über eine Gesetzesvorlage aus dem Volk abgestimmt wird. Bei der ersten Variante, die in der Schweiz unter dem Begriff fakultativer Referendum geläufig ist, handelt es sich der Intention nach um eine „Vetoinitiative“, für die zweite hat sich der in Deutschland übliche Begriff der „Volksgesetzgebung“ eingebürgert.⁷

5 Vgl. *Alois Stutzer / Bruno S. Frey*, Stärkere Volksrechte – zufriedener Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, in: *Swiss Political Science Review*, 6. Jg. (2000) H. 3, S. 1 – 30.

6 Vgl. *Frank Decker*, Der neue Rechtspopulismus, Opladen 2004, S. 225 ff.

7 Zur Typologie und systemischen Verortung der Verfahren vgl. *ders.*, Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Bonn 2016, S. 52 ff.

Wenig spricht dafür, dass die deutschen Bürger in ihrer Wertschätzung für die direkte Demokratie zwischen diesen Varianten differenzieren. Das heißt: Anders als in der Schweiz gibt es keine empirischen Belege, dass ihre Präferenz besonders den von unten ausgelösten Verfahren gilt. Die direkte Demokratie ist für sie also mehr oder weniger gleichbedeutend mit dem Volksentscheid. Darin spiegelt sich auch der Charakter der den Volksentscheid auslösenden Initiativen wider, die eine ausgesprochen hochschwellige Form der politischen Partizipation darstellen und sich darin mit den oben erwähnten anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung treffen. Wenn von „Volksgesetzgebung“ die Rede ist, sollte man deshalb in Erinnerung behalten, dass es zunächst immer politisch stark interessierte und häufig zugleich ressourcenstarke Minderheiten sind, die diese Initiativen betreiben.

Befragt man den plebiszitfreundlichen Teil der Experten und sachkundigen Bürger zu den verschiedenen Spielarten, ergibt sich ein etwas anderes Bild. Hier genießen die von unten ausgelösten Verfahren nicht nur eine besondere Wertschätzung⁸ – sie gelten als die einzig wahre, authentische Form der direkten Demokratie. Dieser Ansicht liegt nicht unbedingt ein populistisches Demokratieverständnis zugrunde, wie man in Anschluss an das zuvor Gesagte vielleicht vermuten könnte. Vielmehr verweist sie auf die pfadabhängige Entwicklung der direktdemokratischen Verfassungsgebung in Deutschland, die sich schon Mitte des 19. Jahrhunderts ganz auf die Volksgesetzgebung kapriziert hatte. Dieser Pfad wurde seither nie mehr verlassen.⁹ Die direkte Demokratie spielte zwar nach 1945 weder im Bund noch in den Ländern eine große Rolle. Als sich ab Ende der achtziger Jahre das Bedürfnis nach einer direktdemokratischen Belebung der Parteiendemokratie regte, griff man jedoch in den Ländern und Kommunen wie selbstverständlich auf das tradierte Instrument der Initiative zurück.

Die Befangenheit im Modell der Volksgesetzgebung wird von den Befürwortern und Gegnern der direkten Demokratie gleichermaßen geteilt. Auf der Befürworterseite erfährt sie dabei bisweilen eine befremdlich wirkende normative Überhöhung. So gibt es für *Werner J. Patzelt* in der Welt der direkten Demokratie eine einfache Unterscheidung von „gut“ und „schlecht“. Schlecht seien alle direktdemokratischen Instrumente, „die Politikern weitere Machtmöglichkeiten erschließen, ja von ihnen sogar manipulativ eingesetzt werden können. Das wiederum sind sämtliche Volksabstimmungen, die ... vom Staats- oder Regierungschef oder von Parlamentsmehrheiten [angesetzt werden können], ganz gleich, ob es sich um anschließend politikbindende Abstimmungen oder um konsultative Referenden handelt, die in der Sache nichts entscheiden“¹⁰. Grundsätzlich gut seien dagegen jene Verfahren, „welche die Handlungsspielräume von Politikern *begrenzen* beziehungsweise deren Nutzung in eine – wie bei den Wahlen – von der Bevölkerung anscheinend bevorzugte Richtung *lenken*. Das sind obligatorische Verfassungs- oder gar Gesetzesreferenden, ferner die bekannten Verfahren der Volksgesetzgebung, außerdem das

8 Exemplarisch dafür ist die Position des Dresdner Politikwissenschaftlers *Werner J. Patzelt*. Vergl. *ders.*, Mehr direkte Bürgerbeteiligung – ein „Heilmittel“ gegen Populismus und Extremismus?, in: *Andreas A. Apelt / Dirk Reimers* (Hrsg.), *Repräsentative versus direkte Demokratie*, Halle (Saale) 2018, S. 57–79.

9 Vgl. *Yu-Fang Hsu*, *Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland. Eine Untersuchung zu den ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung*, Baden-Baden 2014.

10 Vgl. *Werner J. Patzelt*, a.a.O. (Fn. 8), S. 60.

viel weniger bekannte, doch ungleich wirkungsvollere Instrument des fakultativen gesetzes-aufhebenden Referendums¹¹.

Die vermeintliche Minderwertigkeit der „von oben“, also von Regierung oder Parlament ausgelösten Referenden wird bei *Patzelt* damit begründet, dass sich die Regierenden so vor ihrer Entscheidungsverantwortung im repräsentativen System „drücken“ würden; zudem sei das von oben angeordnete „Plebiszit“ ein typisches Akklamationsinstrument diktatorischer Regime. Dass gerade der letztgenannte Hinweis im deutschen Kontext leicht ver-fängt, ist verständlich. Einerseits erinnert er an die Volksabstimmungen, die 1933, 1934 und 1938 im Dritten Reich von den Nationalsozialisten abgehalten wurden.¹² Andererseits sind akklamatorische Referenden in so genannten „elektoralen“ Demokratien tatsächlich ein verbreitetes Instrument.¹³ Ansonsten haben beide Argumente mit der Wirklichkeit wenig zu tun. Plebiszite sind nicht schon deshalb fragwürdig oder schlecht, weil sie von Diktatoren missbraucht werden. Nachdem die von oben ausgelösten Verfahren in den meisten etablierten Demokratien vorkommen, müsste man sich andernfalls um deren Stabilität sorgen. Ein nüchterner Blick zeigt ferner, dass die Regierenden in den demokratischen Ländern von den Referenden äußerst selten Gebrauch machen. Zur Anwendung gelangen sie – wenn überhaupt – nur in Konstellationen, in denen eine Regierungspartei oder -koalition in einer zentralen politischen Frage gespalten ist.¹⁴ Das Referendum dient dann dazu, die Frage für beide Seiten gültig zu entscheiden. In dieser Funktion ähnelt es der Streitschlichtung durch ein Gerichtsurteil.¹⁵ Dass die erhoffte befriedende Wirkung nicht immer eintritt, zeigt das Brexit-Referendum in Großbritannien, dessen Legitimität von der unterle-genen Seite offen angezweifelt wird. War es deshalb falsch, die Volksabstimmung anzusetzen? Im Bewusstsein der Plebiszitbefürworter wenig verankert ist auch, dass die beiden Volks-entscheide mit der bisher höchsten Beteiligung in den deutschen Ländern¹⁶ – die Abstimmung über Stuttgart 21 in Baden-Württemberg im November 2011 und die Abstimmung über die Olympia-Bewerbung in Hamburg im November 2015 – von oben ausgelöste Ver-fahren waren.

11 Ebenda, S. 61 (Hervorhebung im Original).

12 Vgl. *Frank Omland*, Plebiszite in der Zustimmungsdiktatur – Die nationalsozialistischen Volks-abstimmungen 1933, 1934 und 1938: Das Beispiel Schleswig-Holstein, in: *Lars P. Feld / Peter M. Huber / Otmir Jung / Christian Welzel / Fabian Wittreck* (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, Baden-Baden 2010, S. 131 – 159.

13 Ein Beispiel ist die von der Fidesz-Regierung in Ungarn angesetzte Volksbefragung am 2. Okto-ber 2016 über die EU-Flüchtlingspolitik. Auch wenn die Abstimmung aufgrund der zu geringen Beteiligung formal ungültig war, belegt sie den Umbau des Landes zu einem quasi-demokrati-schen autoritären System.

14 Vgl. *Maija Setälä*, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analy-sis of Institutions*, Basingstoke 1999, S. 93.

15 Gerade dieses Prinzip spielt in der Bundesrepublik eine überragende Rolle. Hier ist an die Stelle des im Verfassungsstaat nicht vorgesehenen Souveräns sukzessive das Verfassungsgericht getreten, das durch seine letztverbindlichen Entscheidungen selber Regierungsgewalt ausübt und das Demokatieprinzip des Artikels 20 GG aushebelt. Was man im einen Falle als Flucht der Regieren-den vor der Verantwortung mit markigen Worten kritisiert (das Weiterreichen einer Entschei-dung an das Volk), wird im anderen Fall (wenn eine Entscheidung an das Verfassungsgericht weitergereicht wird) nicht nur widerspruchlos hingenommen, sondern sogar begrüßt.

16 Die zeitgleich mit einer regulären Wahl abgehaltenen Abstimmungen bleiben hier unberücksich-tigt.

3. Die Systemwidrigkeit der von unten ausgelösten Verfahren in der parlamentarischen Demokratie

Bereits eine oberflächliche Betrachtung zeigt, dass die vermeintlich „schlechten“, von oben ausgelösten plebiszitären Instrumente hinsichtlich ihrer Integrierbarkeit in das vorhandene repräsentativ-parlamentarische System wesentlich weniger Probleme aufwerfen als die „gute“, von unten angestoßene Initiative. Dazu muss man sich nur die Funktionslogik der parlamentarischen Regierungsform etwas näher vergegenwärtigen. Im Unterschied zum gewaltentrennenden Präsidialismus, wo Regierung und Parlament sich in ihrem gegenseitigen Bestand nichts anhaben können, handelt es sich beim Parlamentarismus um ein System der Gewaltenfusion.¹⁷ Die Regierung geht aus der Mehrheit des Parlaments hervor, die sie politisch trägt und mit ihr eine Einheit bildet. Zwischen regierender Mehrheit und Opposition besteht eine klar festgelegte Aufgabenteilung: Der Regierung gebührt das Monopol der politischen Initiative und Gestaltung, während die Opposition als parlamentarische Minderheit ganz auf ihre Kontroll- und Alternativfunktion verwiesen ist, die sie mit dem Ziel wahrnimmt, die Regierung nach der kommenden Wahl abzulösen. Ein gleichzeitiges Initiativ- und Entscheidungsrecht des Volkes in der Gesetzgebung würde dieses Wechselspiel unterlaufen. Denn bemächtigt sich die parlamentarische Opposition dieses Instruments, könnte sie von der Regierungsmehrheit beschlossene oder geplante Gesetze über den Umweg einer Volksabstimmung schon im Vorfeld einer Wahl zu Fall bringen. Diese Möglichkeit besteht ganz unmittelbar bei der von *Patzelt* favorisierten „Vetoinitiative“, die dem Volk das Recht gibt, innerhalb einer bestimmten Frist eine Abstimmung über ein parlamentarisch beschlossenes Gesetz zu verlangen. Sie wäre aber auch bei einer „positiven“, von den Bürgern selbst formulierten und eingebrachten Initiative gegeben, wenn diese dazu dient, ein anstehendes Gesetzesvorhaben mit einem Gegenentwurf zu vereiteln oder in eine andere Richtung zu lenken. In beiden Fällen gerieten parlamentarischer Mehrheits- und Volkswille in Widerstreit.

Die Systemunverträglichkeit der von unten ausgehenden Verfahren wird durch zwei Beobachtungen gestützt. Erstens zeigt ein Vergleich der europäischen Demokratien, dass die Volksgesetzgebung im nationalen Rahmen kaum verbreitet ist. Nur einige ostmitteleuropäische Länder (insbesondere Litauen, Ungarn, die Slowakei und auch Slowenien) haben sie nach 1989 in ihre Verfassungen eingeführt.¹⁸ Dies geschah nach dem von unten erzwungenen Systemwechsel aus einem gewissen demokratischen Überschwang heraus. Ein Teil der Länder konnte zudem an direktdemokratische Traditionen aus der Zwischenkriegszeit anknüpfen, die wiederum auf die Rezeption der Weimarer Reichsverfassung zurückgingen. In Westeuropa sind die von unten ausgelösten Verfahren dagegen bis heute nirgends vorhanden¹⁹, nicht einmal in der Schweiz, wo die Bürger keine einfachen Gesetze, sondern nur

17 Vgl. *Frank Decker*, Ist die Parlamentarismus-Präsidialismus-Dichotomie überholt? Zugleich eine Replik auf Steffen Kailitz, in: *ZPol*, 19. Jg. (2009), H. 2, S. 169 – 203.

18 Vgl. *Benjamin Ewert*, Potentiale der direkten Demokratie in Litauen, Slowenien und Ungarn unter besonderer Berücksichtigung der politischen Kultur, Frankfurt am Main 2007; *Stefan Vöspertnik*, Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Baden-Baden 2014.

19 In einigen Ländern gibt es hier mittlerweile etwas Bewegung. So hat zum Beispiel Frankreich das von oben ausgelöste Referendum im Zuge einer Verfassungsreform 2008 für unverbindliche

Verfassungsänderungen begehren können und sich die direkte Demokratie ansonsten im Veto gegen bereits beschlossene Gesetze konzentriert. Ein „abrogatives Referendum“, mit dem bestehende Gesetze nachträglich aufgehoben werden können, kennt zudem außerhalb der Schweiz allein Italien.²⁰

Zum anderen sind die Verfahren in der Regel so restriktiv ausgestaltet, dass die befürchteten Kollisionen zwischen parlamentarischem und Volksgesetzgeber ausbleiben oder keine größeren Schäden verursachen.²¹ Begrenzt wird die Anwendbarkeit und Erfolgswahrscheinlichkeit unter anderem durch weitreichende Themenauschlüsse, insbesondere die so genannte „Finanztrias“²², hohe Quoren, die Möglichkeit der parlamentarischen Konterlegislatur sowie sonstige, nur scheinbar nebensächliche Regelungen.²³ Die Verfassungsgeber sind sich also des im Volksgesetzgebungsmodell angelegten „systemischen“ Konflikts durchaus bewusst. Wären die Instrumente ähnlich leicht anwendbar und ihre Erfolgchancen so groß wie in der Schweiz, würde sich das auf dem Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition basierende Wettbewerbsmodell des parlamentarischen Systems über kurz oder lang in ein Konsens- oder Konkordanzsystem verwandeln. Denn wenn eine Regierung jederzeit damit rechnen muss, dass das Volk gegen ihre Gesetzesvorhaben das „Referendum ergreift“, setzt sie natürlich alles daran, durch eine vorsorgliche Berücksichtigung möglicher Interessenwiderstände genau dies zu verhindern. In der Schweiz haben die schon bald nach

Initiativen zaghaft geöffnet. In den Niederlanden wurde 2015 eine unverbindliche Vetoinitiative („raadgevend correctief referendum“) eingeführt und bei der Abstimmung über das EU-Assoziierungsabkommen mit der Ukraine im Jahr darauf erfolgreich zum Einsatz gebracht. 2018 schaffte die zwischenzeitlich ins Amt gekommene Regierungskoalition aus VVD, CDA, ChristenUnie und Democraten66 das Instrument wieder ab. In Österreich möchte die seit 2017 regierende Koalition aus ÖVP und FPÖ verbindliche Volksinitiativen nach einer Übergangphase ab 2022 ermöglichen.

20 Vgl. *Theo Schiller*, *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Frankfurt am Main / New York 2002, S. 131 ff.

21 Auf der nationalen Ebene bildet allenfalls Slowenien eine Ausnahme; hier haben die vergleichsweise leicht nutzbaren Volksrechte dazu geführt, dass das System begonnen hat, sich in Richtung einer Konsensdemokratie zu transformieren. Vgl. *Stefan Vospersnik*, a.a.O. (Fn. 18), S. 389 ff. Diese Entwicklung scheint jetzt allerdings gestoppt, denn 2013 wurden das für den Konsenseffekt hauptsächlich verantwortliche minoritäre Referendum (das von einer Minderheit des Parlaments ausgelöst werden kann) abgeschafft und das fakultative Referendum durch Themenauschlüsse und die Einführung eines zwanzigprozentigen Zustimmungsquorums kräftig beschnitten.

22 Die in allen Landesverfassungen nahezu wortgleich übernommene Bestimmung, wonach über Steuern, Besoldungsregelungen und das Haushaltsgesetz kein von unten ausgelöster Volksentscheid stattfinden kann, war in ähnlicher Form bereits in der Weimarer Reichsverfassung enthalten. Ihr brisantester Teil ist der Haushaltsvorbehalt, der – zumindest potenziell – alle Gesetze in den Ausschluss einbezieht, die finanzielle Auswirkungen haben.

23 Von besonderer Relevanz sind hier zum Beispiel die Modalitäten der Unterschriftensammlung beim Volksbegehren (frei oder Amtseintragung) oder die Frage, ob ein Volksentscheid zeitgleich mit einer regulären Wahl stattfinden kann/muss. Vgl. zur Verfahrensgestaltung zum Beispiel *Thorsten Hüller*, Herrschaft des Quorums? Ein Vorschlag zur Lösung eines Problems direkter Demokratie, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 4, S. 823 – 833; *Frank Meerkamp*, Die Bedeutung von Eintragungsfristen beim Volksbegehren im Rahmen der Volksgesetzgebungsverfahren in den deutschen Ländern, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 579 – 598; *Volker M. Haug*, Volksgesetzgebung auf verfassungsrechtlichem Neuland – Rechtsfragen im Zusammenhang mit der baden-württembergischen Volksabstimmung über das „S 21-Kündigungsgesetz“, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 446 – 466.

der Bundesstaatsgründung eingeführten Volksrechte dazu geführt, dass Zug um Zug alle wichtigen Parteien des Landes förmlich in die Regierung integriert wurden.²⁴ Mit anderen Worten: Wo das Volk selbst das Oppositionsrecht ausübt, wird die parlamentarische Opposition entbehrlich.

Im Umkehrschluss heißt das, dass die Vereinbarkeit des parlamentarischen Regierungssystems mit der Initiative nur gesichert werden kann, wenn man letzterer enge Grenzen auferlegt. *Tertium non datur*: Man muss sich zwischen einer der beiden Welten entscheiden. Eröffnet man den von unten ausgelösten Verfahren einen breiten Spielraum, müsste man die Umgestaltung des politischen Systems in Richtung einer Konsensdemokratie wollen oder zumindest in Kauf nehmen. Erwartet man sich von ihnen dagegen lediglich punktuelle Korrekturen innerhalb des bestehenden Wettbewerbssystems, darf man bei der Öffnung nicht zu weit gehen. Das Dilemma der direktdemokratischen Verfassungsgebung in der Bundesrepublik liegt darin, dass weder der eine noch der andere Weg überzeugend beschritten werden kann. Im Unterschied zur Schweiz, wo das fakultative Referendum bereits seit 1874 besteht, ist das Alternierungsprinzip des parlamentarischen Systems hierzulande so fest verankert, dass der Wandel hin zu einem Konkordanzmodell utopisch erscheint. Auch in den Ländern und Kommunen wäre ein solcher Wandel nur möglich, wenn die unitarisierenden Tendenzen des Parteienwettbewerbs eingedämmt würden; dazu müsste man die direktdemokratischen Verfahren gleichzeitig auf der Bundesebene einführen. Auf der anderen Seite birgt eine lediglich punktuelle Ergänzung des Wettbewerbssystems durch plebiszitäre Verfahren das Problem, dass sie das Versprechen der Volksgesetzgebung nicht wirklich einlösen kann. Aus normativer Sicht ist es deshalb folgerichtig, wenn die Befürworter der direkten Demokratie diesen Widerspruch zwischen Theorie und Praxis durch eine erleichterte Anwendbarkeit der Verfahren beseitigen beziehungsweise abmildern möchten. Man könnte aus dem Dilemma aber auch genau die gegenteilige Schlussfolgerung ziehen, nämlich ein Versprechen, das nicht oder nur zu einem hohen Preis erfüllbar ist, gar nicht erst abzugeben. Die Verfassungsgebungsprozesse in den Ländern und die Diskussion über den „Volksentscheid auf Bundesebene“ bewegen sich exakt in diesem Spannungsverhältnis.

Die Kritik an der Volksgesetzgebung, die auch aus den konkreten Erfahrungen auf der Landesebene herrührt, hat deren Befürworter nicht unbeeindruckt gelassen. Schaut man sich die jüngeren Vorschläge für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes der SPD²⁵ und des Interessenvereins „Mehr Demokratie e.V.“²⁶ an, fällt vor allem die Erweiterung der Verfahrenspalette ins Auge: Einerseits sind die von oben ausgelösten Referenden kein Tabu mehr, andererseits tritt das fakultative Referendum als gleichberechtigtes oder sogar bevorzugtes Verfahren neben die „positive“ Initiative. Wie lässt sich das erklären? Das Hauptmotiv liegt sicher darin, dass sowohl bei den von oben ausgelösten Verfahren als auch bei der Vetoinitiative die Vorlage nicht vom Volk stammt, sondern von Regierung und/oder Parlament, wovon man sich offenbar eine bessere repräsentative Qualität verspricht. Darüber hinaus dürfte aber auch – speziell bei der Vetoinitiative – die Erwartung eine Rolle spielen, dass von der direkten Demokratie nützliche Vorabwirkungen ausgehen. Wo das Volk das

24 Vgl. *Leonhard Neidhart*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Wirkungen des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.

25 Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13873 und 17/13874.

26 Abrufbar auf der Homepage von Mehr Demokratie e.V., <https://www.mehr-demokratie.de/>.

letzte Wort habe, sei die Politik gezwungen, ihre Vorhaben dem Wählerpublikum besser zu vermitteln und zu erklären – so lautet das auch von *Patzelt* nahegelegte Argument.²⁷ Übersehen wird dabei, dass das fakultative Referendum wegen seines unmittelbaren Vetocharakters in noch stärkerem Widerspruch zur parlamentarischen Regierungsweise steht als die Volksgesetzgebung. Dies gilt zumal, wenn man sie von den thematischen Einschränkungen und hohen Quoren der Volksgesetzgebung befreit, wie es *Patzelt* vorzuschweben scheint – ansonsten würden sich die erhofften Vorabwirkungen ja wohl kaum einstellen.

Gegen die behauptete Unverträglichkeit der Initiative mit dem parlamentarischen System lässt sich einwenden, dass sie sich zu sehr an einem mehrheitsdemokratischen Ideal orientiert. Tatsächlich wird dieses Ideal aber, wie wir spätestens durch die Arbeiten von *Arend Lijphart*²⁸ wissen, in mannigfacher Weise durchbrochen. Erstens kann es auch in den parlamentarischen Systemen verfassungsbedingte Konstellationen geben, in denen die Regierungsorgane von unterschiedlichen Parteien beherrscht werden – etwa durch ein mit starken Rechten ausgestattetes Staatsoberhaupt oder eine an der Gesetzgebung mitwirkende Zweite Kammer. Zweitens realisieren die meisten parlamentarischen Systeme das Prinzip der alternierenden Regierung nur unvollständig. Einige weisen ein dominantes oder hegemoniales Parteiensystem auf²⁹, andere tendieren zu zentristischen oder Großen Koalitionen mit einer zahlenmäßig schwachen Opposition. Und drittens kann es auch in den Systemen mit funktionierendem Wettbewerb Bereiche geben, in denen die Parteien ein Kartell bilden und sich gegen unerwünschte Konkurrenz abschirmen. Gerade in den beiden zuletzt genannten Fällen erscheint der Wunsch nach institutionellen Korrektiven durchaus plausibel und die Frage berechtigt, ob und in welcher Form direktdemokratische Verfahren ein solches Korrektiv sein könnten.

4. Konsequenzen für die Verfassungsentwicklung in den Ländern

Wenn die These stimmt, dass die von unten ausgelösten Verfahren mit der Funktionsweise des parlamentarischen Systems kollidieren, ergeben sich daraus unterschiedliche verfassungspolitische Konsequenzen für die Länder und für den Bund. Die Behandlung des Themas muss sich deshalb an dieser Stelle verzweigen. In den Ländern, wo es die Verfahren schon gibt, kann es nicht darum gehen, sich wieder von ihnen zu trennen oder sie in der Praxis „stillzulegen“. Eine solche Lösung lässt sich nach den Regeln der Pfadabhängigkeit

27 *Werner J. Patzelt*, a.a.O. (Fn. 8), S. 62 f. *Patzelt*s Plädoyer für die „systemtranszendierende“ Vetoinitiative ist insofern erstaunlich, als er in seinen früheren Arbeiten die Funktionslogik des parlamentarischen Systems stets vehement verteidigt und sogar zu einem Thema der politischen Bildung gemacht hat. Vgl. zum Beispiel *ders.*, Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: PVS, 39. Jg. (1998), H. 4, S. 725 – 757.

28 Vgl. *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven / London 1999.

29 Auf der Landesebene gilt das zum Beispiel für Bayern, wo die direktdemokratischen Verfahren die Schwäche der parlamentarischen Opposition zum Teil kompensieren und so ein Gegengewicht zur Alleinherrschaft der CSU bilden. Weil die plebiszitären Korrektive ungewollt dazu beitragen, das Hegemonialsystem zu stabilisieren, kann die CSU mit ihnen gut leben. Hier dürfte auch der Hauptgrund liegen, warum sie der Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene aufgeschlossener gegenübersteht als die CDU.

mit ziemlicher Sicherheit ausschließen. Nicht nur, dass die Abschaffung der 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 bekräftigenden) Verfahrenserleichterung. Maßgeblich dafür sind unter anderem 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 ausgehen³⁰, und die zunehmende Plebiszitfreundlichkeit der Staatsrechtslehre, die sich mittelfristig auch in der Verfassungsrechtsprechung niederschlagen dürfte. Es ist also durchaus möglich, dass es in den Ländern zu einer weiteren Verbesserung der Anwendungsbedingungen kommt, durch die die bisherigen Schlusslichter der direkten Demokratie zu den Vorreitern aufschließen. Nur bei den letztgenannten dürfte das Potenzial für Verfahrenserleichterungen weitgehend ausgereizt sein. Wie das Hamburger Beispiel zeigt, besteht die Herausforderung hier in erster Linie darin, den verfassungsrechtlichen Ist-Zustand zu konsolidieren und die Volksrechte vor einer Rückabwicklung durch den Gesetzgeber und die Verfassungsgerichte zu schützen.³¹

Genauso abwegig ist die von vielen Plebiszitbefürwortern vertretene Vorstellung, dass es einen gemeinsamen Standard beziehungsweise ein Idealmodell der direkten Demokratie im Allgemeinen oder der Volksgesetzgebung im Besonderen gebe, um dessen Erreichung die Länder wetteifern müssten.³² Wie gesehen, können sich mit den Volksrechten unterschiedliche normative Überlegungen und Zielvorstellungen verbinden: Wer sich von ihnen lediglich symbolischen Nutzen oder eine bessere Missbrauchskontrolle der Regierenden erhofft, wird eher für eine zurückhaltendere Ausgestaltung, wer eine konsensuelle Transformation des Regierungsprozesses nach Schweizer Vorbild im Sinn hat, für (noch) weitergehende Verfahrenserleichterungen plädieren. Gleichzeitig weisen die deutschen Länder trotz gemeinsamer Rahmenbedingungen in ihrer Politischen Kultur, ihrer Verfassungstradition,

30 Vgl. *Frank Decker / Florian Grotz*, More Direct Democracy via Direct Democracy? Different Paths of Institutional Innovations in the German Länder, ECPR Joint Sessions of Workshops, Sankt Gallen 2011.

31 Mit dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom Oktober 2016, das ein von „Mehr Demokratie“ angestregtes Volksbegehren für eine weitere Öffnung der Verfahren als größtenteils verfassungswidrig zurückwies, ist das Pendel in Hamburg – dem Land mit den bisher anwenderfreundlichsten Regelungen – inzwischen in Richtung einer restriktiveren Auslegung umgeschwenkt. Um die verfassungspolitische Fehlentwicklung zu korrigieren, bedienten sich die Richter dabei verfassungsrechtlicher Argumente, die in ihrer Willkür fast haarsträubend anmuten. So wird zum Beispiel postuliert, dass dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber „quantitativ und qualitativ (nicht) der gleiche oder ein höherer Stellenwert einzuräumen“ sei. Der erste Hinweis („quantitativ“) ist schon deshalb absurd, weil selbst in den Vorreitern der direkten Demokratie das Gros der Gesetzgebung von Regierung und Parlament erledigt wird. Und der zweite Hinweis („qualitativ“) hätte das Gericht eigentlich veranlassen müssen, die Gültigkeit mancher Volksentscheide in Hamburg rückwirkend in Frage zu stellen, die äußerst bedeutsame Materien betrafen (Schulreform, Rückkauf der Energienetze, Wahlsystem). Vgl. HVerfG 2/2016. Für eine pointierte Kritik des Urteils, das „in allen wesentlichen Punkten methodische Standards der Verfassungsauslegung unterschreitet“, siehe *Thomas Groß*, Hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Diktatur des Volkes verhindert?, in: *Juristenzeitung*, 72. Jg. (2017), H. 7, S. 349 – 355.

32 Vgl. zum Beispiel *Frank Rehmet / Tim Weber*, Volksbegehrensbericht 2017. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2016, Berlin 2017.

ihren Parteiensystemen und ihren politischen Machtverhältnissen zum Teil erhebliche Unterschiede auf. Warum sollten sich diese Differenzen, die zur erwünschten Vielfalt eines föderalen Systems beitragen, nicht auch in der Ausgestaltung und Nutzung der direktdemokratischen Verfahren niederschlagen?

Deren Vielfalt und Bandbreite ist nicht gleichbedeutend mit ihrer Beliebtheit. Die Analyse der Verfassungsgebungsprozesse und direktdemokratischen Praxis in den Ländern zeigt, welche Verfahrensarten und Ausgestaltungsformen sich generell bewährt haben.³³ Damit lassen sich einige normative Leitplanken für die künftige Verfassungsentwicklung formulieren.

Im Blick auf die Verfahrensarten spricht grundsätzlich nichts dagegen, neben der überall vorhandenen Volksgesetzgebung auch ein einfaches Referendum oder eine Volksbefragung einzuführen.³⁴ Um die von unten angewandten Instrumente in ihrer oppositionellen Stoßrichtung nicht zu stark einzuschränken, sollten diese aber nur im Einvernehmen mit der Opposition, das heißt von einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit ausgelöst werden können. So ist es zum Beispiel in Hamburg geregelt. In der Abstimmung entscheidet die Mehrheit. Referenden und Volksbefragungen sind insbesondere bei großen Infrastrukturvorhaben (etwa Flughafenbauten oder -erweiterungen) sinnvoll, wo die nachträglich wirkenden Initiativrechte nicht greifen. Ihr Hauptproblem liegt – wegen der sich in der Regel überlappenden föderalen Zuständigkeiten – in der Festlegung des Kreises der Abstimmungsberechtigten. Keine Bedenken bestehen gegen obligatorische Verfassungsreferenden, die man – ebenfalls ohne Quorum – zeitgleich mit den Landtagswahlen durchführen könnte.³⁵ Erwägenswert wäre außerdem die Einführung einer allgemeinen Vetoinitiative, um die positive Initiative in ihrer potenziellen Oppositionsfunktion zu entlasten.³⁶ Dies erscheint aber nur dort sinnvoll, wo es bereits eine nennenswerte Praxis der Volksgesetzgebung gibt,

33 Vgl. Frank Decker, a.a.O. (Fn. 7), S. 84 ff.

34 Das einfache Referendum kannten bis 2016 nur fünf Länder: Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Hamburg wurde es 2015 aus Anlass der Olympia-Bewerbung der Hansestadt eigens eingeführt, in Nordrhein-Westfalen im Jahr darauf aus der Verfassung gestrichen. Die von der bayerischen CSU betriebene Einführung einer unverbindlichen Volksbefragung scheiterte 2016 am Verfassungsgerichtshof, weil sie ohne förmliche Verfassungsänderung erfolgt war und die Auslösbefugnis allein bei der Regierung beziehungsweise Parlamentsmehrheit gelegen hätte. Ein ähnliches Vorhaben plant die SPD/CDU-Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern.

35 Dies sehen zurzeit nur drei Bundesländer vor (Bayern, Hessen und Berlin), wobei sich die seit 2006 bestehende Regelung in Berlin ausschließlich auf die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie erstreckt.

36 In Thüringen hat die oppositionelle CDU 2016 einen Vorstoß für die Einführung des fakultativen Referendums unternommen. 2,5 Prozent der Wahlberechtigten sollen danach innerhalb einer Frist von hundert Tagen eine Abstimmung über einen Gesetzesbeschluss verlangen können und, falls das Referendum zustande kommt, die Mehrheit der Abstimmenden über das Inkrafttreten oder Nicht-Inkrafttreten des Gesetzes entscheiden. Die bei der Volksgesetzgebung bestehenden Quoren und Themenausschlüsse werden übernommen. Weil es das Instrument in dieser reinen Form bisher in keinem Bundesland gibt, wurde der Vorschlag von „Mehr Demokratie e.V.“ als „bahnbrechend“ gelobt, während die rot-rot-grüne Regierung ihn als taktisches Manöver kritisierte, um die von ihr geplante Gebietsreform zu verhindern. Da Linke, SPD und Grüne die Ausweitung der plebiszitären Verfahren in der Vergangenheit selbst gefordert haben, werden sie den Vorstoß nicht einfach zurückweisen können, sondern ihn zum Anlass nehmen, mit der CDU über eine generelle Reform der direktdemokratischen Verfahren zu verhandeln.

was heute allenfalls in Bayern, Berlin, Hamburg und – mit Abstrichen – in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein der Fall ist. Gegenüber der Volksgesetzgebung hätte die Vetoinitiative den Vorteil, dass man weniger Ausschlussgegenstände benötigt. Das fakultative Referendum könnte also auch gegen Gesetze ergriffen werden, die dem Volksgesetzgeber ansonsten versperrt bleiben.

Ausgestaltet werden sollten die plebiszitären Verfahren so, dass sie den politischen Prozess in den Ländern beeinflussen können, aber nicht gänzlich überschatten. Bezogen auf die Ausschlussgegenstände liefe eine solche „mittlere Linie“ darauf hinaus, dass Volksinitiativen und -begehren für finanzwirksame Vorstöße stärker geöffnet werden, damit die zulässigen die ausgeschlossenen Gegenstände zumindest zahlenmäßig übersteigen. Um die Wähler über die finanziellen Folgen ins Bild zu setzen, könnte die Verwaltung eine Kostenschätzung vornehmen. Mit Blick auf die Quoren³⁷ ist das „bayerische“ dem „Kieler Modell“ vorzuziehen, da höhere Hürden in der Eingangsphase ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum beim Volksentscheid entbehrlich machen. Damit könnte auch die in einem Volksgesetzgebungsverfahren unter Demokratiegesichtspunkten problematische Zusammenlegung von Abstimmungen und Wahlen entfallen.

Bewährt haben sich die die in den meisten Ländern mögliche Verbindung von freier Sammlung und Amtseintragung und die nahezu gleichförmig geregelten Verschränkungen der parlamentarischen und Volksgesetzgebung. Letztere tragen dazu bei, dass sich die Konsenswirkungen der direkten Demokratie in Deutschland – anders als in der Schweiz – primär innerhalb der Verfahren einstellen, also nicht schon bevor eine Initiative ergriffen wird. Eine Auswertung sämtlicher bisheriger Verfahren in den Bundesländern zeigt, dass die Initiativen in knapp 30 Prozent der Fälle erfolgreich waren. Nur in einem kleinen Teil (15 Prozent) ging der Erfolg dabei auf den Gewinn des abschließenden Volksentscheids zurück. Bei den übrigen Initiativen stellte er sich dadurch ein, dass die Landtage diese ganz oder teilweise übernahmen – und zwar zumeist schon auf der ersten Verfahrensstufe.³⁸ Ein auch von Plebiszitbefürwortern bislang wenig beachteter Nebeneffekt der Verschränkung von Parlaments- und Volksgesetzgebung liegt darin, dass sie die Gewichte innerhalb der regierenden Mehrheit in Richtung des Parlaments verschiebt. Denn nicht der Regierung, sondern den regierungstragenden Fraktionen obliegt es, die Verhandlungen mit den Vertretern der Volksinitiativen zu führen. Der häufig beklagte Machtverlust der Landtage, der in erster Linie dem exekutivlastigen föderalen System in Deutschland geschuldet ist und sich durch die Konkurrenz mit dem Volksgesetzgeber noch verstärkt, kann so zumindest partiell wettgemacht werden.

Die Verbindlichkeit der Volksbeschlüsse ist bisher nur in Hamburg und Bremen festgeschrieben worden. Der Regelungsbedarf rührt daher, dass Parlaments- und volksbeschlossene Gesetze zwar rechtlich denselben Status genießen und somit auch wechselseitig aufhebungsfähig sind. Politisch besteht eine solche Gleichrangigkeit aber nicht, da es ja gerade im Wesen der direkten Demokratie liegt, dass das Volk im Zweifel das letzte Wort haben soll.³⁹ Ein zeitlich fixierter Bestandsschutz, wie ihn Artikel 73 Absatz 2 der Bremer Verfassung (für zwei Jahre) vorsieht, ist insofern unzweckmäßig, als Veränderungen der Sach- und

37 Vgl. *Frank Meerkamp*, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung, Wiesbaden 2011.

38 Vgl. *Frank Rehmet / Tim Weber*, a.a.O. (Fn. 32), S. 20.

39 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 7), S. 45 f.

Rechtslage, die eine parlamentarische „Konterlegislatur“ erforderlich machen, natürlich schon vorher eintreten können. Eine schlankere und zugleich elegantere Lösung wurde im Zuge einer umfangreichen Reform der direktdemokratischen Verfahren 2008 in die Hamburger Verfassung aufgenommen. Die nachträgliche Änderung oder Aufhebung eines volksbeschlossenen Gesetzes unterliegt danach einer erleichterten Vetoinitiative, die binnen drei Monaten von 2,5 Prozent der Abstimmungsberechtigten ergriffen werden kann.⁴⁰

Alle übrigen Vorschriften (Kostenübernahme, Beratungsanspruch, Offenlegungspflichten, Formen der Stimmabgabe, Informationsbroschüren usw.) sollten so ausgelegt sein, dass sie den Initianten das Leben nicht ohne Not schwer machen und die Bürger zur Teilnahme an den Verfahren ermuntern.

Eine andere Frage lautet, ob die Angleichung der Funktionslogiken der Volksgesetzgebung und des parlamentarischen Systems nicht auch auf umgekehrtem Wege herbeigeführt werden könnte, indem man nämlich die gewaltenfusionierende, auf dem Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition fußende parlamentarische Regierungsform in den Ländern durch ein gewaltentrennendes präsidentielles System oder eine Proporzregierung ersetzt.⁴¹ Für eine solche Reform gibt es bereits ein Vorbild: die Kommunen, wo der flächendeckende Übergang von der parlamentarischen zur präsidentiellen Regierungsform in den neunziger Jahren zeitgleich mit dem Ausbau der plebiszitären Elemente (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) erfolgte. Bemerkenswert daran ist, dass das Argument der besseren wechselseitigen Verträglichkeit in diesem Prozess keine Rolle spielte. Die Direktwahl der Bürgermeister und die Ausweitung der Bürgerrechte sollten unabhängig voneinander zu einer Stärkung der kommunalen Demokratie beitragen. Auch auf der Landesebene wurde der Zusammenhang zur Volksgesetzgebung in der Literatur bisher nicht hergestellt.⁴²

Namhafte Politologen wie *Wilhelm Hennis* und *Theodor Eschenburg* hatten die Direktwahl schon in den fünfziger beziehungsweise sechziger Jahren als alternative Regierungsform für die Länder ins Spiel gebracht. Sie begründeten dies hauptsächlich mit deren verwaltungslastigen Aufgaben, die einen konsensuellen Politikstil eher gestatteten als die stärker umkämpfte Bundespolitik. Das Argument bleibt prinzipiell richtig. Auch die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat, die tatsächlich einen bedeutenden Unterschied zu den Kommunen markiert, steht ihm nicht entgegen – sie wird ja bereits heute ausschließlich von den Landesregierungen wahrgenommen.

Vorstöße für die Einführung der Direktwahl hat es bisher nur in Rheinland-Pfalz (2000) und in Bayern (2012/2013) gegeben; beide liefen ins Leere. Dass die Initiativen in den Flächenländern und nicht in den Stadtstaaten zustande kamen, ist insofern merkwürdig, als sich gerade letztere aufgrund ihres Doppelcharakters als Land und Kommune für eine Reform anbieten würden. So wäre zum Beispiel die Dreieinhalbmillionen-Stadt Berlin nach einer Fusion mit Brandenburg automatisch in den Geltungsbereich der „präsidentiellen“

40 Der auf Druck von „Mehr Demokratie e.V.“ zustande gekommenen Neuregelung waren zwei spektakuläre Fälle vorausgegangen (der Verkauf der staatlichen Krankenhäuser und die Wahlrechtsreform), bei denen Senat beziehungsweise Bürgerschaftsmehrheit die Volksbeschlüsse ignoriert hatten.

41 Vgl. *Frank Decker*, Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 2, S. 296 – 314.

42 Vgl. zum Beispiel *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München 2000, S. 258 ff.

Kommunalverfassung eines gemeinsamen Bundeslandes gelangt. Das größte Hindernis dürfte darin liegen, dass die Direktwahl eine komplette Reorganisation des Regierungssystems mit umfangreichen Verfassungsänderungen erforderlich macht. Ob und in welchen Bundesländern sie irgendwann in das Visier des Volksgesetzgebers gelangen könnte, ist deshalb nur schwer abschätzbar.

5. Geeignete direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene

Charakteristisch für die Verfassungsgebung und Praxis der direkten Demokratie in Deutschland ist ihre weitgehend gleichförmige Entwicklung auf Landes- und Bundesebene. Waren die Volksrechte in der Weimarer Republik in sämtlichen Ländern und der Reichsverfassung eingeführt worden und zum Einsatz gelangt, fand dieser Gleichlauf in der Bundesrepublik bis zum Ende der achtziger Jahre allerdings nur in der Praxis statt, indem die in den meisten Ländern übernommenen Verfahren so gut wie keine Rolle mehr spielten. Verfassungsrechtlich ging man dagegen getrennte Wege, nachdem der Parlamentarische Rat entschieden hatte, auf die Einführung der plebiszitären Elemente in das Grundgesetz ganz zu verzichten. Einzige Ausnahme sind die Territorialplebiszite im Falle einer Länderneugliederung, die zweimal – bei der erfolgreichen Schaffung des Südweststaates Baden-Württemberg 1951/52 und der gescheiterten Fusion von Berlin und Brandenburg 1996 – zur Anwendung kamen. Ab den neunziger Jahren öffnete sich die Schere zwischen beiden staatlichen Ebenen auch in der Praxis. Während die direkte Demokratie in den Ländern ausgebaut wurde und zu neuem Leben erwachte, änderte sich an der plebiszitären Zurückhaltung des Bundes nichts. Der Gleichlauf beschränkte sich hier auf die politische Debatte, die von der Forderung ausging, die in den Ländern bestehenden Verfahren in das Grundgesetz zu übernehmen. Die dazu unterbreiteten Vorschläge, die im Laufe der Zeit immer weiter ausgefeilt wurden, reflektieren teilweise unmittelbar die Verfassungsentwicklung in den Ländern.⁴³

Dass die Vorstöße fast ausschließlich von der linken Seite ausgingen, verweist auf die Ursprünge der oppositionell verstandenen direkten Demokratie in der deutschen Verfassungsgeschichte. Unter den zehn beziehungsweise, wenn man die Vorschläge von SPD und Grünen in der Gemeinsamen Verfassungskommission hinzunimmt, zwölf Gesetzentwürfen für die Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in das Grundgesetz befinden sich vier der PDS / Linken, vier der Grünen, zwei der SPD und einer der FDP. 2002 legten SPD und Grüne als Regierungsparteien einen gemeinsamen Entwurf vor. FDP und Linke haben darüber hinaus in weiteren Entwürfen ein Referendum über die EU-Verfassung beziehungsweise über EU-Vertragsänderungen vorgeschlagen. Vom rot-grünen Regierungsentwurf abgesehen, stammten alle Entwürfe von Parteien, die zum Zeitpunkt ihrer Vorstöße in der Opposition waren.

Neben dem Inhalt der verschiedenen Entwürfe ist vor allem ihre Folgenlosigkeit bemerkenswert. Weder lösten sie eine größere Diskussion aus, noch konnten sie die CDU bewegen, ihre abwehrende Haltung zu den Plebisziten zu überdenken. Eine unausgesprochene Skepsis gegenüber der Volksgesetzgebung schwingt offenbar auch bei deren Befürwortern

43 Vgl. Frank Decker, a.a.O. (Fn. 7), S. 137 ff.

mit, insbesondere unter Sozialdemokraten und Grünen. Die Zweifel werden durch die Erfahrungen aus den Ländern genährt.⁴⁴ Je stärker die Volksrechte dort in den politischen Prozess eingreifen, desto mehr scheint die Sorge zu wachsen, dass die Einführung ähnlicher Verfahren auf Bundesebene die Handlungsfähigkeit der Regierung, wenn nicht gar die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems insgesamt beeinträchtigen könnte.⁴⁵ Insofern liegt die Vermutung nahe, dass der Fehlschlag der bisherigen Bemühungen, den Volksentscheid ins Grundgesetz einzuführen, in erster Linie auf das Festhalten am Volksgesetzgebungsmodell zurückzuführen ist.

Tatsächlich würde die Einführung der Volksgesetzgebung im Bund noch sehr viel gravierendere Probleme aufwerfen als in den Ländern. Dort können die überwiegend oppositionell eingesetzten Verfahren keine größeren Schäden anrichten, weil ihr Anwendungsbereich durch die föderalismusbedingt begrenzten Zuständigkeiten ohnehin sehr gering ist. Auf der Bundesebene stünden dem Volksgesetzgeber dagegen wesentlich mehr und wichtigere Materien offen. Die Übernahme des Volksgesetzgebungsmodells hätte daher vermutlich zur Folge, dass über die finanzwirksamen Gesetze hinaus weitere Ausschlussgegenstände benannt und auch die übrigen Verfahrensregeln restriktiver gehandhabt werden müssten, um die Funktionalität der Verfahren zu gewährleisten. Die Nichteinlösung des weitreichenden Demokratieversprechens in der Praxis würde damit im Rahmen der Bundespolitik noch sehr viel stärker ins Bewusstsein treten und Bestrebungen der Plebiszitbefürworter auf den Plan rufen, die Anwendungsbedingungen der Volksgesetzgebung zu erleichtern.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Länder im Rahmen eines Volksgesetzgebungsverfahrens sinnvoll beteiligt werden können – ein Problem, das auf der gliedstaatlichen Ebene entfällt. Das in sämtlichen Gesetzentwürfen übereinstimmend vorgeschlagene „Ländermehr“ nach Schweizer Vorbild⁴⁶, das die Zustimmung des Bundesrates durch die Zustimmung der Landesvölker ersetzen würde, bietet hier nur eine „Scheinlösung“: Erstens greift es allein bei den zustimmungsbedürftigen Gesetzen, von denen ein Großteil dem Volksgesetzgeber aufgrund der Verletzung des Finanztabus ohnehin versperrt wäre. Bei den zahlenmäßig überwiegenden Einspruchsgesetzen bliebe die Beteiligung der Länder auf die Möglichkeit einer Vorab-Stellungnahme des Bundesrates beschränkt, die dem heutigen „ersten Durchgang“ entspricht. Zweitens hätten die Anrufung des Vermittlungsausschusses

44 Nimmt man die jüngsten Fälle und Entwicklungen in Berlin, Thüringen und Hamburg, sind gerade die drei linken Parteien (SPD, Grüne und Linke) die Hauptleidtragenden der direkten Demokratie. So musste der rot-grüne Senat in Berlin hinnehmen, dass die Bürger gegen seinen Willen in einem Volksentscheid für den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel votierten, der mit der Eröffnung des neuen Flughafens Berlin-Brandenburg eigentlich geschlossen werden soll. In Thüringen hat die CDU die vorhandenen Verfahren der Volksgesetzgebung genutzt, um die Gebietsreform zu verhindern. Gleichzeitig setzt sie Linke, SPD und Grüne mit dem Vorschlag unter Druck, ein fakultatives Referendum einzuführen (vgl. Fn. 36). Und in Hamburg, wo die Regierenden (auch der CDU) in der Vergangenheit bei Volksabstimmungen wiederholt den Kürzeren zogen, dürfte der rot-grüne Senat heilfroh gewesen sein, dass das Verfassungsgericht in seinem oben (Fn. 31) zitierten Urteil weiteren Verfahrenserleichterungen einen Riegel vorgeschoben hat.

45 Vgl. *Yu-Fang Hsu*, a.a.O. (Fn. 9), S. 196.

46 Sowohl die Mehrheit des Bundesvolkes als auch die Mehrheit der Völker in den Kantonen müssen danach der Vorlage zustimmen („doppeltes Mehr“). Eine 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.

und das anschließende Vermittlungsverfahren keinen Bestand mehr, da diese nur durch gewählte oder delegierte Vertreter wahrgenommen werden können. Dabei zählen gerade sie zu den funktional unentbehrlichen Bestandteilen der föderativen Mitregierung. Und drittens übersieht die Ländermehr-Lösung die fundamentalen Unterschiede zwischen dem schweizerischen und deutschen Föderalismus. In der Schweiz verfügen die Kantone sowohl in der materiellen Gesetzgebung als auch bei der Umsetzung der Bundesgesetze über weitreichende eigene Befugnisse, die die Schutzfunktion einer föderativ konstituierten Zweiten Kammer bis zu einem gewissen Grade entbehrlich machen und die Wahrnehmung der Kantonsinteressen durch das Ständemehr als ausreichend erscheinen lassen. 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. Dieses Mitgestaltungsrecht, das ein hohes Maß an Expertise voraussetzt, kann nicht ersatzweise von den „Landesvölkern“ wahrgenommen werden.⁴⁷

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten kann die Empfehlung an den Verfassungsgeber nur lauten, auf die Einführung einer (positiven) Gesetzesinitiative in das Grundgesetz zu verzichten. Die von den Befürwortern der Plebiszite insinuierte Vorstellung, dass das scheinbar bewährte Modell der direkten Demokratie in Ländern und Kommunen auch für den Bund „gesetzt“ sei und dort eingeführt werden müsse, ist falsch. So wie sich die Regierungssysteme des Bundes und der Länder in der Ausgestaltung der Legislative (bi- oder unikameral) und Exekutive (separates oder verbundenes Staatsoberhaupt) unterscheiden, so können sie es auch bei der direkten Demokratie tun. Das naheliegende Beispiel sind die USA, wo es in der Hälfte der Einzelstaaten zum Teil stark ausgebaut direktdemokratische Verfahren gibt, während sich die andere Hälfte und der Bund in plebiszitärer Enthaltensamkeit üben.

Der Verzicht auf die Volksgesetzgebung ist nicht gleichbedeutend mit dem Verzicht auf die direkte Demokratie. Wenn es Verfahren gibt, die sich mit der Funktionsweise des parlamentarischen Parteienbundesstaates „vertragen“, sollte man nüchtern prüfen, welchen Nutzen sie aus demokratischer Sicht haben könnten und ob dieser Nutzen ihre Einführung rechtfertigt.

Vergleichsweise problemlos integrierbar wäre zum Beispiel ein obligatorisches Verfassungsreferendum. Weil dessen Auslösung automatisch erfolgt und die für Verfassungsänderungen vorgeschriebene doppelte Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat einen Kompromiss bereits auf der parlamentarischen Ebene erzwingt, würde dieses weder mit der gegnerschaftlichen Logik des Parteienwettbewerbs noch mit dem föderativen Prinzip kollidieren. Die Regierung müsste eine etwaige Niederlage nicht als gegen sich gerichtet betrachten. Um für eine möglichst hohe Legitimation zu sorgen, würde es sich anbieten, die Abstimmungen zeitgleich mit der Bundestagswahl stattfinden zu lassen. Ob für die Zustimmung eine nochmalige qualifizierte Mehrheit erforderlich ist oder – wie in Bayern und Hessen – nur die einfache Mehrheit, wäre zu klären.

Fraglich bleibt, ob ein obligatorisches Referendum für sämtliche Verfassungsänderungen angestrebt werden sollte. Diese betreffen in ihrer Mehrzahl organisations- oder kompetenz-

47 Vgl. *Denise Estel*, Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz, Baden-Baden 2006.

rechtliche Fragen, die zwar von erheblicher Tragweite sein können, in ihrer Komplexität aber für die meisten Wähler nur schwer durchschaubar sind. Deshalb erscheint eine Begrenzung auf die Kernbestandteile der Verfassung sinnvoll, worunter neben den Grundrechten (Artikel 1 bis 19) und staatsorganisatorischen Grundprinzipien (Artikel 20) auch die Abtretung von Souveränitätsrechten an die Europäische Union fallen (Artikel 23).⁴⁸ Die Gegenstände könnten nötigenfalls um weitere Elemente des Staatsaufbaus ergänzt werden, die eine hohe Legitimationswirkung erzeugen, etwa das Wahlrecht oder die direktdemokratischen Verfahren selbst.

Schwieriger gestaltet sich die Einführung eines von Regierung und / oder Parlament ausgelösten einfachen Referendums. Dieses könnte sich entweder auf ein im parlamentarischen Verfahren „durchgefallenes“ Gesetz beziehen (Zustimmungsreferendum) oder auf ein geplantes Gesetzesvorhaben (Entscheidungsreferendum). Im ersten Fall erhielte die Regierung das Recht, bei einem ablehnenden Gesetzesbeschluss des Bundestages oder Bundesrates diesen zur Abstimmung zu stellen. Stimmt die Mehrheit zu, würde der Volksentscheid das ablehnende Votum übertrumpfen und das Gesetz in Kraft treten. Lehnt sie ab, käme das einem Misstrauensvotum gleich, das die Regierung als Hebel nutzen könnte, um über eine Auflösung des Bundestages vorgezogene Neuwahlen herbeizuführen. Das Zustimmungsreferendum würde also helfen, Entscheidungsblockaden im Verhältnis von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat zu überwinden.⁴⁹ Ob es in dieser Funktion einen großen Mehrwert hätte, bleibt jedoch fraglich. Die Zustimmung des Bundestages zu einer Gesetzesvorlage kann die Regierung ja bereits heute erzwingen, wenn sie diese mit der Vertrauensfrage nach Artikel 68 des Grundgesetzes verknüpft. Auch hier wären bei einer Ablehnung Neuwahlen die Folge; und was den Bundesrat betrifft, hat der Wandel des Parteiensystems die Gefahr einer Blockadepolitik durch die jeweilige Opposition inzwischen spürbar reduziert.⁵⁰

Grundsätzlich positiv zu betrachten wäre dagegen die Einführung eines Entscheidungsreferendums. Der Regierung oder Parlamentsmehrheit würde damit die Möglichkeit gegeben, ein geplantes Gesetzesvorhaben oder einen anderen Gegenstand der politischen Willensbildung zur Abstimmung zu stellen. Um eine Umgehung des Bundesrates zu vermeiden, müsste dieser einem solchen Referendum zustimmen. Ob für die Auslösung eine einfache oder Zweidrittelmehrheit verlangt werden sollte, wäre zu klären. Letzteres würde bedeuten, dass das Instrument nur im Einvernehmen mit der Opposition beziehungsweise eines Teils der Opposition eingesetzt werden könnte. Auf der Landesebene ist diese Variante in Hamburg realisiert, für das Grundgesetz schlägt sie die SPD in ihrem 2013 eingebrachten Entwurf vor.⁵¹ Angestrebt werden sollte nur ein verbindliches Referendum, keine unverbindliche Volksbefragung.

48 Welche Fragen souveränitätsrelevant sind, dürfte im Einzelnen umstritten bleiben – linke Parteien würden wahrscheinlich eher an Handelsabkommen wie CETA oder TTIP denken, rechte Parteien an den Beitritt neuer Länder zur EU. Aus Sicht der europäischen Demokratie geht es auch um das grundsätzliche(re) Problem, ob über die Fragen ausschließlich von der EU entschieden werden kann oder es zusätzlich einer Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten bedarf.

49 Vgl. *Eike-Christian Hornig*, *Mythos direkte Demokratie, Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus*, Berlin / Toronto 2017, S. 137 ff.

50 Vgl. *Frank Decker*, *Parteiendemokratie im Wandel*, Baden-Baden 2018, S. 106 ff.

51 Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 25).

Von unten ausgelöste Verfahren wie die Volksinitiative oder ein fakultatives Gesetzesreferendum sind in einem parlamentarischen Regierungssystem – wie gezeigt – im Allgemeinen fehl am Platze. Sie kommen allenfalls dort in Betracht, wo dieses in seiner Funktionsweise beeinträchtigt ist. Eine solche Beeinträchtigung könnte angenommen werden, wenn in einem hegemonialen oder dominanten Parteiensystem über längere Zeit kein Regierungswechsel stattfindet oder keine Möglichkeit zu einem solchen besteht. Der andere Fall sind übergroße Mehrheiten etwa bei Großen Koalitionen, die dazu führen, dass die Opposition über keine Sperrminorität bei Verfassungsänderungen verfügt oder sie wesentliche Minderheitsrechte nicht einsetzen kann, vor allem das Recht, ein Gesetz vom Verfassungsgericht überprüfen zu lassen oder die Beantragung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, die im Bundestag jeweils an ein Quorum von 25 Prozent gebunden sind.

Konkret könnte ein Vorschlag wie folgt aussehen: *Verfügen die Regierungsparteien über mehr als zwei Drittel und jede der Oppositionsparteien über weniger als ein Viertel der Sitze im Bundestag, haben eine Million Abstimmungsberechtigte das Recht, ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz dem Volksentscheid zu unterwerfen.* Der Vorschlag orientiert sich beim Quorum in der Eingangsphase am volksbegehrten Referendum des SPD-Entwurfs, von dem er aber ansonsten in allen weiteren wesentlichen Punkten abweicht. Erstens bleibt die Möglichkeit der Vetoinitiative auf die oben beschriebene „außergewöhnliche“ Mehrheitskonstellation beschränkt. Sie ist also ein Ausnahme- und kein Regelverfahren. Zweitens erstreckt sie sich aus demselben Grund nicht auf alle (in der Vergangenheit beschlossenen) Gesetze, was dem abrogativen Referendum in Italien entsprechen würde, sondern nur auf die aktuell beschlossenen Gesetze. Deren Inkrafttreten müsste dann für zwei oder drei Monate ausgesetzt werden. Dabei könnte man Ausnahmen für besonders dringliche Vorlagen zulassen. Das Verfahren wäre also analog zum fakultativen Referendum in der Schweiz. Drittens könnten gerade hierdurch die im SPD-Entwurf⁵² enthaltenen Ausschlussgegenstände, die dieser genauso wie beim Parlamentsreferendum vom Volksgesetzgebungsverfahren auf das volksbegehrte Referendum überträgt, vermieden beziehungsweise auf das Haushaltsgesetz eingegrenzt werden. Die Vetoinitiative hätte damit im Vergleich zur positiven Initiative einen größeren thematischen Spielraum, was sie als Vorteil mit dem von oben initiierten Referendum teilt. Unterschiedlich zu bewerten sind viertens die von der SPD vorgesehenen Mehrheitserfordernisse für den abschließenden Entscheid. Beim Zustimmungsquorum ist die Gleichbehandlung von volksbegehrtem Referendum und Volksgesetzgebung unbeschadet der sonstigen Einwände gegen Quoren⁵³ rechtlich und politisch konsequent. Beim zusätzlich vorgeschriebenen „Ländermehr“ ergibt sie dagegen keinen Sinn, weil der Bundesrat am Beschluss über das zur Abstimmung stehende Gesetz ja bereits beteiligt gewesen wäre.

Keine Probleme bereitet die Einführung einer unverbindlichen Volksinitiative, die an die bereits bestehenden Verfahren in den Ländern anknüpfen würde. Das von der SPD für verbindliche Volksinitiativen auf der Bundesebene vorgeschlagene Eingangsquorum von 100.000 Unterschriften⁵⁴ könnte dabei übernommen werden. Mit der Initiative würde der Bundestag aufgefordert, ein bestimmtes Thema auf die Tagesordnung zu setzen und zu beraten. Eine gegenständliche Einschränkung bräuchte es nicht – das Thema müsste sich

52 Ebenda.

53 Vgl. Frank Decker (Fn. 7), S. 89 ff.

54 Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 25).

lediglich im Rahmen seiner Zuständigkeit bewegen. Aus der Beratungspflicht ergeben sich für den Gesetzgeber keine weiteren Konsequenzen; ob und wie weit er dem Anliegen der Initiative inhaltlich Rechnung trägt, kann er frei entscheiden. Positive Wirkungen könnte eine Agendainitiative nicht zuletzt in den Bereichen entfalten, in denen Parteien und Parlamente „in eigener Sache entscheiden“⁵⁵. Ein Beispiel ist das derzeitige Wahlrecht zum Bundestag, das über den Ausgleichsmechanismus eine starke Vergrößerung des Parlaments bewirkt. Weil die Parteien mit diesem sachlich kaum zu rechtfertigenden Kollateralschaden gut leben können, hält sich ihr Interesse an einer Reform in Grenzen. Eine Initiative könnte hier öffentlichen Druck erzeugen und die Akteure unter Handlungs- und Rechtfertigungszwang setzen.

6. Schlussbemerkung: systemverträgliche Verfahren anstatt Volksgesetzgebung

Bildete man eine an der Eingriffstiefe in das bestehende System orientierte Reihenfolge, wäre die Einführung der unverbindlichen Initiative am leichtesten möglich – der Verfassungsgeber würde damit keinerlei Risiken eingehen. Größere Widerstände wären dagegen beim Entscheidungsreferendum und beim obligatorischen Verfassungsreferendum zu erwarten. Das Entscheidungsreferendum ließe sich zwar vergleichsweise gut integrieren; allerdings stellt sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus anderen Staaten die Frage, ob es überhaupt benötigt wird und in der Verfassungspraxis jemals eine größere Rolle spielen würde. Beim obligatorischen Referendum könnte wiederum der absehbare Streit, über wie viele und welche Verfassungsfragen das Volk das letzte Wort haben soll, die Regierenden vor einer Einführung zurückschrecken lassen. Noch stärker wären vermutlich die Bedenken gegen eine Vetoinitiative in der hier vorgeschlagenen „konditionierten“ Form, mit der die Bundesrepublik verfassungsrechtliches und -politisches Neuland betreten würde.

Für den Vorschlag spricht, dass die vier in Frage kommenden Verfahren kein zusammengehörendes Ensemble bilden; sie könnten also unabhängig voneinander und ohne vorgegebene Reihenfolge Stück für Stück eingeführt werden. Gleichzeitig wären sie ein Schritt, um vom untauglichen Volksgesetzgebungsmodell ganz loszukommen. Gerade die Gefangenheit in diesem Modell hat eine realistische Einschätzung, welche Chancen und Risiken mit einer Einführung der Plebiszite in das Grundgesetz verbunden wären, bislang verhindert. Auch wenn es Anzeichen für ein Umdenken gibt, fehlt es an der Bereitschaft, die Unhaltbarkeit des mit der Volksgesetzgebung gemachten Demokratieversprechens offen zuzugeben. Solange diese als sakrosankt gilt und die anderen, systemverträglicheren Alternativen der Direktdemokratie zweite oder dritte Wahl bleiben, werden die in Artikel 20 des Grundgesetzes postulierten Abstimmungen weiter auf sich warten lassen.

55 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Die Hebel der Macht und wer sie bedient. Parteienherrschaft statt Volkssouveränität, München 2017.