

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

10/2006 · 6. März 2006



## Direkte Demokratie

*Frank Decker*

Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“

*Helge Batt*

Direkttdemokratie im internationalen Vergleich

*Bärbel Martina Weixner*

Direkte Demokratie in den Bundesländern

*Andreas Kost*

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland

*Uwe Kranenpohl*

Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie?

## Editorial

Die Bundesrepublik Deutschland steht vor schwierigen Reformen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben deutlich gezeigt, dass diese sich nur unter Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten umsetzen lassen. Für ein solches gesellschaftliches Engagement wurde der Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“ geprägt. Darunter wird mehr verstanden als die Mitarbeit in Vereinen, Verbänden oder Kirchen. Die so genannte „aktivierende Bürgergesellschaft“ verlangt zugleich größere Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess. Dazu bedarf es einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger auf allen politischen Ebenen. Auf der kommunalen und der Länderebene ist eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bereits verwirklicht. Was noch aussteht, ist die Einführung direkter Partizipationsrechte auf der Bundesebene.

Die direkte Demokratie wird auch als Basisdemokratie oder unmittelbare Demokratie bezeichnet, in der das Volk die Staatsgewalt mittels Volksentscheiden direkt ausübt. Ihr gegenüber steht die parlamentarische oder repräsentative Demokratie. Diese Regierungsform findet man in den meisten Flächenstaaten. Ob sie der Reform bedarf, um wieder leistungsfähiger und bürgernäher zu werden, ist Diskussionsgegenstand aller Beiträge dieses Heftes.

Die Erfahrungen im internationalen Kontext lehren, dass eine Einführung direktdemokratischer Elemente in das repräsentativ-demokratische Regierungssystem dessen Effizienz steigert. Eine differenzierte Ausgestaltung der Verfahren könnte am Ende zu mehr Bürgerpartizipation und einer lebendigeren Bürgergesellschaft führen.

*Ludwig Watzal*

# Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“

Die Frage nach der Zulässigkeit von Volksabstimmungen auf Bundesebene war in Deutschland bis in die achtziger Jahre hinein ein Tabu. Es galt als ausgemacht, dass das Grundgesetz direktdemokratische Elemente über den Anwendungsbereich von Art. 29 und Art. 118 hinaus verbiete, in denen

**Frank Decker**

Dr. rer. pol., Dipl.-Pol., geb. 1964; Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lennéstr. 27, 53113 Bonn.  
Frank.Decker@Uni-Bonn.de

die territoriale Neugliederung des Bundesgebietes geregelt wird. Lediglich der so genannte Verfassungsvorbehalt war von jeher unstrittig. Die Ausweitung des plebiszitären Instruments setzt danach eine Grundgesetzänderung voraus, da der heutige Art. 76 Abs. 1 die Gesetzesinitiative abschließend der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zuordnet, und Art. 77 Abs. 1 bestimmt, dass Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen werden. Im Übrigen hat sich aber die Meinung durchgesetzt, dass die Verfassung selbst einer solchen Ausweitung nicht im Wege stehen würde. Nachdem die prononciert anti-plebiszitäre Lesart des Grundgesetzes in der Rechts- und Politikwissenschaft lange Zeit sakrosankt war, wird die Auseinandersetzung über die direkte Demokratie dort heute nicht mehr primär mit rechtlichen, sondern mit politischen Argumenten geführt.

Die Auffassung von der prinzipiellen Zulässigkeit der Plebiszite gründet insbesondere auf der Formulierung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2, wonach die „Staatsgewalt (...) vom Volke in Wahlen und *Abstimmungen* (...) ausgeübt (wird).“ (Hervorhebung durch den Autor). Das Demokratieprinzip wird also

vom Verfassungsgeber nicht ausschließlich als repräsentatives interpretiert. Dies lässt sich auch an der Entstehungsgeschichte des Passus im Parlamentarischen Rat ablesen.<sup>1</sup> In einer plebiszitären Erweiterung des Grundgesetzes läge deshalb auch kein Verstoß gegen das so genannte „Ewigkeitsgebot“ des Art. 79 Abs. 3, das die in Art. 20 Abs. 1 niedergelegten Grundelemente der staatlichen Ordnung vor Änderungen des Verfassungsgesetzgebers schützt. Ein solcher Verstoß wäre nur dann anzunehmen, wenn andere Prinzipien des Art. 20 Abs. 2 – etwa die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ – durch die direkte Demokratie in Mitleidenschaft gezogen würden.<sup>2</sup> Tatsächlich wirkt die Beteiligung des Bundesrates an einem plebiszitären Gesetzgebungsverfahren gravierende verfassungspolitische Probleme auf, auf die wir weiter unten zurückkommen.

Zusätzlich gestützt wird die These einer prinzipiellen Zulässigkeit der direkten Demokratie durch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1, das die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern an die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates „im Sinne dieses Grundgesetzes“ bindet. Wenn die Vereinbarkeit der plebiszitären Elemente in den Länderverfassungen mit Art. 28 Abs. 1 von niemandem ernsthaft in Zweifel gezogen wird, warum sollten sie dann dem Demokratieprinzip auf der Bundesebene widersprechen? Dies bedeutet natürlich nicht, dass im Umkehrschluss schon eine positive Verpflichtung besteht, plebiszitäre Elemente ins Grundgesetz aufzunehmen.<sup>3</sup> Die Homogenität der verfassungsmäßigen Ordnung ist nicht gleichbedeutend mit ihrer Identität. Auch in den Ländern wäre es dem Verfassungsgesetzgeber selbstverständlich unbenommen, die Volksgesetzgebung wieder abzuschaffen und zu einem reinen Repräsentativsystem zurückzukehren.

<sup>1</sup> Vgl. Claus-Henning Obst, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen, Köln 1986, S. 86 ff.

<sup>2</sup> Hans-Peter Hufschlag, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische Konsequenzen direkter Demokratie im vereinten Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 113 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Karsten Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Baden-Baden 1991, S. 309 ff.

## Direkte Demokratie in den Länderverfassungen

Die faktische Homogenität der Länderverfassungen ist erstaunlich, wenn man sie an der Gestaltungsfreiheit misst, die Art. 28 GG den Gliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Regierungssysteme einräumt.<sup>14</sup> Im Bereich der direkten Demokratie zeigt sich das zum einen daran, dass sämtliche Länder die Plebiszite auf der staatlichen und kommunalen Ebene eingeführt haben. Zum anderen – und noch wichtiger – sind sie dabei einem einheitlichen Modell gefolgt, für das sich der Begriff der „Volksgesetzgebung“ eingebürgert hat. Deren Kernstück ist die so genannte Initiative. Diese gibt dem Volk die Möglichkeit, eine von ihm bestimmte Angelegenheit auf die legislative Agenda zu setzen und darüber gegebenenfalls eine Entscheidung herbeizuführen. Indem sie die Bürgerinnen und Bürger selbst an die Stelle des parlamentarischen Gesetzgebers treten lässt, stellt die (positive) Initiative nach einhelliger Meinung in der Literatur das stärkste Mittel der direkten Demokratie dar. Damit unterscheidet sie sich von einer bloßen „Vetoinitiative“ (in der Schweiz unter dem Begriff „fakultatives Referendum“ geläufig), mit der ein bereits beschlossenes Gesetz auf Antrag des Volkes einer nochmaligen Entscheidung unterworfen werden kann, wie auch von einem durch die Staatsorgane (zumeist die Regierung) auszulösenden einfachen Referendum.<sup>15</sup> Während die Volksgesetzgebung in zwei- oder dreistufiger Form flächendeckend eingerichtet wurde, sind die beiden letztgenannten Varianten in den Länderverfassungen bezeichnenderweise nicht vorgesehen.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Die Homogenität erstreckt sich dabei nicht nur auf die Ausgestaltung der direkten Demokratie, sondern auch auf das Wahlrecht und die parlamentarische Regierungsform. Vgl. Frank Decker, Die Regierungssysteme in den Ländern, in: ders. (Hrsg.), *Föderalismus an der Weggabelung?*, Wiesbaden 2004, S. 169–201.

<sup>15</sup> Als weitere Variante muss hiervon noch das obligatorische Referendum unterschieden werden, bei dem der Volksentscheid durch die Verfassung vorgegeben ist. Zur Typologisierung der direkten Demokratie und ihren verschiedenen Verfahrensformen vgl. Frank Decker, Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (2005) 4, S. 1113 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Bärbel Martina Weixner, *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und em-*

Die Präferenz für die positive Initiative wurzelt tief in der deutschen Verfassungsgeschichte und reicht in den Ursprüngen bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück.<sup>17</sup> Dennoch wirkt sie im internationalen Maßstab befremdlich. Lässt man Zwergstaaten wie Liechtenstein oder San Marino einmal außer Acht, räumen in Europa zurzeit nämlich lediglich sechs Länder – Italien, Litauen, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien und Ungarn – den Bürgern das Recht ein, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz mittels Vetoinitiative aufzuheben. Vier davon – Litauen, die Schweiz, die Slowakei und Ungarn – gestehen dem Volk darüber hinaus ein positives Gesetzgebungsrecht zu, das sich allerdings nicht auf alle Materien erstreckt. Am weitesten reicht der Anwendungsbereich in der Slowakei und Litauen: Dort können mit einer Initiative sowohl Verfassungsänderungen als auch einfache Gesetze (oder Teile derselben) zur Volksabstimmung gebracht werden. Die Schweiz kennt die positive Volksgesetzgebung demgegenüber bis heute nur als Verfassungsinitiative.<sup>18</sup>

Zwar ist einerseits die Vergleichbarkeit dadurch eingeschränkt, dass es in Europa neben Deutschland nur drei Länder gibt, die im engeren (staatsrechtlichen) Sinne als föderalistisch bezeichnet werden können, nämlich Belgien, Österreich und die Schweiz. Andererseits wird jedoch die Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente auf nationaler Ebene in der Bundesrepublik ebenfalls fast ausschließlich um die Initiative geführt. Entsprechend sieht die Mehrzahl der Vorschläge vor, das Modell der Volksgesetzgebung, wie es in Ländern und Kommunen existiert, für den Bund einfach zu übernehmen. Würde dies Wirklichkeit, dann wäre die Bundesrepublik in punkto Volksgesetzgebung selbst der Schweiz voraus!

Diese Feststellung gilt freilich nur, wenn man die tatsächliche Anwendbarkeit des Instruments unberücksichtigt lässt. Hier zeigt

pirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen 2002, S. 143 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Reinhard Schiffers, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf 1971, S. 17 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Silvano Mökli, *Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1998) 1, S. 100 ff.

sich das glatte Gegenteil. So pro-plebiszitär die Länderverfassungen in ihrer Grundentscheidung für die Initiative anmuten, so bürgerunfreundlich gestalten sie sich in der Praxis. Dass die Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus den Ländern ohnehin nur schmale Zuständigkeiten in der Gesetzgebung belässt, scheint dabei noch das geringere Problem zu sein. Gravierender sind die Hürden, die der Verfassungsgesetzgeber bei den Volksrechten selbst aufgebaut hat – von umfänglichen Themenauschlüssen bis zu nahezu unüberwindlichen Quoren.<sup>9</sup> Diese Hemmnisse haben dazu geführt, dass die direkte Demokratie bis heute ein Schattendasein fristet und im Verfassungsleben der Länder keine größere Rolle spielt. Die Entscheidung für das potenziell weitreichendste Instrument der Initiative und dessen faktische verfassungsrechtliche (und -gerichtliche) „Kastration“ sind in der Bundesrepublik so betrachtet Seiten derselben Medaille. Kritiker attestieren den plebiszitären Verfahren darum zu Recht eine bloß symbolische Funktion.<sup>10</sup>

Ist das direktdemokratische Modell der Länderverfassungen schon für sich genommen anfechtbar, so könnte seine umstandslose Übertragung auf den Bund noch aus zwei anderen Gründen Probleme aufwerfen: Einmal bedingt die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, dass auf beiden Ebenen ganz unterschiedliche Entscheidungsmaterien zu regeln sind. Wenn es stimmt, dass plebiszitäre Verfahren ihre Eignung vor allem in kleinräumlichen Kontexten beweisen, ist es wenig sinnvoll, das Instrument auf der Bundesebene großzügiger auszugestalten als in Ländern und Kommunen, so wie es der von der rot-grünen Koalition eingebrachte Gesetzesentwurf für eine Verfassungsänderung im Jahre 2002 beabsichtigt hat.<sup>11</sup> Die Übertragbarkeit wird des Weiteren durch die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen

<sup>9</sup> Eine Zusammenstellung der entsprechenden Regelungen findet man bei Andreas Kost (Hrsg.), *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern*. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 367 ff.; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von A. Kost in dieser Ausgabe.

<sup>10</sup> So z. B. pointiert Otmar Jung, *Direkte Demokratie als Herausforderung der Repräsentativen Demokratie*. Eine Auseinandersetzung mit Werner J. Patzelt, in: *German Studies Review*, 25 (2002) 2, S. 292.

<sup>11</sup> Zur Kritik an diesem Entwurf vgl. F. Decker (Anm. 5), S. 1126 f.

der Bundes- und Landespolitik erschwert. In den Ländern gibt es z. B. keine Zweiten Kammern, die an der Gesetzgebung zu beteiligen wären. Auch die Strukturen der Parteiensysteme können dort anders gelagert sein und ein plebiszitäres Korrektiv besonders sinnvoll erscheinen lassen. Als nahe liegendes Beispiel kommt einem hier Bayern in den Sinn, wo die Übermacht der CSU ein normales Funktionieren des (vom Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition lebenden) parlamentarischen Systems erschwert.

## Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzen?

So wie die parlamentarischen müssen sich auch die plebiszitären Verfahren an zwei normativen Kriterien messen lassen. Zum einen sollen sie zu einem demokratischeren Zustandekommen der Entscheidungen beitragen und somit deren Legitimationskraft stärken, zum anderen die Entscheidungseffizienz erhöhen (oder sie zumindest nicht beeinträchtigen).<sup>12</sup> Es liegt auf der Hand, dass die Plebiszite diese Wirkungen nicht isoliert entfalten, sondern immer nur im Gesamtkontext des Regierungssystems, mit dessen übrigen Elementen sie mehr oder weniger gut harmonisieren. Dies bedeutet zugleich, dass es in der Debatte um die direkte Demokratie heute im Grunde nur noch um das *Wie* gehen kann und nicht mehr um das *Ob*. Die Wahl und Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren erlangt – mit anderen Worten – für die Funktionsweise des politischen Systems größere Bedeutung als der grundsätzliche Unterschied zwischen plebiszitärer und parlamentarischer Repräsentation.<sup>13</sup>

Für die Bundesrepublik stellt sich mit Blick auf die Systemverträglichkeit der Ple-

<sup>12</sup> Zur Sachgerechtigkeit der direktdemokratisch getroffenen Entscheidungen liegen inzwischen eine Fülle von empirischen Studien vor, die mehrheitlich zu einer positiven Einschätzung gelangen. Vgl. z. B. Gebhard Kirchgässner, *Direkte Volksrechte und die Effizienz des demokratischen Staates*, in: *ORDO*. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 52 (2001), S. 155–173.

<sup>13</sup> Vgl. Jürgen Fijalkowski, *Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu Sachfragen*. Erfordernisse und Ergebnisse kategorialer Differenzierung, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse*, Opladen 1993, S. 151.

biszite als Erstes die Frage nach dem Primat der Verfassung. Dieser postuliert, dass ein vom Volk beschlossenes Gesetz der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ebenso unterliegt wie ein Parlamentsgesetz. Handelt es sich dabei aber um Richtungsentscheidungen, denen eine höherwertige Legitimität zugeschrieben wird, wenn sie direktdemokratisch zustande kommen, dann würde das Verfassungsgericht einen solchen Volksentscheid nicht einfach kassieren können, ohne seine eigene Legitimation zu untergraben.<sup>14</sup> Die meisten Befürworter versuchen, dieses Problem durch eine verfassungsgerichtliche ex ante-Kontrolle zu umgehen. Bei begründeten Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit eines vom Volk begehrten Gesetzes wäre demnach schon vorab eine Entscheidung aus Karlsruhe einzuholen. Antragsberechtigt könnten – wie bei der abstrakten Normenkontrolle – die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages sein.<sup>15</sup>

Ungleich schwierigere Probleme wirft die nachträgliche Aufhebung oder Abänderung eines Volksgesetzes durch das Parlament auf. Ins öffentliche Bewusstsein geriet dies erstmals 1999, als der schleswig-holsteinische Landtag einen ablehnenden Volksentscheid zur Neuregelung der Rechtschreibung nach knapp einem Jahr rückgängig machte.<sup>16</sup> Da Parlaments- und Volksgesetze aus normativ-verfassungsrechtlicher Sicht gleichrangig

sind, muss eine solche Möglichkeit zwar prinzipiell bestehen. Dennoch wäre es falsch, von einer vollständigen Symmetrie der beiden Verfahrenstypen auszugehen. Weil nur wenige, als besonders bedeutsam empfundene Gesetze vom Volk beschlossen werden, ist es durchaus zweckmäßig, diesen einen höheren Bestandsschutz einzuräumen als den Parlamentsgesetzen.<sup>17</sup> Eine Lösung könnte z. B. darin liegen, dass man bestimmte Fristen festlegt, innerhalb derer der parlamentarische Gesetzgeber auf ein plebiszitär zustande gekommenes Gesetz nicht zugreifen darf.

## Plebiszitäre Elemente und mehrheitsdemokratischer Parlamentarismus

Das letztgenannte Problem relativiert sich durch die Einbettung der plebiszitären Verfahren in den Parteienwettbewerb. Wenn die Parlamentsmehrheit ein Volksgesetz kippen möchte, ist sie gut beraten, sich dabei der Unterstützung der Opposition zu versichern, die ansonsten die Gelegenheit nutzen könnte, eine gemeinsame Front mit den Bürgern zu bilden. Dass sich das Thema direkte Demokratie aufgrund seiner Popularität für den Parteienwettbewerb hervorragend eignet, wurde bereits bei der Einführung und Ausweitung des Instruments in den achtziger Jahren deutlich, die in der Regel auf entsprechende Forderungen der Oppositionsparteien zurückgingen. Dasselbe galt und gilt für die anschließende Praxis. Stellen die plebiszitären Elemente ein potenzielles Korrektiv der repräsentativen Entscheidungsverfahren dar, dann werden die Repräsentanten alles daran setzen, ihre Nutzung zu kontrollieren.<sup>18</sup> Die von manchen gehegte Hoffnung, die direktdemokratischen Verfahren würden zu einer Zurückdrängung des Einflusses der Parteien führen und deren Stellung im politischen System beschneiden, ist insofern unbegründet.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vergleichbare Regelungen existieren auch in anderen Ländern. Die Verfassungen der US-Bundesstaaten, die plebiszitäre Elemente enthalten, sehen z. B. vor, dass Volksgesetze nicht mit einem Veto des Gouverneurs belegt werden können.

<sup>18</sup> Vgl. Heidrun Abromeit, Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie*, Frankfurt/M.–New York 2003, S. 110.

<sup>19</sup> Vgl. Hans Herbert von Arnim, *Vom schönen Schein der direkten Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, München 2000.

<sup>14</sup> Vgl. Uwe Kranenpohl, Verkürzen Verfassungsrichter Volksrechte? Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, 52 (2003) 1, S. 37–46; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von U. Kranenpohl in dieser Ausgabe.

<sup>15</sup> Eine entsprechende Regelung hatte der rot-grüne Gesetzentwurf vorgesehen.

<sup>16</sup> Ähnliches spielt sich zurzeit in Hamburg ab, wo die regierende CDU plant, das von einer Volksinitiative 2004 durchgesetzte neue Wahlrecht, das eine Stärkung der demokratischen Auswahlmöglichkeiten des Wählers verspricht, in wesentlichen Teilen abzuändern. Schon vorher hatte sich die Bürgerschaft über einen Volksbeschluss hinweggesetzt, mit dem sich eine klare Mehrheit der Wähler im Februar 2004 für einen Verbleib der großen Krankenhäuser im Staatsbetrieb ausgesprochen hatte. Das von der Volksinitiative angestrebte Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht bestätigte freilich die Rechtsauffassung von Senat und Bürgerschaft, wonach der zur Abstimmung gestellte Antrag lediglich eine Aufforderung an den Senat enthalten habe, der keine verbindliche Wirkung zu komme.

Das heißt aber zugleich, dass dort, wo die Plebiszite als Initiativrechte ausgestaltet sind, diese das Prinzip der alternierenden Regierung unterminieren, auf dem das mehrheitsdemokratische parlamentarische System der Idee nach beruht.<sup>20</sup> Hat die Opposition die Möglichkeit, ein von der Regierungsmehrheit beschlossenes Gesetz über den Umweg einer Volksabstimmung nachträglich zu Fall zu bringen, wird die Regierung natürlich versuchen, etwaige Widerstände gegen ihr Vorhaben schon im Vorwege einzukalkulieren und in ihren Planungen zu berücksichtigen. Die Volksinitiative wirkt ihrer Logik nach also „konsensuell“, indem sie für eine breitere Interesseninklusion sorgt. In der Schweiz hat das dazu geführt, dass im Laufe der Zeit alle großen Parteien und Verbände in den Regierungsprozess integriert wurden und ein fest institutionalisiertes Konkordanzsystem ausbildeten. Die lebhaft praktizierte Abstimmungsdemokratie und das nahezu vollständige Fehlen von Parteienkonkurrenz sind dort zwei Seiten derselben Medaille.<sup>21</sup>

Aus institutioneller Sicht lassen sich zwei Argumente anführen, warum eine Verstärkung des konsensuellen Moments durch Einführung der Volksgesetzgebung auch in der Bundesrepublik sinnvoll sein könnte. Zum einen würden die direktdemokratischen Verfahren den Blockierungstendenzen entgegenwirken, die sich im deutschen Regierungssystem aus der Kombination von starker Wettbewerbsorientierung und ebenso starker konstitutioneller Politikverflechtung ergeben. Zum anderen wären sie eine Antwort darauf, dass der Parteienwettbewerb als Problemlösungsmechanismus gravierende Schwächen aufweist, indem er z. B. die Belange der künftigen Generationen systematisch vernachlässigt.<sup>22</sup> Die Einführung der direktdemokratischen Verfahren würde darauf hinauslaufen, dass man die plebiszitären Tendenzen aus der elektoralen Sphäre herauslöst und in den *Policy*-Bereich verschiebt, in dem die eigentlichen Sachentscheidungen fallen. Der Parteienwettbewerb würde seiner elektoralen Funktion damit selbstverständlich nicht be-

raubt. Er behält sie schon deshalb, weil es prinzipiell möglich bleiben muss, eine korrupte oder unfähige Regierung loszuwerden. Für die inhaltliche Politikgestaltung stellt sich hingegen die Frage, ob es nicht besser wäre, das Mehrheitsprinzip zurückzudrängen und den Fokus der Demokratisierung stärker auf die deliberativen Elemente der Entscheidungsprozesse zu richten, um diese in ihrer Responsivität zu stärken. Vernünftig ausgestaltet, könnten die Plebiszite so zugleich einen Schutzschild gegen die populistischen Tendenzen des Parteienwettbewerbs bilden, die durch die veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen des Regierens vermehrt hervorgerufen werden.<sup>23</sup>

## Die Einbeziehung des Bundesrates

Könnte die Einführung der (positiven) Volksinitiative zu einer durchaus wünschenswerten Änderung der parlamentarischen Regierungspraxis führen, so würde sie mit Blick auf die föderative Mitregierung erhebliche verfassungsrechtliche und -politische Probleme aufwerfen. Diese sind in der Literatur lange Zeit ignoriert worden und haben erst jüngst zu einer intensiven Debatte geführt.<sup>24</sup> Der normative Ausgangspunkt ist einfach: Dem Volk die Möglichkeit einzuräumen, selbst als Gesetzgeber in Aktion zu treten, ist offenkundig nur dann sinnvoll, wenn es beim abschließenden Gesetzesbeschluss die staatlichen Organe verdrängen, das heißt: sich vollständig an deren Stelle setzen kann.<sup>25</sup> Ein Zustimmungrecht des Bundesrates oder einer anders garteten repräsentativen Körperschaft wäre damit nicht vereinbar. Dessen Beteiligung würde bereits praktisch unlösbare Probleme aufwerfen. So müsste z. B. die Kategorie der Einspruchsgesetze entfallen, da das Volk nach

<sup>20</sup> Vgl. F. Decker (Anm. 5), S. 1130 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern–Stuttgart–Wien 1999, S. 311 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Peter Graf Kielmansegg, *Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?*, in: Merkur, 57 (2003) 7, S. 583–594.

<sup>23</sup> Zu den Ursachen und Begleiterscheinungen dieses Wandels vgl. Frank Decker, *Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie*, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, 54 (2005) 1, S. 101–125; Uwe Jun, *Populismus als Regierungsstil in westeuropäischen Parteiendemokratien: Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, in: Frank Decker (Hrsg.), *Populismus*, Wiesbaden 2006, S. 233–254.

<sup>24</sup> Vgl. z. B. Otmar Jung, *Direkte Demokratie und Föderalismus. Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Volksgesetzgebung im Bund*, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin 2004, S. 353–366.

<sup>25</sup> Vgl. Hartmut Maurer, *Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie*, Heidelberg 1997, S. 27.

einem Einspruch des Bundesrates ansonsten gezwungen wäre, gleich noch einmal abzustimmen. Dasselbe gilt für die Anrufung des Vermittlungsausschusses und das anschließende Vermittlungsverfahren, die nur durch gewählte oder delegierte Vertreter wahrgenommen werden können und deshalb ebenfalls keinen Bestand mehr hätten.<sup>126</sup> Dabei zählen gerade sie zu den funktional unentbehrlichen Bestandteilen der föderativen Mitregierung.

Ein Zustimmungsrecht des Bundesrates zum anschließenden Gesetzesbeschluss halten heute nur noch wenige Autoren für zwingend geboten. Die meisten Verfassungsrechtler vertreten die Ansicht, dass das Ewigkeitsgebot des Art. 79 Abs. 3 lediglich die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ schütze und keine Aussage darüber treffe, in welcher Form diese Mitwirkung zu erfolgen habe. Positiv gewendet heißt das, dass die Mitwirkung auch durch die „Landesvölker“ selbst erfolgen kann.<sup>127</sup> Das einschlägige Beispiel liefert hier die Schweiz, wo bei einem Gesetzesreferendum nicht nur die Mehrheit des Volkes zustimmen muss („Volksmehr“), sondern auch die Mehrheit der Kantonsvölker („Ständemehr“). Dem Bürger steht dabei nur eine Stimme zu, die gleichzeitig als seine Volks- und Kantonsstimme gewertet wird.

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

<sup>126</sup> Vgl. Christoph Degenhart, Direkte Demokratie auf Bundesebene nach dem Grundgesetz. Anmerkungen zu einem Gesetzentwurf, in: Klaus Stern u. a. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, Heidelberg 2005, S. 98.

<sup>127</sup> Vgl. Tim Weber, Sind Volksgesetzgebung und Föderalismus vereinbar?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, 15 (2003) 3, S. 30–32.

Die Schwächen der Ländermehr-Lösung erschließen sich einem erst auf den zweiten Blick. Sie liegen einmal im Verbundcharakter des deutschen Föderalismus begründet, der die Gliedstaaten auf ein Organ, das ihre Interessen schützt, funktional angewiesen macht. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn durch ein Gesetz die Finanzen der Länder berührt werden oder wenn der Bund durch allgemeine Verwaltungsvorschriften und die Einrichtung von Behörden in die Zuständigkeit der Länder für die Durchführung der Bundesgesetze eingreift. Letzteres erklärt auch die weltweit einzigartige Struktur der Zweiten Kammer als Vertretungsorgan der Exekutiven und markiert zugleich den entscheidenden Unterschied zur Schweiz. Dort ist es gar nicht nötig, dass der Ständerat den administrativen Sachverstand der Gliedstaaten in den Gesetzgebungsprozess einspeist, weil die Kantone in der nachgelagerten Verwaltung tatsächlich autonom sind.<sup>128</sup>

Gegen dieses Argument ließe sich einerseits einwenden, dass das Gros der Gesetze lediglich Routineangelegenheiten umfasst, bei denen die Verwaltungskompetenz genauso gut auf anderem Wege – etwa durch eine gutachterliche Stellungnahme im Vorstadium des Volksentscheids (nach dem Vorbild des heutigen ersten Durchgangs) – wahrgenommen werden könnte.<sup>129</sup> Unter den wichtigen Gesetzen dürften sich andererseits viele Fälle finden, bei denen die Länderbelange häufig nur vorgeschoben sind und die Ablehnung durch den Bundesrat in Wahrheit aus parteipolitischen Gründen erfolgt. So vertretbar eine Umgehung der Länderkammer unter solchen Bedingungen scheint, scheidet sie als Lösung dennoch aus. Der Regierungsseite wäre damit ja die Möglichkeit gegeben, ihre Gesetzesvorhaben von vornherein auf dem plebiszitären Wege zu betreiben, um die gegnerische Mehrheit im Bundesrat auszuschalten. Die Zweckentfremdung eines verfassungsmäßigen würde hier gewissermaßen durch die Zweckentfremdung eines anderen Instruments beantwortet. Stellt man diese systemischen Weiterungen in Rechnung, so bleibt von der scheinbaren Eleganz des Schweizer Modells am Ende nicht mehr viel übrig.

<sup>128</sup> Vgl. W. Linder (Anm. 21), S. 159 ff.

<sup>129</sup> Vgl. Günther Beckstein, Volksgesetzgebung auf Bundesebene und bundesstaatliche Ordnung, in: Hans-Detlef Horn (Hrsg.), Recht im Pluralismus. Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag, Berlin 2003, S. 124 ff.



## Eine „abgespeckte“ Version der Volksgesetzgebung

Die Untersuchung hat ergeben, dass eine Übernahme des Modells der zwei- oder dreistufigen Volksgesetzgebung, wie es heute in sämtlichen Bundesländern existiert, für das Grundgesetz nicht empfehlenswert wäre. Nicht nur, dass das Herzstück dieses Modells, die (positive) Gesetzesinitiative, im internationalen Kontext kaum Verbreitung gefunden hat. Auch auf der Länderebene gehen von ihm keine nennenswerten Wirkungen aus, da die äußerst restriktiven Nutzungsbedingungen das Instrument in der Praxis weitgehend entwerten. Verfassungsrechtsprechung und Landespolitiker machen zurzeit noch wenig Anstalten, daran etwas zu ändern.

Ein taugliches Modell der direkten Demokratie auf Bundesebene sollte deshalb auf die Einführung der (positiven) Gesetzesinitiative konsequenterweise verzichten. Damit wäre zum einen der Komplex von Quoren, Ausschlussgegenständen und sonstigen rechtlichen Zulassungsbedingungen wesentlich entschärft, der ansonsten mit Sicherheit zu Dauerstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht führen würde. Zum anderen bräuchte man sich über das Bundesratsproblem nicht den Kopf zu zerbrechen, das ja bei der direkten Demokratie auf Länderebene entfällt. Ein anwendbares, systemverträgliches und in seinen institutionellen Rückwirkungen nutzbringendes Konzept direkter Demokratie könnte sich stattdessen auf zwei Elemente beschränken: eine Vetoinitiative nach schweizerischem Vorbild und ein von der Regierung anzuberaumendes einfaches Referendum.<sup>30</sup>

Die Vetoinitiative gäbe dem Volk die Möglichkeit, bereits beschlossene Gesetze einer nochmaligen Abstimmung zu unterwerfen und sie gegebenenfalls zu Fall zu bringen.<sup>31</sup> In den Händen der Oppositionsparteien

<sup>30</sup> Als systemkonforme Varianten kämen des Weiteren eine bloß konsultative Gesetzesinitiative (in Gestalt einer qualifizierten Massenpetition) sowie ein obligatorisches Verfassungsreferendum in Betracht. Dies kann hier aus Platzgründen nicht näher ausgeführt werden. Vgl. F. Decker (Anm. 5), S. 1140 ff.

<sup>31</sup> Bei der Ausgestaltung könnte man sich hier an der Quote von fünf Prozent der Stimmberechtigten orientieren, die der rot-grüne Gesetzentwurf aus dem Jahre

würde sie damit ein Äquivalent zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts oder zur Blockade von Gesetzesvorhaben im Bundesrat darstellen. Als „Delegitimierungsstrategie“ wäre das plebiszitäre Veto allerdings funktionaler, weil es die Opposition nicht zwingen würde, verfassungsrechtliche Argumente oder Länderinteressen vorzuschützen, wo es in Wirklichkeit um parteipolitische Unterschiede geht.<sup>32</sup> Die Vetoinitiative würde sich von daher in das bestehende System starker konstitutioneller Politikverflechtung gut einfügen.

Konsensuelle Wirkungen kann das Volksveto allerdings nur entfalten, wenn die regierende Mehrheit – gewissermaßen als Gegenwaffe – ihrerseits über plebiszitäre Mittel verfügt, um etwaige Blockaden im Entscheidungsprozess aufzubrechen. Die Regierung müsste also die Möglichkeit haben, ihre Gesetzesbeschlüsse vom Volk – auch gegen ein ablehnendes Votum des Bundesrates – bestätigen zu lassen.<sup>33</sup> Verschafft sie sich auf diesem Wege Rückhalt, wäre der Kritik der Opposition die Spitze genommen. Umgekehrt könnte ein verlorenes Referendum als institutioneller Hebel dienen, um über eine vorzeitige Parlamentsauflösung Neuwahlen anzuberaumen. Dies würde in die Nähe des plebiszitären Auflösungsrechts führen, wie es heute in immerhin sieben Länderverfassungen besteht, und wäre eine Möglichkeit, das verfassungsrechtlich strittige Verfahren nach Art. 68 des Grundgesetzes zu umgehen.

Dass die hier vorgeschlagenen Varianten in der Debatte um das optimale „Design“ der direkten Demokratie bisher kaum eine Rolle gespielt haben, ist symptomatisch. Für die Plebiszitanhänger, die der Bundesrepublik gebetsmühlenhaft die Gesetzesinitiative empfehlen, sind sie offenbar gleichbedeutend mit einer minderwertigen Form der plebiszitären Beteiligung, deren Einsatz nicht lohne. Dabei wären die systemischen Wirkungen, die von

2002 für die Einleitung eines Volksbegehrens vorgesehen hat.

<sup>32</sup> Vgl. Hans Peter Bull, Keine Angst vor dem Volksentscheid, in: Die Zeit vom 31. 3. 1989, S. 4.

<sup>33</sup> Um zu verhindern, dass die Länderkammer durch ein solches Verfahren völlig ausgehebelt wird, könnte man ihr ein nochmaliges Einspruchsrecht gegen ein positives Volksvotum einräumen, das allerdings an ein höheres Quorum (etwa eine Zwei-Drittel-Mehrheit) gebunden sein müsste.

einer gleichzeitigen Einführung der Vetoinitiative und des Referendums ausgingen, beträchtlich. Es ist eine oft wiederholte Binsenweisheit, dass die direktdemokratischen Verfahren diese Wirkung nicht erst durch ihren tatsächlichen, sondern bereits durch ihren möglichen Gebrauch entfalten. Indem sie als Handlungsoption in Reserve stehen, zwingen sie die politischen Akteure, auf die Interessen der referendumsfähigen Gruppen Rücksicht zu nehmen und nach Übereinstimmung zu suchen. Dies bedeutet nicht, dass sich die Bundesrepublik zu einer Konkordanzdemokratie schweizerischen Typs wandeln wird, wenn man dem Vorschlag folgt – dem stehen sowohl die Grundstruktur des Regierungssystems als auch unsere Verfassungstradition entgegen. Mit der Einführung der Plebiszite würde allerdings ein stärker konsensorientierter Politikstil Einzug halten, der die parlamentarische Kultur langfristig verändern und die Bürger wieder näher an die repräsentativen Institutionen heranführen könnte.

Der größte Vorzug einer „abgespeckten“ Version der Volksgesetzgebung liegt freilich darin, dass sie die meisten Argumente der Plebiszitkritiker auffangen würde. Der Einwand, dass sich die direktdemokratischen Verfahren für die anspruchsvollen Materien der Bundespolitik nicht eignen, griffe dann ebenso wenig wie das Föderalismusargument. Auch die grundsätzlichen Zweifel an der Urteilsfähigkeit des Volkes könnten leichter zerstreut werden, da das Prä der parlamentarischen Repräsentation in beiden Fällen erhalten bliebe. Für die Kritiker der direkten Demokratie gilt nämlich wie für die Befürworter, dass sich ihre Argumente nahezu ausschließlich auf die (positive) Gesetzesinitiative richten. In dieser Fixierung liegt das eigentliche Problem der bundesdeutschen Debatte, die ein realistisches Verständnis dessen, was die direkte Demokratie leisten kann und was nicht, bisher verhindert hat. Erst wenn sich dies ändert und die institutionellen Vorschläge auf das richtige Gleis gebracht werden, könnte ein neuer Anlauf zu einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes gelingen.

Helge Batt

## Direktdemokratie im internationalen Vergleich

Im Hinblick auf die neunziger Jahre wird von informierten Beobachtern von einem „Aufschwung“,<sup>1</sup> ja einem „Siegeszug“<sup>2</sup> der direkten Demokratie gesprochen. Worauf gründet sich dieses Urteil? Aus internationaler Perspektive betrachtet, sehen etwa die Hälfte aller Staaten weltweit Volksentscheide auf der nationalen Ebene vor; in der Zeit zwischen 1990 und 2000 hat sich der Zahl der nationalen Volksabstimmungen gegenüber dem vorhergehenden Jahrzehnt beinahe verdoppelt. Die meisten der 405 registrierten gesamtstaatlichen Referenden fanden dabei in Europa statt (248), davon allein 115 in der Schweiz, dem Staat mit dem am weitesten ausgebauten direktdemokratischen Instrumentarium.<sup>3</sup> Die Gründe für diese Zunahme gerade in Europa sind erstens in den demokratischen Revolutionen in Osteuropa zu suchen, die nach 1989 zur Verabschiedung von nicht weniger als 27 neuen Verfassungen geführt haben, von denen die allermeisten direktdemokratische Elemente enthalten und auch direkt von den

### Helge Batt

Dr. phil., geb. 1965; Akademischer Rat z. A. an der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau, Institut für Sozialwissenschaften, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau.  
batt@uni-landau.de

<sup>1</sup> Otmar Jung, Der Aufschwung der direkten Demokratie nach 1989, in: Reiner Schneider-Wilkes (Hrsg.), Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik, Münster 1997.

<sup>2</sup> Ders., Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1999.

<sup>3</sup> Zu den Daten vgl. Andreas Gross/Bruno Kaufmann, IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten, Amsterdam 2002, S. 13.

einzelnen Völkern verabschiedet wurden. Der zweite Grund hängt mit dem Ausbau der europäischen Integration in den neunziger Jahren zusammen, die wie kein anderer Fragenkomplex im internationalen Vergleich so viele Referenden ausgelöst hat.<sup>4</sup>

Aber auch in der Bundesrepublik Deutschland ist es unterhalb der nationalen Ebene – auf der das Grundgesetz in seinem Art. 29 Verfahren der Direktdemokratie nur im Falle der Länderneugliederung kennt – auf der kommunalen Ebene und der der Länder in den neunziger Jahren zu einer Bedeutungszunahme direktdemokratischer Verfahren gekommen, und auch auf der Bundesebene ist eine Intensivierung der politischen Auseinandersetzung mit Fragen der Direktdemokratie nicht zu verkennen.<sup>5</sup>

– Im Zuge der Verfassungsgebung in den ostdeutschen Bundesländern wurden auf der Landesebene in allen Ländern direktdemokratische Instrumente eingeführt.<sup>6</sup>

– In Schleswig Holstein wurden 1990 direktdemokratische Rechte der Bürger neu in die Landesverfassung aufgenommen und auch die kommunale Ebene für eine direktdemokratische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger geöffnet.

– Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland wurden nach 1990 auf der Kommunal-ebene die direktdemokratischen Instrumente des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids eingeführt und zum Teil auch bereits rege genutzt.<sup>7</sup>

– Im Zuge der Verfassungsreform nach der deutschen Einheit wurden in der Gemeinsamen Verfassungskommission Vorschläge für die Einführung direktdemokratischer Instru-

mente auf Bundesebene erarbeitet. Zwar erhielten die Anträge für die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid einfache Mehrheiten in der Kommission, die für eine Änderung des Grundgesetzes erforderliche Zweidrittel-Mehrheit kam jedoch nicht zustande. Das Thema Direktdemokratie auf Bundesebene wurde dann nach dem Regierungswechsel 1998 in der Koalitionsvereinbarung der neuen rot-grünen Bundesregierung wieder aufgenommen und im März 2002 ein entsprechender Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf der Bundesebene im Bundestag eingebracht, der allerdings nicht die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit fand.<sup>8</sup>

– Das öffentliche Meinungsklima zeigte in den neunziger Jahren eine deutlich positive Einstellung der bundesdeutschen Bevölkerung zur Frage einer Stärkung der direkten Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen.<sup>9</sup>

Vor diesem für die Direktdemokratie sehr positiven, internationalen und nationalen Hintergrund soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, welche Erfahrungen außerhalb der Bundesrepublik mit der Direktdemokratie gemacht worden sind und welche Lehren aus diesen Erfahrungen gezogen werden können.

## Was versteht man unter Direktdemokratie?

Zwei unterschiedliche Verständnisse des Begriffes „direkte Demokratie“ können unterschieden werden: Zum einen meint Direktdemokratie einen spezifischen Typus politischer Herrschaft, in dem politische Macht allein und direkt durch die Gesamtheit der abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger – und nicht durch einzelne oder wenige Repräsentanten oder Amtsträger – verbindlich ausgeübt wird. Der Gegenbegriff zu der so verstandenen Direktdemokratie ist die repräsentative Demokratie. Zum anderen versteht man unter „direkter Demokratie“ ein politisches Entscheidungsverfahren, bei dem

<sup>4</sup> Vgl. ebd., S. 13.

<sup>5</sup> Vgl. Theo Schiller, *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 166.

<sup>6</sup> Vgl. Petra Paulus, *Direkte Demokratie im Entstehungsprozeß der ostdeutschen Landesverfassungen*, in: Andreas Klages/dies. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit*, Marburg 1996.

<sup>7</sup> Zu den bisherigen Erfahrungen vgl. Rainer Deppe, *Direkte Demokratie II. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990* (Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 90/2002), Sankt Augustin 2002.

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 14/8503.

<sup>9</sup> Vgl. Oskar Niedermayer, *Bürger und Politik*, Wiesbaden 2001, S. 86.

Bürgerinnen und Bürger politisch-inhaltliche Sachfragen auf dem Wege der Volksabstimmung selbstständig und unabhängig von Wahlen entscheiden. In diesem Verständnis ist Direktdemokratie nicht als Gegenteil einer repräsentativen Demokratie zu verstehen. Vielmehr können nach dem Prinzip der Volksabstimmung konstruierte Entscheidungsverfahren als ergänzende Instrumente politischer Beteiligung in unterschiedlicher Ausgestaltung repräsentativdemokratischen politischen Systemen „beigemischt“ werden.

Welche Instrumente der direkten Demokratie – nun verstanden als politisches Beteiligungsverfahren – können unterschieden werden? Dabei ist zunächst einmal die Unterscheidung zwischen Abstimmungen über Personen und über inhaltliche Sachfragen wichtig. Abstimmungen über Personen finden in Demokratien durch Wahlen statt. Direktdemokratie aber geht über Wahlen hinaus, denn Wahlen begründen Repräsentativsysteme, d. h. die Wählerinnen und Wähler wählen Parlamentarier, Staatsoberhäupter, Bürgermeister usw., die dann wiederum ihrerseits als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger politische Entscheidungen treffen. Direktdemokratie dagegen meint direkte Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger über inhaltliche Sachfragen durch Volksabstimmung.<sup>10</sup>

So verstandene direktdemokratische Formen politischer Beteiligung können sich unterschiedlicher Instrumente bedienen. Zentral dabei ist die Unterscheidung in Anregungen, Referenden, Initiativen (Volksbegehren) und Plebiszite.<sup>11</sup>

– Unter *Anregungen* versteht man Volksabstimmungen über Gesetzesvorschläge, deren Abstimmungsergebnisse für die Staatsorgane nicht bindend sind.

<sup>10</sup> Vgl. Silvano Möckli, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien*, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern–Stuttgart–Wien 1994, S. 88.

<sup>11</sup> Vgl. Roland Erne, *Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich*, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002 sowie Hans Herbert von Arnim, *Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, München 2000, S. 204 f.

– Durch ein *Referendum* kann ein Parlamentsbeschluss über ein Gesetz oder eine Verfassungsbestimmung einer Volksabstimmung unterworfen werden. Im Ergebnis wird durch die Volksabstimmung also ein Beschluss des Parlaments nachträglich durch das Volk bestätigt oder abgelehnt. Liegt die Kompetenz zur Auslösung eines solchen Referendums bei den Stimmbürgern, spricht man von einem fakultativen Referendum, wie es die Verfassungen der Schweiz, Italien, Liechtenstein sowie von 25 US-Bundesstaaten kennen. Ist eine solche Volksabstimmung durch Rechtsnormen – in der Regel durch Verfassungsrecht – zwingend vorgeschrieben, wie dies meist bei Verfassungsänderungen oder internationalen Verträgen der Fall ist, spricht man von einem obligatorischen Referendum. Dieses kennen die Verfassungen der Schweiz, Österreichs, Dänemarks, Australiens, Liechtensteins, von 49 US-Bundesstaaten sowie in der Bundesrepublik die Landesverfassungen von Bayern und Hessen.

– Unter einer *Initiative* versteht man ein direktdemokratisches Entscheidungsverfahren, das von einzelnen Personen, Gruppen oder Organisationen – also nicht „von oben“, sondern aus der Mitte des Volkes heraus – ausgelöst werden kann und mit dem diese aktiv und direkt inhaltliche Vorschläge in den Gesetzgebungsprozess einbringen können. Hierfür wird üblicherweise eine bestimmte Anzahl von Unterschriften verlangt; je nach politischem System entscheidet dann das Parlament oder auch wieder das Volk im Rahmen eines Volksentscheids über den Vorschlag. Bezogen auf Verfassungsgesetze kennen die Verfassungen der Schweiz, von 17 US-Bundesstaaten, Liechtenstein sowie einige deutsche Landesverfassungen eine solche Initiative. Hinsichtlich einfacher Gesetze ist sie in allen deutschen Bundesländern, 21 US-Bundesstaaten, Liechtenstein sowie der Schweiz auf der Ebene der Kantone möglich.

– Von *Plebisziten* spricht man, wenn die Kompetenz zur Auslösung einer Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung oder ein einfaches Gesetz nicht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zukommt, sondern im Ermessen eines Staatsorgans (z. B. Regierung, Staatspräsident, Parlamentsmehrheit) liegt. Diese Konstruktion erlaubt es den jeweils zuständigen Staatsorganen, das Plebiszit aus strategischen Überlegungen im politi-

schen Wettbewerb mit den jeweils anderen Staatsorganen und als Vertrauensfrage – und damit Legitimationsressource des eigenen Amtes und der eigenen Person – einzusetzen. Dies trifft beispielsweise für das Referendum in der fünften Republik Frankreichs zu, das weniger mit dem Ziel einer stärkeren politischen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eingeführt wurde als vielmehr mit der Absicht, die herausragende Stellung des Staatspräsidenten im politischen System zu behaupten und zu festigen.<sup>12</sup>

## Die europäischen Staaten im Vergleich

Versuchen wir nun, einen genaueren Blick auf die Verbreitung der Direktdemokratie zu werfen. Dabei beziehen wir uns auf eine vergleichende Studie, die eine Arbeitsgruppe der Stiftung „Initiative & Referendum Institute Europe“ unter der Leitung von Andreas Gross und Bruno Kaufmann im Jahr 2002 in den damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten, den 13 EU-Beitrittskandidatenstaaten sowie den vier Mitgliedstaaten der EFTA (Island, Norwegen, Liechtenstein und der Schweiz) vorgenommen hat.<sup>13</sup> Untersucht wurde in den 32 Staaten, ob *erstens* direktdemokratische Instrumente und Verfahren auf der gesamtstaatlichen Ebene vorhanden waren, ob es sich dabei *zweitens* um solche handelte, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgelöst werden konnten – wie z. B. Volksinitiativen und fakultatives Referendum – und ob *drittens* das Instrument des obligatorischen Referendums verankert war. Im Ergebnis konnten nur im Falle von zwei Ländern (Liechtenstein und Schweiz) alle drei Fragen mit „ja“ beantwortet werden. Nach dieser ersten Ländergruppe folgte eine zweite, in der die Bürger unabhängig von Parlament und Regierung gesamtstaatliche Volksabstimmungen auslösen konnten (Italien, Slowenien und Lettland) sowie eine dritte Ländergruppe, in der das Instrument des obligatorischen Referendums verankert ist (Irland, Dänemark, Litauen und die Slowakei). Hinzu kommen noch die Niederlande, in denen zum 1. Januar 2002 ein schwaches und für die

<sup>12</sup> Vgl. Adolf Kimmel, Plebiszitäre Elemente im französischen und italienischen Regierungssystem, in: Günther Rüter (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden 1996.

<sup>13</sup> Vgl. A. Gross/B. Kaufmann (Anm. 3).

Staatsorgane nicht verbindliches Referendum eingeführt wurde; allerdings ist das zeitlich befristete Gesetz zur Einführung dieses direktdemokratischen Instruments zum 1. Januar 2005 wieder ausgelaufen.

Im Anschluss an diese eher grobe Einteilung wurden die ausgewählten Staaten anhand eines weiter ausdifferenzierten qualitativen und quantitativen Kriterienkatalogs<sup>14</sup> hinsichtlich der Güte ihrer direktdemokratischen Verfahren untersucht und in sechs Länderfamilien eingruppiert:

– Die *Avantgardisten* mit einem breiten Spektrum direktdemokratischer Verfahren: Liechtenstein und die Schweiz.

– Die *Demokraten*, in denen die Bürgerinnen und Bürger wenigstens zum Teil über Möglichkeiten verfügen, ohne die Zustimmung der Staatsorgane gesamtstaatliche Volksabstimmungen auszulösen, und in denen es das obligatorische Referendum gibt: Italien, Slowenien, Lettland, Irland, Dänemark, Litauen und die Slowakei.

– Die *Vorsichtigen*, in denen es zwar Erfahrungen mit direktdemokratischen Instrumenten gibt, diese aber vorwiegend plebiszitär ausgelöst werden, d. h. durch das Parlament oder die Regierung und nicht durch die Bürgerinnen und Bürger selbst: Frankreich, Spanien, Österreich, Schweden, Norwegen, Ungarn.

– Die *Ängstlichen*, in denen zwar Ansätze direktdemokratischer Instrumente existieren, die politischen Eliten aber bislang vor einem stärkeren Ausbau der Direktdemokratie zurückschrecken: Polen, Großbritannien, Finnland, Estland, Belgien, Island, Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland und Tschechische Republik.

– Die *Hoffnungslosen*, in denen es praktisch keine institutionellen Verfahren oder Erfahrungen mit der Direktdemokratie gibt, die politischen und kulturellen Rahmenbedingungen negativ für einen Ausbau der Direktdemokratie sind, in denen aber wenigstens teilweise eine Debatte über Direktdemokratie läuft: Rumänien, Portugal, Bulgarien und Malta.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 5 ff.

– Die *Schlusslichter*, in denen es zum Zeitpunkt der Untersuchung (2002) überhaupt keine Anhaltspunkte für direktdemokratische Entwicklungen gibt: Zypern und die Türkei.

## Die Direktdemokratie in der Schweiz

Der Staat, in dem die direkte Demokratie weltweit die größte Bedeutung hat, ist die Schweiz. Dies rechtfertigt einen genaueren Blick auf die dort weit ausgebauten Instrumente der Direktdemokratie und ihre Wirkung auf das politische System.<sup>15</sup> Die Beteiligung der schweizerischen Bürgerinnen und Bürger bei den drei bis vier Mal im Jahr stattfindenden Volksabstimmungen, bei denen jeweils über ein ganzes Paket nationaler, kantonaler und gemeindlicher Sachvorlagen abgestimmt wird, liegt im Durchschnitt relativ stabil zwischen 35 und 45 Prozent der Abstimmungsberechtigten,<sup>16</sup> abhängig von der subjektiv durch die Bürgerinnen und Bürger eingeschätzten Bedeutung des Urnenganges und kann bei als „wichtig“ eingestuften Abstimmungen auch erheblich über dem Durchschnitt liegen.<sup>17</sup> Die drei wichtigsten Verfahrensarten der Direktdemokratie in der Schweiz sind *erstens* das obligatorische Verfassungsreferendum, *zweitens* das fakultative Gesetzesreferendum und *drittens* die Volksinitiative für Verfassungsänderungen.

Nach dem seit 1848 bestehenden obligatorischen Verfassungsreferendum (Art. 140 Bundesverfassung) muss jede vom Parlament beschlossene Verfassungsrevision – unabhängig davon, ob es sich um einen einzelnen Artikel oder eine Totalrevision der Verfassung handelt – durch eine Volksabstimmung gebilligt werden. Das Gleiche gilt auch für den

<sup>15</sup> Vgl. Andreas Gross, Die schweizerische Direkt-demokratie, in: Hermann K. Heussner/Otmar Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999; Manfred G. Schmidt, Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie, in: Claus Offe (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/M. 2003; Alexander Trechsel, Volksabstimmungen, in: Ulrich Klöti u. a. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002<sup>3</sup>; Wolf Linder, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern–Stuttgart–Wien 1999.

<sup>16</sup> Vgl. Markus Gloe, Direkte Demokratie – das Beispiel Schweiz, in: Politische Bildung, 38 (2005) 1, S. 50.

<sup>17</sup> Vgl. Gebhard Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel–Genf–München 1999, S. 63.

Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften – wie beispielsweise der EU – oder zu Organisationen der kollektiven Sicherheit. Zur Annahme einer solchen Volksabstimmung ist das so genannte doppelte Mehr erforderlich – erstens das Volksmehr, also die Mehrheit der gültigen Stimmen im ganzen Land, und zweitens das Ständemehr, also eine Mehrheit von Kantonen, in denen die abstimmenden Bürgerinnen und Bürger die betreffende Vorlage angenommen haben. Durch diese Regelung wird dem stark ausgebauten Föderalismus in der Schweiz Tribut gezollt.<sup>18</sup>

Mit Hilfe des 1874 eingeführten fakultativen Gesetzesreferendums (Art. 141 Bundesverfassung) können vom Parlament bereits verabschiedete, neue oder geänderte Gesetze oder gesetzesähnliche Beschlüsse nachträglich auf Initiative der Bürgerinnen und Bürger zum Gegenstand von Volksabstimmungen gemacht werden, d. h. die Entscheidung über die Inanspruchnahme des fakultativen Gesetzesreferendums ist der Kontrolle durch die Staatsorgane entzogen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Forderung nach einem Referendum von 50 000 Stimmbürgern oder von acht Kantonen unterstützt wird. Die hierfür als Beweis zu erbringenden Unterschriften von Abstimmungsberechtigten müssen innerhalb von 100 Tagen nach der Publikation des entsprechenden Gesetzes vorgelegt werden. Im Gegensatz zum obligatorischen Referendum reicht im Falle des fakultativen das Volksmehr, damit das Gesetz in Kraft treten kann. Quantitativ gilt, dass nur gegen einen geringen Anteil der prinzipiell referendumsfähigen Gesetze auch tatsächlich ein Referendum angestrengt wird. Wenn es aber dann zur Volksabstimmung kommt, werden mehr als die Hälfte aller Fälle nachträglich abgelehnt, und die Waffe des Referendums erweist sich als durchaus scharf.<sup>19</sup>

Durch die 1891 eingeführte Verfassungsinitiative können die Bürgerinnen und Bürger eine Volksabstimmung über eine von ihnen gewünschte Änderung der Bundesverfassung verlangen (Art. 138 und Art. 139 Bundesver-

<sup>18</sup> Vgl. W. Linder (Anm. 15), S. 179 f.

<sup>19</sup> Zwar wurde bis zum Jahr 2000 nur gegen ca. sieben Prozent der Parlamentsvorlagen ein Referendum eingeleitet, doch bei den dann tatsächlich zustande gekommenen Referenden wurde in 72 von 141 Fällen die betroffene Vorlage von den Stimmbürgern abgelehnt.

fassung). Voraussetzung für das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative ist, dass es den Initiatoren gelingt, innerhalb einer Frist von 18 Monaten die Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten für die Initiative zu sammeln. Ähnlich wie beim fakultativen Gesetzesreferendum kann eine Verfassungsinitiative auch gegen den Willen der Staatsorgane auf den Weg gebracht werden. Kommt die Initiative durch die fristgerechte Sammlung der notwendigen Unterschriften zustande, müssen Parlament und Regierung – auch gegen ihren Willen – über den Inhalt der Initiative beraten und können einen – meist weniger weit gehenden – Gegenvorschlag in der Hoffnung formulieren, dieser werde in der Abstimmung angenommen. Beide Vorschläge werden den Stimmbürgern zur Abstimmung vorgelegt. Zur Annahme der Verfassungsinitiative sind das Volksmehr und das Ständemehr erforderlich. Im Gegensatz zur Verfassungsinitiative steht eine Gesetzesinitiative den Stimmbürgern auf der Bundesebene in der Schweiz nicht zu. In den Kantonen und Gemeinden dagegen verfügen die schweizerischen Bürgerinnen und Bürger noch über weitergehende direktdemokratische Beteiligungsrechte: Dort gibt es neben der Gesetzesinitiative auch das Finanzreferendum, d. h., Ausgabenbeschlüsse sind ab einem bestimmten Betrag in der Mehrzahl der Kantone dem obligatorischen – zwingend vorgeesehenen – Referendum unterworfen, in den übrigen Kantonen dem fakultativen Referendum zugänglich. Auf diese Weise können die schweizerischen Stimmbürger über zahlreiche öffentliche Infrastruktureinrichtungen, über öffentlich finanzierte Bauvorhaben oder die Finanzierung von Schulen und Krankenhäusern mitentscheiden.<sup>120</sup>

Welche Erfahrungen haben die Schweizerinnen und Schweizer mit der Direktdemokratie gemacht? Dabei ist zunächst einmal zwischen den unterschiedlichen Wirkungen der direktdemokratischen Instrumente zu differenzieren.<sup>121</sup> Mit Hilfe des Referendums können die Stimmberechtigten im Anschluss an die parlamentarische Entscheidungsfindung in den Inhalt der Entscheidungen, in

den Output des politischen Prozesses eingreifen. Das Referendum wirkt gleichsam als Veto der Stimmbürger gegen von ihnen unerwünschte politische Projekte, es ermöglicht eine sachfragenspezifische Opposition der Stimmbürger und wird deshalb auch als Bremse in der Hand des Volkes bezeichnet.

Ganz anders dagegen das Instrument der Volksinitiative. Mit ihrer Hilfe können die Bürger der Politik inhaltliche Impulse geben, neue Gegenstände auf die Agenda der Gesetzgebung setzen und so die Inputseite des politischen Prozesses beeinflussen. Volksinitiativen gehen nicht vom Parlament oder von der Regierung, sondern von den Bürgerinnen und Bürgern aus. Somit können sie als das Antriebsmoment oder als das „Gaspedal“ der direkten Demokratie in der Schweiz bezeichnet werden.<sup>122</sup> Jedoch unterliegt die damit verbundene Öffnung des politischen Systems für Initiativen von „unten“, aus der Sphäre der Bürgerinnen und Bürger, einer Reihe von Einschränkungen: So sind sowohl für die Organisation der Unterschriftenaktionen als auch für einen erfolgreichen Abstimmungskampf erhebliche Organisations- und Finanzressourcen erforderlich. Dadurch wird der Kreis derjenigen Organisationen und Interessen, die als Initiatoren von Volksinitiativen in Frage kommen, erheblich eingeschränkt. Es darf aber auch nicht übersehen werden, dass Volksinitiativen nicht in jedem Fall erfolgreich sein müssen, um Einfluss auf die Gestaltung der politischen Agenda zu haben: Potenzielle Erfolgsaussichten können ausreichen, um Regierung und Parlament zu inhaltlichem Entgegenkommen im Sinne der Initiatoren der Initiative zu bewegen; dies kann dann durchaus zu einem Zurückziehen der Initiative führen.<sup>123</sup>

Wie wirken sich diese direktdemokratischen Instrumente auf das politische System der Schweiz aus?<sup>124</sup> Drei Formen des angepassten Verhaltens an das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente in der Schweiz lassen sich dabei unterscheiden. Alle drei ergeben sich daraus, dass die politischen

<sup>120</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen 2000<sup>3</sup>, S. 365.

<sup>121</sup> Vgl. Hanspeter Kriesi, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (1991) 23, S. 44–54.

<sup>122</sup> W. Linder (Anm. 15), S. 259.

<sup>123</sup> Vgl. T. Schiller (Anm. 5), S. 107 f.

<sup>124</sup> Vgl. Yannis Papadopoulos, *How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making*, in: *West European Politics*, 24 (2001) 2, S. 35–58.

## Die Leistungen der direkten Demokratie

Eliten bestrebt sind, mögliche Ergebnisse direktdemokratischer Verfahren und die aus ihnen resultierenden Unsicherheiten über den Verlauf des politischen Prozesses zu beeinflussen, indem sie entweder den Rückgriff auf die direktdemokratischen Instrumente zu verhindern oder die Art und Weise ihrer Inanspruchnahme zu steuern versuchen.

*Erstens* hat die Direktdemokratie in der Schweiz zur Entstehung und Festigung konkordanzdemokratischer Praktiken im Regierungssystem und zur kooperativen Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und Interessen beigetragen.<sup>125</sup> Dabei werden diese Gruppen und Interessen tendenziell in den politischen Prozess eingebunden, um so durch ihre Integration in den Entscheidungsprozess den Rückgriff auf direktdemokratische Instrumente zu verhindern. Ein klassisches Beispiel hierfür ist die parteipolitische Zusammensetzung der schweizerischen Regierung als einer dauerhaften Großen Koalition aus den vier größten Parteien im Parlament.

Die *zweite* Anpassungsstrategie seitens der politischen Eliten besteht darin, Gesetzesvorlagen bereits im Gesetzgebungsprozess durch Verhandlungen mit möglichen Initiatoren von Referenden „referendumsfest“ zu machen und deren Rückgriff auf die direktdemokratischen Instrumente durch Kompromisse und inhaltliche Konzessionen zu verhindern.

Mit Hilfe der *dritten* Anpassungsstrategie versuchen die politischen Eliten vor allem bei Verfassungsinitiativen in der Zeit zwischen dem Zustandekommen der Initiative und der Abstimmung, durch Verhandlungen mit den Initiatoren, die Formulierung kompromissfähiger Gegenentwürfe oder durch die abgeschwächte Übernahme der Forderungen der Initiative die Kraft zu nehmen bzw. die Initiatoren zur Rücknahme der Initiative vor der Abstimmung zu bewegen, was in fast einem Drittel dieser Fälle auch gelungen ist.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Vgl. Adrian Vatter, Die Wechselbeziehungen von Konkordanz und Direktdemokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, 38 (1997) 4, S. 743–770.

<sup>126</sup> Vgl. Y. Papadopoulos (Anm. 24), S. 44.

Worin können vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen mit der direkten Demokratie deren Leistungen bestehen?<sup>127</sup>

– Direktdemokratische Instrumente und deren Gebrauch schaffen themenspezifische, politikinhaltliche Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger und Bürgerinnen. Sie können auch die „schwierigeren“, individualistischen und anspruchsvollen Bürgerinnen und Bürger der Wertewandel-Generationen für politische Teilhabe aktivieren, die zwar durchaus Verantwortung in der Politik übernehmen wollen, die aber in Dingen, die sie persönlich betreffen, auch direkt und ungefiltert durch Parteien ihre Meinungen einbringen wollen.<sup>128</sup> Hier kann direkte Demokratie neue Partizipationsressourcen und Identifikationspotenziale auf dem Weg von der „Zuschauer-“<sup>129</sup> und „Parteiendemokratie“ hin zur „Mitmach-“ und „Bürgerdemokratie“ erschließen.

– Sie tragen zur Öffnung parteiendemokratischer Machtstrukturen bei, indem sie Regierung und Parlament zwingen, unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck einen sachbezogenen Diskurs mit der Bevölkerung zu führen und die Bürgerinnen und Bürger in den Diskurs über politische Entscheidungen einzubeziehen, um sie von den vorgeschlagenen Lösungen zu überzeugen, wollen die politischen Eliten nicht Gefahr laufen, an der Abstimmungsurne zu scheitern.<sup>130</sup>

– Direktdemokratische Instrumente fördern einen transparenten und offenen Politikprozess sowie den politischen Wettbewerb, da alle an der Direktdemokratie beteiligten Akteure zusätzliche Informationen und Argumente in den Entscheidungsprozess einspei-

<sup>127</sup> Vgl. T. Schiller (Anm. 5), S. 161; M.G. Schmidt (Anm. 20), S. 362 ff.; H. H. von Arnim (Anm. 11), S. 178 ff.; Ian Budge, The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge 1996.

<sup>128</sup> Helmut Klages, Der „schwierige Bürger“ – Bedrohung oder Zukunftspotenzial, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin 1996, S. 246.

<sup>129</sup> Vgl. Rudolf Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986.

<sup>130</sup> Vgl. G. Kirchgässner/L. P. Feld/M. R. Savioz (Anm. 17), S. 58, 199.



sen müssen und damit die Grundlage für einen umfassenden, politische Kontrolle intensivierenden Diskurs zwischen politischen Eliten und Bürgerinnen und Bürgern schaffen.

– Durch den breiten und intensiven Diskussionsprozess im Vorfeld von Volksabstimmungen und die unmittelbare Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen stärken direktdemokratische Elemente die politische Integration der Bürger.

– Der Gebrauch direktdemokratischer Instrumente zusammen mit der dazu notwendigen Informationsaufnahme, Bildung von Beurteilungsmaßstäben und Abwägung von Argumenten ermöglicht Prozesse des öffentlichen politischen Lernens und die Herausbildung staatsbürgerlicher Verantwortung für das Gemeinwohl.<sup>131</sup>

## Die Auswirkung auf das politische System

Das Beispiel der Schweiz hat uns gezeigt, dass auch in einem modernen Gesellschaftssystem eine starke Direktdemokratie möglich ist; allerdings nicht zum Nulltarif, was die Gewichtsverteilung im politischen System anbelangt.<sup>132</sup> Das Beispiel der Schweiz lehrt, dass ein Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Konkordanzdemokratie besteht. Selbst wenn diesem Zusammenhang kein Automatismus unterstellt wird,<sup>133</sup> legt

<sup>131</sup> Häufig wird gegen die Direktdemokratie eingewandt, sie überfordere angesichts der Komplexität von Entscheidungsgegenständen die Bürgerinnen und Bürger. Dem ist zu entgegnen, dass zwar die Beteiligung an Volksabstimmungen beispielsweise in der Schweiz – wie bei allen Verfahren politischer Beteiligung – je nach Bildung und sozioökonomischem Status variiert, dennoch aber sowohl die Anzahl der durchschnittlichen Nutzung von Informationsquellen als auch das Kompetenzniveau der Stimmbürger in der Schweiz erstaunlich hoch sind. Auch Untersuchungen zu den Volksabstimmungen auf der Gliedstaatenebene in den USA zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Volksabstimmungen ihre Rechte konstruktiv, ernsthaft und vernünftig einsetzen, vgl. hierzu Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: the Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Mass. 1989.

<sup>132</sup> Vgl. hierzu M. G. Schmidt (Anm. 20), S. 372 sowie T. Schiller (Anm. 5), S. 157 ff.

<sup>133</sup> Wie dies Sabine Jung, *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden 2001 und Peter Graf Kielmansegg, *Soll die Demokratie direkt sein?*, in: *Frankfurter All-*

doch die Existenz direktdemokratischer Instrumente aus der Sicht der politischen Eliten die kooperative Einbindung referendumsfähiger Interessen und Organisationen in den Politikprozess und damit eine korrespondierende Schwächung konkurrenzdemokratischer Züge nahe. Gleichzeitig bedeutet der Ausbau direktdemokratischer Elemente eine Stärkung der Macht der Bürger zulasten jener der Parlamente und der sie beherrschenden politischen Eliten: Was die Bürger gewinnen, verlieren die Parlamente, denn immer dann, wenn ein Parlament auf die Zustimmung des Volkes im Rahmen einer Volksabstimmung angewiesen ist, ist es eben nicht mehr „souverän“ in seiner Entscheidungsfreiheit. Aus der Sicht der politischen Eliten kann also die Einführung direktdemokratischer Elemente durchaus als Machtverlust verstanden werden. Ebenfalls spannungsreich ist die Koexistenz zwischen einer starken Direktdemokratie und einer kräftigen Zügelung der Entscheidungsfreiheit von Exekutive und Legislative durch ein mächtiges Verfassungsgericht, wie z. B. im Falle des Bundesverfassungsgerichts in der Bundesrepublik.<sup>134</sup> Nicht ohne Spannungen ist auch die Verbindung einer starken Direktdemokratie mit einem machtvollen Föderalismus, insbesondere in der Spielart der Bundesrepublik, wo die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Weg des Bundesrates stattfindet. Dieser traditionsreiche deutsche „Pfad“ müsste im Falle eines stärkeren Ausbaus der Direktdemokratie wohl durch den schweizerischen ersetzt werden, der für bestimmte Volksabstimmungen anstelle der Mitwirkung der Gliedstaatenregierungen eine doppelte Mehrheit von Volk und Kantonen in den Volksabstimmungen verlangt und auf diese Weise die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Bundes sichert.<sup>135</sup>

gemeine Zeitung vom 25. 4. 2001, S. 14 tun. Anders dagegen T. Schiller (Anm. 5), S. 159 ff.: Demnach gibt es Fälle von Proporzdemokratien, die nicht im Kontext der Direktdemokratie entstanden sind (Niederlande, Österreich) und politische Systeme wie in Italien, in denen direktdemokratische Elemente das System gerade für konkurrenzdemokratische Systembestandteile geöffnet haben.

<sup>134</sup> Vgl. M. G. Schmidt (Anm. 20), S. 372.

<sup>135</sup> Vgl. H. H. von Arnim (Anm. 11), S. 187.

Bärbel Martina Weixner

# Direkte Demokratie in den Bundesländern

Der Ruf nach einer aktiven Bürgergesellschaft wird immer lauter. Doch das kann nicht nur ehrenamtliches Engagement in Kirchen, Verbänden und Vereinen bedeuten. Eine pluralistische Bürgergesellschaft verlangt nach einer erweiterten Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen. Soll eine Zivilgesellschaft offen, innovativ und kreativ gestaltet werden, müssen Machtverteilung und staatliche

Verantwortung neu organisiert sowie das Verhältnis von Bürger und Staat auf allen Ebenen neu bestimmt werden. Das Herzstück einer modernisierten Demokratie bilden dabei Verfahren der direkten Demokratie, die

durch ihr Mehr an Legitimation und Partizipation einen Ausweg aus der Parteienkrise und Politikverdrossenheit aufzeigen können.

Während Theodor Heuss im Parlamentarischen Rat 1948/49 noch ausdrücklich vor der Aufnahme von Elementen direkter Demokratie ins Grundgesetz warnte und sie in der Folge der Erfahrungen in der Weimarer Republik mit plebiszitären Elementen als „Prämie für jeden Demagogen“ bezeichnete, verhielten sich die meisten Landesverfassungen gegenüber Volksbegehren und Volksentscheid. Vielfach waren dafür die Erfahrungen der Verfassungsschöpfer entscheidend. So prägten zum Beispiel in Bayern der Staatsrechtler Hans Nawiasky und der damalige Ministerpräsident Wilhelm Hoegner die Landesverfassung durch ihre Erfahrungen im Schweizer Exil während der Zeit des Nationalsozialismus. Sie hatten dort die bis heute weltweit unvergleichlich stark ausgeprägte unmittelbare Demokratie und ihre Möglichkeiten schätzen gelernt.

Während auf Bundesebene die Diskussion um die Einführung des Volksentscheids anhält, sind die Instrumente direkter Demokratie inzwischen in allen 16 deutschen Bundesländern vollständig verankert, sowohl auf Landes- als auch auf Gemeinde- bzw. Kreisebene. Jedoch fanden Volksbegehren in den fünfziger bis achtziger Jahren nur vereinzelt Anwendung; erst seit Anfang der neunziger Jahre setzte ein gesellschaftliches Umdenken ein. Der bis dahin eher obrigkeitshörige Bürger begann sich zu emanzipieren und die Beteiligungsmöglichkeiten außerhalb der periodisch stattfindenden Wahlen und der tradierten parlamentarischen Wege zu nutzen – ein Signal für den Aufbruch in die Bürgergesellschaft.

Unabhängig davon erweiterten sich ab 1990 mit dem Beitritt der ostdeutschen Bundesländer und der dortigen Landesverfassungsgebung sowie mit den längst überfälligen Verfassungsreformen in den westdeutschen Bundesländern die verfassungsrechtlichen Grundlagen von unmittelbarer Demokratie erheblich. Volksbegehren und Volksentscheid sind aus dem aktuellen politischen Prozess (insbesondere auch auf kommunaler Ebene) nicht mehr wegzudenken. Empirische Befunde belegen, dass sich der Einfluss der direktdemokratischen Instrumente auf Landesebene in den vergangenen 15 Jahren erheblich verstärkt hat: rund 90 Prozent aller Volksbegehren fanden zwischen 1990 und 2005 statt. Dabei hängen Erfolg und Misserfolg plebiszitärer Initiativen entscheidend von der Ausgestaltung der volksunmittelbaren Verfahren ab, von Zulassungsbeschränkungen und Abstimmungsquoten, aber auch vom Interesse der Bürgerinnen und Bürger an den Formen und Inhalten der direkten Demokratie.

## Direkte Demokratie auf Landesebene

Als Elemente direkter Demokratie werden im allgemeinen und engeren Sinne die verfassten Volksrechte gesehen. Dabei bleiben neuere, nicht verfasste Wege der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, z. B. die Planungszelle mit Bürgergutachten oder unverbindliche Volksbefragungen ausgeklammert.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Adrian Reinert, Bürgerbeteiligung im Vergleich, in: mehr demokratie. Zeitschrift für Direkte Demokratie, 17 (2005) 4, S. 6–11.

### Bärbel Martina Weixner

Dr. phil., geb. 1965; Lehrbeauftragte am Geschwister-Scholl-Institut der LMU München und der Universität der Bundeswehr, München. Schlossweg 1B, 83677 Reichersbeuern. baerbelweixner@web.de

## Das Volksbegehren als Motor für Veränderungen

Die Landesverfassungen nennen durchweg als Alternative zur parlamentarischen Gesetzgebung die Volksgesetzgebung mit dem initiierenden *Volksbegehren* und dem abschließenden *Volksentscheid*. Dazu kommt ergänzend in zwölf Bundesländern das Verfahren der *Volksinitiative*,<sup>12</sup> die nicht wie Begehren und Entscheid die Änderung, Abschaffung oder Einführung eines Landesgesetzes zum Ziel hat, sondern den Landtag lediglich mit wichtigen Themen beschäftigt. Politisch interessant ist diese zusätzliche Stufe in der so genannten Volksgesetzgebung, wenn das Antragsquorum niedrig ist, das heißt die Zahl der benötigten Unterstützerunterschriften bei etwa 0,5 bis 1 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung liegt wie in Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. So gab es beispielsweise in Brandenburg allein in den ersten fünf Jahren seit Verabschiedung der Verfassung und Einführung der Volksinitiative 1992 dreizehn Volksinitiativen. Zudem sollte die Volksinitiative, wenn der Landtag ihr nicht entspricht und die Initiatoren ein anschließendes Volksbegehren anstreben, diese den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, für den wiederum Unterstützerunterschriften gesammelt werden müssen, bereits ersetzen, also die erste Stufe der eigentlichen Volksgesetzgebung bilden. Dies ist nicht der Fall in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Verwendung unterschiedlicher Termini in den Landesverfassungen: „Volksinitiative“ in Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein; „Bürgerantrag“ in Bremen, Thüringen; „Volksantrag“ in Sachsen; „Einwohnerantrag“ in Berlin; keine Volksinitiative in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Saarland. Demzufolge spricht man in den erstgenannten Ländern von dreistufiger, in den übrigen Ländern von zweistufiger Volksgesetzgebung. Liegt der Volksinitiative kein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde, spricht man auch von „Volkspetition“.

<sup>13</sup> Wollen also Bürger in diesen Ländern eine Gesetzesinitiative starten, zu der eine Volksinitiative bereits gescheitert ist, muss das komplette Volksbegehren durchlaufen werden, einschließlich einer erneuten Antragstellung. Hier kann man von „vierstufiger“ Volksgesetzgebung im negativen Sinn sprechen, vgl. Bärbel Martina Weixner, *Direkte Demokratie in den Bundesländern*, Opladen. 2002, S. 154 f.

Ein Volksbegehren kann darauf gerichtet sein, ein bestehendes Landesgesetz oder die Landesverfassung zu ändern oder ein neues Gesetz zu schaffen. Geht man von einer Rechts-hierarchie aus, so ist die Kompetenz des Volkes für Verfassungsänderungen höher zu bewerten als die Einflussnahme auf Landesgesetze. In allen Landesverfassungen gibt es Regelungen über die Zulässigkeit plebiszitärer Verfassungsänderungen. Die Zustimmungsquoren bei Verfassungsentscheiden nach erfolgreichen Volksbegehren<sup>14</sup> sind durchweg höher angesetzt als bei der Abstimmung über einfache Gesetze. Dieses plebiszitäre Element hat bislang nur in Bayern Bedeutung erlangt, in dem viermal die Verfassung auf Grundlage eines Volksbegehrens geändert wurde.<sup>15</sup> Ein Verfassungsentscheid in Hamburg scheiterte am Zustimmungsquorum.<sup>16</sup>

Bei Verfassungsänderungen und einfachen Landesgesetzen gelten in der Initiativphase die gleichen Anforderungen.<sup>17</sup> Bei allen Volksbegehren besteht die Einleitungsphase aus zwei Schritten: *erstens* dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und *zweitens* dem eigentlichen Volksbegehren. Der Antrag auf Zulassung entfällt in einigen Bundesländern, in denen dem Volksbegehren die Volksinitiative vorausgeht (Brandenburg, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein) sowie in Mecklenburg-Vorpommern, wo die Einreichung der frei gesammelten Unterstützerunterschriften für das Volksbegehren gleichzeitig den Antrag auf Zulassung des

<sup>14</sup> Das Verfassungsreferendum nach Abschluss des parlamentarischen Verfassungsänderungsverfahrens bleibt hier unberücksichtigt; obligatorisches Referendum in Hessen und Bayern; fakultatives Referendum (nach Anordnung durch ein Staatsorgan) in Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Vgl. B. M. Weixner, ebd., S. 151.

<sup>15</sup> 1967 Christliche Gemeinschaftsschule, 1973 Rundfunkfreiheit (obligatorischer Verfassungsentscheid, da der Landtag das Volksbegehren übernommen hatte); 1995 Einführung des Bürgerentscheids, 1998 Abschaffung des Bayerischen Senats; 2003 Aufnahme des Konnexitätsprinzips (das Volksbegehren war ohne Durchführung erfolgreich, da der Landtag den Entwurf übernommen hat; obligatorischer Verfassungsentscheid).

<sup>16</sup> 1998 Änderung der Volksgesetzgebung.

<sup>17</sup> Nur in Bremen gilt: 20 statt 10 %.

**Tabelle 1: Verfassungsrechtlich vorgeschriebene Quoren bei der Volksgesetzgebung in den Bundesländern**

Bundesland	Antrag auf Zulassung zum Volksbegehren	Volksbegehren in Prozent	Eintragungsfrist  Amt (A) oder frei (F)	Volksentscheid (Zustimmungsquorum für einfache Gesetze) in Prozent	Art des Volksentscheids  Konkurrenzentwurf des Landtages
Baden-Württemberg	10 000 Stimmberechtigte	16,7 (ca. 1 209 000)	14 Tage A	33	bedingt obligatorisch ja
Bayern	25 000 Stimmberechtigte	10 (ca. 887 500)	14 Tage A	Mehrheitsprinzip	bedingt obligatorisch ja
Berlin	25 000 Stimmberechtigte	10 (ca. 244 000)	2 Monate A	33 <sup>4)</sup>	bedingt obligatorisch ja
Brandenburg	20 000 Stimmberechtigte <sup>7)</sup>	80.000 (ca. 4)	4 Monate A	25	bedingt obligatorisch ja
Bremen	5 000 Stimmberechtigte	10 (ca. 49 500) 20 (ca. 99 000) <sup>3)</sup>	3 Monate F	25	bedingt obligatorisch nein
Hamburg	10 000 Stimmberechtigte <sup>7)</sup>	5 (ca. 121 400)	21 Tage A	20	bedingt obligatorisch ja
Hessen	3 % Stimmberechtigte	20 (ca. 859 000)	14 Tage A	Mehrheitsprinzip	bedingt obligatorisch ja
Mecklenburg-Vorpommern	– <sup>1)</sup>	140 000 (ca. 10 )	Keine Frist <sup>5)</sup> F	33	bedingt obligatorisch ja
Niedersachsen	25 000 Stimmberechtigte	10 (ca. 595 500)	12 Monate F	25	bedingt obligatorisch ja
Nordrhein-Westfalen	3 000 Stimmberechtigte	8 (ca. 1 047 000)	8 Wochen A	15	bedingt obligatorisch ja
Rheinland-Pfalz	20 000 Stimmberechtigte	10 (ca. 301 500)	2 Monate A	Mehrheitsprinzip bei 25 Beteiligungsquorum	bedingt obligatorisch ja
Saarland	5 000 Stimmberechtigte	20 (ca. 165 500)	14 Tage A	50	bedingt obligatorisch ja
Sachsen	40 000 Stimmberechtigte <sup>7)</sup>	ca. 13 (mind. 450 000, jedoch nicht mehr als 15 )	8 Monate F	Mehrheitsprinzip	bedingt obligatorisch ja
Sachsen-Anhalt	10 000 Stimmberechtigte	250 000 (ca. 11 )	6 Monate F	25 oder Mehrheitsprinzip <sup>2)</sup>	bedingt obligatorisch ja
Schleswig-Holstein	20 000 Stimmberechtigte <sup>7)</sup>	5 (ca. 107 000)	6 Monate <sup>6)</sup> A	25	obligatorisch ja
Thüringen	5 000 Stimmberechtigte	10 (ca. 197 000) F 8 (ca. 158 000) A	4 Monate F 2 Monate A	25	bedingt obligatorisch ja

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

- 1) Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ist nach Sammlung der für das Volksbegehren erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu stellen.
- 2) Legt der Landtag einen Konkurrenzentwurf vor, reicht die Mehrheit der Abstimmenden.
- 3) Bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 4) Bei einer Beteiligung von 50 % entfällt die Klausel.
- 5) Auf Antrag auch zweimonatige Amtseintragung möglich.
- 6) Weitere Eintragungsstellen können beantragt werden.
- 7) Vorangehende Volksinitiative ersetzt Antrag auf Zulassung.

**Tabelle 2: Praxis der Volksgesetzgebung in den Bundesländern (nur durchgeführte Volksbegehren) bis Ende 2004**

Bundesland	Schule, Bildung und Erziehung	Kommunale und regionale Angelegenheiten/Verkehr	Volksgesetzgebung und/oder kommunale Bürgerrechte	Sozial- und wirtschaftspolitische Anliegen	Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz/Gesundheit	Struktur des politischen Systems (Landesorgane, Verfahren)	Anzahl gesamt	Anteil unter allen Volksbegehren (in Prozent)
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-	0	0
Bayern	5	1	1	1	4	3	15	29,4
Berlin	1	-	-	-	-	-	1	2,0
Brandenburg	1	6	-	-	-	-	7	13,7
Bremen	2	-	-	-	-	1	3	5,9
Hamburg	2	1	2	-	1	1	7	13,7
Hessen	-	-	-	-	-	1	1	2,0
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-	0	0
Niedersachsen	2	-	-	-	-	-	2	3,9
Nordrhein-Westfalen	1	1	-	-	-	-	2	3,9
Rheinland-Pfalz	-	-	-	1	-	-	1	2,0
Saarland	-	-	-	-	-	-	0	0
Sachsen	2	1	-	1	-	-	4	7,8
Sachsen-Anhalt	2	-	-	-	-	-	2	3,9
Schleswig-Holstein	1	-	-	2	-	-	3	5,9
Thüringen	-	-	1-	2	-	-	3	5,9
Anzahl gesamt	19	10	4	7	5	6	51	100
Anteil unter allen VB (in Prozent)	37,3	19,6	7,8	13,7	9,8	11,8	100	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Volksbegehrens bedeutet. Die Sammlung von Unterschriften auf so genannten „freien Listen“ über einen längeren Zeitraum hinweg stellt ein weitaus bürgerfreundlicheres Verfahren dar als die Eintragung zu einem Volksbegehren in den Gemeindebehörden mit geregelten und eingeschränkten Öffnungszeiten. Der Eintragungszeitraum zum Volksbegehren sollte wenigstens zwei Monate betragen. Das Eintragungsquorum beim Volksbegehren umfasst idealerweise nicht mehr als 10 Prozent der Wahlberechtigten. Brandenburg (ca. 4 Prozent), Hamburg (5 Prozent) und seit 2002 Nordrhein-Westfalen (8 Prozent) können diese partizipationsfreundliche und demokratische Zielsetzung erfüllen.

Beim Volksentscheid ist nach Ansicht der Befürworter direkter Demokratie die Ent-

scheidung der Mehrheit der Abstimmenden als demokratiekonform anzusehen. Jedoch kann ein geringes Beteiligungsquorum (etwa 25 Prozent der Stimmberechtigten) durchaus die Akzeptanz volksunmittelbarer Entscheidungen fördern. Bürgerfreundlich erscheint die Variante Sachsen-Anhalts, das auf ein Zustimmungsquorum verzichtet, wenn der Landtag einen Konkurrenzentscheid vorlegt.

Zu den Zielsetzungen künftiger direktdemokratischer Regelungen gehört auch eine angemessene Kostenerstattung für die Initiatoren bei Erfolg eines Volksbegehrens oder nach dem Volksentscheid. Dies leisten die Länder Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, wobei Sachsen bei Volksbegehren und Volksentscheid geringe Beträge auszahlt; Hamburg und Schleswig-Holstein bieten eine umfas-

sende Erstattungsregelung für den Volksentscheid an, die mit der staatlichen Wahlkampf-kostenerstattung vergleichbar ist. Am bürgerfreundlichsten sind plebiszitäre Elemente in Schleswig-Holstein und Hamburg bezüglich Quoren und Fristen geregelt, in Sachsen Fristen und Kostenerstattung betreffend sowie in Sachsen-Anhalt im Hinblick auf die differenzierten Regelungen in der Initiativ- und Entscheidungsphase. Diese Länder machen direkte Demokratie von unten möglich, geben den Organisatoren von Plebisziten und staatlichen Organen weitgehend gleiche Chancen bei der Interessendurchsetzung und schaffen mit ihren Verfahrensnormen eine sinnvolle Ergänzung zur rein parlamentarischen Demokratie.

## Die Praxis unmittelbarer Demokratie

Bis Ende 2004 zählte der Verein „Mehr Demokratie e. V.“ 162 plebiszitäre Initiativen, d. h. angestrebte Volksinitiativen und Volksbegehren. Dabei sind Bayern mit über 20 Prozent aller Verfahrensansätze (37), Brandenburg mit rund 12 Prozent (20) und Hamburg mit etwa 11 Prozent (18) regionale Schwerpunkte.<sup>18</sup> Im November 2004 wurde das 50. Volksbegehren in einem Bundesland durchgeführt, bezeichnenderweise in Bayern. Betrachtet man die absolute Zahl der bis Ende 2004 durchgeführten Verfahren zur Volksgesetzgebung so hält Bayern mit insgesamt 15 Volksbegehren und fünf Volksentscheiden klar vor Hamburg mit sieben Begehren und vier Entscheiden den ersten Platz. Schaut man jedoch auf die Häufigkeit der durchgeführten Verfahren, dann nimmt Hamburg vor Bayern, Brandenburg und Sachsen den Spitzenplatz ein mit durchschnittlich einem Volksbegehren pro Jahr und einem Volksentscheid alle zwei Jahre.<sup>19</sup> Anzumerken ist, dass in drei Bundesländern noch gar kein Volksbegehren stattgefunden hat: in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland. Und nur in fünf der 16 Bundesländer haben bislang überhaupt Volksentscheide auf Grundlage

<sup>18</sup> Zur Relation: in Brandenburg gibt es direkte Demokratie seit 1992, in Hamburg seit 1996, in Bayern seit 1946.

<sup>19</sup> Berechnung ergibt sich nach dem Jahr der Einführung plebiszitärer Elemente in der Verfassung: Bayern 1946, Hamburg 1996; in Bayern findet durchschnittlich nur alle vier Jahre ein Volksbegehren und alle 11 Jahre ein Volksentscheid statt.

eines Volksbegehrens stattgefunden: in Bayern (5), Hamburg (4), Schleswig-Holstein (2), Sachsen (1) und Sachsen-Anhalt (1).<sup>10</sup> Zeitlich gesehen fanden rund 90 Prozent aller Initiativen ab 1990 statt, nach dem Zuwachs durch die fünf ostdeutschen Bundesländer und den plebiszitären Verfassungsreformen in den alten Bundesländern.<sup>11</sup>

Unter den bisher beantragten Volksbegehren und Volksinitiativen lassen sich eindeutig thematische Schwerpunkte feststellen, die maßgeblich mit den relativ wenigen den Bundesländern verbliebenen Landeskompetenzen zu tun haben. Dabei widmen sich über ein Drittel aller Verfahren dem Themenbereich Schule, Bildung und Erziehung.

Anhand des Politikfelds Schule, Bildung und Erziehung lassen sich Erfolg und Misserfolg plebiszitärer Initiativen veranschaulichen. Betrachtet man nur die beantragten Volksbegehren, so ist festzustellen, dass rund zwei Drittel der Zulassungsanträge bereits am Finanztabu der Landesverfassungen scheiterten. Eine Korrektur der Entscheidung der zulassenden Behörde zugunsten der Initiatoren durch die Landesverfassungsgerichte erfolgte kaum. Die folgende Übersicht zum originär landespolitischen Themenfeld „Schule, Bildung und Erziehung“ kann noch einmal deutlich die zeitlichen und regionalen Schwerpunkte plebiszitärer Initiativen belegen. In die Zählung flossen alle angestrebten plebiszitären Initiativen ein ohne Rücksicht auf tatsächliche Durchführung oder Erfolg.

Insgesamt war von 51 Volksbegehren, die bis Ende 2004 durchgeführt wurden, genau ein Drittel erfolgreich. Vier Begehren wurden vom Parlament übernommen; dreizehnmal kam es zum Volksentscheid. Dabei gingen acht Entscheide zugunsten der Initiatoren aus. Kritisch muss angemerkt werden, dass die für die Umsetzung der Volksabstimmung zuständigen Staatsorgane das Ergebnis nicht immer akzeptierten. So wurden die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, die 1995 per Volksentscheid eingeführt wurden, durch ein Urteil des Bayeri-

<sup>10</sup> Hier Stand Januar 2005; Volksentscheid in Sachsen-Anhalt für einen sicheren Platz in einem Kindergarten oder einer Kinderkrippe am 23. Januar 2005, am Beteiligungsquorum gescheitert.

<sup>11</sup> Vgl. Mehr Demokratie e.V., Volksbegehrensbericht 2004, Berlin 2005, S. 2–5.

**Tabelle 3: Plebiszitäre Initiativen im Politikfeld Schule, Bildung und Erziehung in Zahlen**

Daten zur	Anzahl unter allen 63 bekannten Initiativen <sup>1)</sup>	Anzahl unter den 36 beantragten Begehren <sup>2)</sup>	Anzahl unter den 19 durchgeführten Begehren
<i>zeitlichen Ordnung<sup>3)</sup></i>			
1946 – 1960	1	1	0
1961 – 1970	3	3	3
1971 – 1980	3	3	1
1981 – 1990	5	4	0
1991 – 2000	29	16	10
2001 – 2005	22	9	5
<i>regionalen Ordnung</i>			
Norddeutsche Bundesländer (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein)	19	13	7
Westdeutsche Bundesländer (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland)	9	8	1
Süddeutsche Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern)	17	9	5
Ostdeutsche Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen)	18	6	6
<i>thematischen Ordnung<sup>4)</sup></i>			
Initiativen mit vorrangig finanzwirksamen Inhalten	20	7	2
Initiativen zur Struktur des Bildungssystems	15	12	7
Initiativen mit bildungsinhaltlichen Zielsetzungen	6	3	1
Initiativen zur Ausweitung der Kinderbetreuung	10	8	5
Initiativen gegen die Rechtschreibreform	12	6	4

Quelle: B. M. Weixner (Anm. 3), S. 239 aktualisiert (Stand Januar 2006).

- 1) Angestrebte Volksinitiativen und Volksbegehren, ohne Rücksicht auf Durchführung und Erfolg (Datenbasis: Mehr Demokratie e.V., Pressemeldungen).
- 2) Einschließlich des 1947 mit der Verfassungsabstimmung stattfindenden eigenen Entscheids über den Abschnitt zum Bildungswesen in der Verfassung von Rheinland-Pfalz.
- 3) Es zählt der Abschluss/Ausgang der Initiative.
- 4) Die meisten Initiativen haben finanzwirksamen Charakter, insbesondere Lernmittelfreiheit, Kinderbetreuung, Schulschließungen -> unter den finanzwirksamen Inhalten wurden aber nur Initiativen zur Lernmittelfreiheit, Schulwegekostenfreiheit eingeordnet.

schen Verfassungsgerichtshofs von 1997 hin zum damaligen CSU-Landtagsentwurf korrigiert. Auch der Volksentscheid in Hamburg von 2004, der sich erfolgreich gegen die Privatisierung der Landesbetriebskrankenhäuser wandte, wurde durch einen gegenteiligen Beschluss der Bürgerschaft de facto aufgehoben. Der bestimmte Charakter eines Volksentscheids als verfassungsrechtlich garantierte Alternative zum parlamentarischen Beschluss wird damit unterlaufen. Hier zeigt sich nicht selten ein wenig souveräner Umgang der Volksvertreter mit dem direkt geäußerten Willen des Souveräns.

## Die Zukunft der direkten Demokratie auf Landesebene

Dabei wird sich direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland niemals als eigenständige Staatsform in Abgrenzung zur

repräsentativen Demokratie verstehen. Ziel ist nicht eine Basisdemokratie, die auf repräsentative Organe wie Volksvertreter verzichtet, sondern die Etablierung eines zusätzlichen Verfahrens zur unmittelbaren Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei politischen Entscheidungen in einem demokratisch legitimierten Gemeinwesen. Volksbegehren und Volksentscheid wollen den parlamentarischen Weg der Gesetzgebung nicht ersetzen, sondern ihn sinnvoll ergänzen, als Korrektiv wirken, wo parteipolitische Konstellationen und Machtspiele eine allein am Gemeinwohl orientierte Sichtweise verhüllen, einen Weg bilden, über die periodisch stattfindenden Wahlen hinaus sich in den politischen Prozess einzubringen und ihn mit zu entscheiden. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass die Instrumente direkter Demokratie angesichts scheinbar zementierter Mehrheitsverhältnisse in Bayern besonders häufig genutzt werden.

Die Akzeptanz unmittelbarer Bürgerentscheidungen erhöht sich, wenn diese von einer breiteren Mehrheit getragen wird; ein maßvolles Beteiligungsquorum bei Volksabstimmungen erscheint also sinnvoll. Die Angst vor der „Diktatur“ von Minderheiten wird somit geschmälert. Zukünftig könnten auf der Landesebene weitere Verfahrenserleichterungen für Volksbegehren angestrebt werden: Verlängerung der Eintragungsfristen, Sammeln auf freien Listen, nicht beschränkt auf die Gemeindebehörden und deren oft stark eingeschränkte Öffnungszeiten, Überlegungen zu einer angemessenen Kostenerstattung für die Initiatoren entsprechend der Wahlkampfkostenerstattung für Parteien.<sup>12</sup>

Die Rolle der Landesverfassungsgerichte muss bezüglich der Gestaltung und Anwendung plebiszitärer Elemente kontrovers diskutiert und bewertet werden. In zahlreichen Fällen entschieden sie, gerade bei der Auslegung des Finanztabus, gegen entsprechende Initiativen, so z. B. in Bayern 1976 und 1994 bei schulpolitischen Anliegen, bei der Nichtzulassung der Reformansätze für Volksbegehren und Volksentscheid 1994 und 2000 oder bei der Korrektur des kommunalen Bürgerentscheids 1997. Die Urteilsbegründungen wirken teils wie eine „politische Nachkorrektur“ und lassen eine gewisse Furcht vor dem Souverän nicht verleugnen.<sup>13</sup>

Genutzt wurden die Instrumente direkter Demokratie vor allem von Bürgerinitiativen und Aktionsbündnissen.<sup>14</sup> Sie leiten die plebiszitären Initiativen ein; Verbände, insbesondere Gewerkschaften und Parteien treten als Unterstützer oder Bündnispartner auf. In Bayern tat sich zudem eine kleine Partei hervor, die sich als besonders aktive außerparlamentarische Opposition erweist, die ÖDP.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Otmar Jung, Grundsatzfragen der direkten Demokratie, in: Andreas Kost (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2005, S. 321–339.

<sup>13</sup> Landesverfassungsrichter werden in der Regel von den Landtagen gewählt. Vgl. ausführlich zur Rolle der Verfassungsgerichte B. M. Weixner (Anm. 3), S. 246–264.

<sup>14</sup> An dieser Stelle sei auf die Arbeit des Verbandes „Mehr Demokratie e.V.“ hingewiesen, der alle plebiszitären Initiativen verfahrensrechtlich unterstützt und inhaltlich dokumentiert.

<sup>15</sup> Plebiszitäre Aktivität schlägt sich auch in steigenden Stimmenanteilen bei Wahlen nieder: Kommunalwahl 2002 landesweit 1,3 %, Landtagswahl 2003

Ihr größter Erfolg war wohl die Abschaffung des Bayerischen Senats 1998 unter dem Kennwort „Schlanker Staat ohne Senat“. Dazu kamen zwei weitere, aber deutlich gescheiterte Volksbegehren: „Menschenwürde ja, Menschenklonen niemals!“ 2003 und „Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk“ 2005. Im Frühjahr 2005 startete eine neue ÖDP-Initiative unter dem Motto „Gerecht sparen, auch an der Spitze“ zur Alimentation von Politikern, deren Zulassung jedoch abgelehnt wurde. Zwischen 1998 und 2005 schaffte es die ÖDP sechsmal, deutlich mehr als die benötigten 25 000 Unterschriften für einen Zulassungsantrag zu sammeln.<sup>16</sup>

Die differenzierte Ausgestaltung der unmittelbaren Mitentscheidungsrechte der Bürger auf Landesebene stellt unzweifelhaft eine Bereicherung des repräsentativen politischen Systems dar. Die Qualität der politischen Kultur hängt aber nicht allein von der Existenz vielfältiger demokratischer Beteiligungsinstrumente ab, sondern vor allem vom Interesse der Bürger an ihnen und der Bereitschaft der Menschen, sie in bürgerschaftlichem Engagement zu nutzen, wie dies in der Bundesrepublik seit 1990 verstärkt geschieht. Nach dem bisherigen Höchststand von 22 neuen Volksinitiativen und Volksbegehren im Jahr 1997 ist deren Zahl eher rückläufig, 2004 wurden nur noch sieben Verfahren eingeleitet. 2004 zählte man insgesamt 28 laufende Verfahren in zehn Bundesländern. Plebiszitäre Initiativen sind aber trotz rückläufiger Tendenz nach dem „Reiz des Neuen“ zu Beginn der 90er Jahre aus der Verfassungswirklichkeit der deutschen Bundesländer nicht mehr wegzudenken. Der Souverän hat sie als Instrument der Teilhabe, als Korrektiv erkannt und wendet sie an, um Parteien, Regierung und Parlament wahrgenommene Mängel und Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Direkte Demokratie wird auch weiterhin für einen breiten öffentlichen Dialog in einer politisch lebendigen Bürgergesellschaft sorgen.

2,2 %, Europawahl 2004 bayernweit 2,4 %; auf kommunaler Ebene stellt die ÖDP in Bayern 242 Mandatsträger, darunter sechs Bürgermeister.

<sup>16</sup> Zu den genannten: 1998 „Kein neues Atomkraftwerk in Bayern“, erledigt durch Landtagsbeschluss.



Andreas Kost

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland

Die Hinwendung zu Formen direktdemokratischer Politikentscheidungen kann auf relevante Prozesse des Wertewandels, veränderter Politik- und Lebensstile und damit korrespondierend neuen Prioritätensetzungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie gesellschaftlichen Gruppen zurückgeführt werden.

**Andreas Kost**  
Dr. sc. pol., geb. 1962; Referent in der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen und Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen (Campus Duisburg).  
dr.andreas.kost@netcologne.de

Glaubhaft wird diese Hinwendung auch durch eine langjährige stabile demokratische Alltagskultur, die zwischen dem einzelnen „Aktivbürger“ und dem Staat das Beziehungsgeflecht einer „Zivilgesellschaft“ herausbildete. Schließlich

wirkte schon seit den sechziger Jahren in der „alten Bundesrepublik“ eine Vielzahl von basisdemokratischen Initiativen und Bewegungen informell an der politischen Willensbildung mit. Zumindest begünstigend für die Einführung von direktdemokratischen Politikentscheidungen war auch die friedliche Revolution 1989/90 in der DDR – verbunden mit der kritischen und beharrlichen Forderung der Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise selbst organisierter Bürgerbewegungen nach erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten. Dies korrespondierte mit der – nicht immer ganz freiwilligen – Einsicht der repräsentativen Politikakteure (primär Landespolitiker), die Gemeindeordnungen und teilweise auch Landesverfassungen reformieren zu müssen und dabei dem Partizipationsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen beziehungsweise auf diesem Wege einer befürchteten Verdrossenheit an den etablierten Parteien und Politikern entgegenzuwirken. Die durch diese Sachverhalte ange-

stoßene dynamische Entwicklung wurde in den verschiedenen Gemeindeordnungen und Landesverfassungen schließlich institutionell gefasst.<sup>1</sup> Dazu können z. B. die kommunalen Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gerechnet werden (im Gegensatz zu der nicht verfassten Beteiligungsform der Bürgerinitiative).

Als Beispiel für eine offizielle Definition dieser Partizipationsinstrumente kann man auf die Formulierung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung verweisen: „Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid)“ (§ 26 Abs. 1 GO). Ein Bürgerbegehren ist also der Antrag der Bürger an die Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid durchzuführen, und ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage.

## Bedeutung der kommunalen Ebene

Neben der formellen Möglichkeit der Anwendung direktdemokratischer Partizipationsinstrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist bei den Gemeinden auch der informelle und besondere Aspekt der Bürgernähe („Schule der Demokratie“) zu berücksichtigen, weil hier der kommunalen Ebene eine besondere Bedeutung zugewiesen wird. Sie erscheint wie ein ursprüngliches Feld für eine politische Betätigung des Bürgers und der Bürgerin. Die örtlichen Verhältnisse gelten als überschaubar, die Problemlagen als durchschaubar, die Entscheidungsprozesse als unmittelbar beeinflussbar und kommunalpolitische Maßnahmen als persönlich erfahrbar. In der Bezeichnung „Schule der Demokratie“ steckt auch ein elitentheoretisches Element, da sie dem interessierten Bürger bzw. ehrenamtlichen Kommunalpolitiker die Möglichkeit bieten soll, sich für eine höhere politische Ebene (Land, Bund) zu qualifizieren. Zweifellos kommt ein demokratietheoretischer Gedanke hinzu, da die kommunale Ebene eine praktische Chance zu mehr Bürgerbeteiligung bedeuten kann. So wird den Gemeinden eine unverzichtbare Rolle als Ansprechpartner für

<sup>1</sup> Vgl. Andreas Kost, Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2005, S. 7–13.

den Bürger und die Bürgerin zugewiesen und die Notwendigkeit einer konkreten Bürgerpartizipation artikuliert, in der die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern Beteiligungsmöglichkeiten anbietet, welche diese nachfragen können. Auf diese Weise soll das Interesse an kommunalen Entscheidungsprozessen gefördert werden. In diesem Kontext steht das vielzitierte Schlagwort der Bürgernähe. Ferner werden Effizienzargumente als Entlastung der höheren Ebene vom Problem- und Entscheidungsdruck und als Chance sachgerechter Lösungen geltend gemacht (Orts- und Gegenstandsnahe gegenüber dem „grünen Tisch“).<sup>12</sup>

## Relevanz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Wenn allerdings unmittelbare bürgerschaftliche Entscheidungsrechte strikt begrenzt werden, bei denen politische und administrative Fragen eine Rolle spielen, können auf kommunaler Ebene nur Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als einzige Elemente direkter Demokratie in der deutschen Selbstverwaltungsorganisation in Frage kommen. Durch diese kommunalen Partizipationsinstrumente wird den Bürgerinnen und Bürgern bei wichtigen kommunalen Angelegenheiten (z. B. über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen oder die Erstellung von Verkehrskonzepten) ein unmittelbares Mitspracherecht eingeräumt.<sup>13</sup> Die Gemeindeordnungen in den Ländern legen dabei das Verfahren ziemlich detailliert fest. In der Vergangenheit, bezogen auf die konkrete Situation in Baden-Württemberg, konnte bereits anschaulich dargestellt werden, dass die Brauchbarkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht unerheblich von der institutionellen Ausgestaltung abhängt. Folgende Merkmale gelten mittlerweile als relevant: die zulässigen Gegenstände des Begehrens, der Kreis der Antragsberechtigten, der mit dem Begehren verbundene Aufwand und die Bedeutung des Begehrens für die Entscheidungspraxis der Kommunalvertretung.

<sup>12</sup> Vgl. ders., Politische Partizipation auf kommunaler Ebene, in: Kathrin Groh/Christine Weinbach (Hrsg.), Zur Genealogie des politischen Raums. Politische Strukturen im Wandel, Wiesbaden 2005, S. 115–129.

<sup>13</sup> Andere verfasste kommunale Beteiligungsformen wie z. B. die Unterrichtung der Einwohner, Anregungen und Beschwerden oder der Einwohnerantrag belassen weiterhin die Entscheidungen in den Händen der Kommunalvertretung.

In einem bundesweiten Vergleich darf Baden-Württemberg sicher als das „Mutterland direkter Demokratie“ bezeichnet werden. Die in der Frühzeit der Bundesrepublik Deutschland angeführten Argumente hinsichtlich fehlender demokratischer Reife des Volkes, resultierend aus den negativen Erfahrungen während der Zeit der Weimarer Republik und des Dritten Reiches, führten in den deutschen Ländern zu einer Abwehrhaltung gegenüber Beteiligungsformen direkter Demokratie. Trotz solcher skeptischen Einwände führte Baden-Württemberg, sicher auch geprägt durch demokratisch-kulturelle Erfahrungen der Revolution von 1848, diese Partizipationsinstrumente 1955 in die Gemeindeordnung ein. Mittlerweile sind jedoch die „Kinder“ – die anderen Länder, nicht zuletzt die ostdeutschen und Bayern – der Mutter ein wenig über den Kopf gewachsen.<sup>14</sup> Das liegt daran, dass Baden-Württemberg aus kritisch konstruktiver und eher Partizipation bejahender Sicht kein „Vorbildcharakter“ eingeräumt wird, da der Entscheidungsrahmen in der baden-württembergischen Gemeindeordnung zu eng ist und die dortigen Hürden zu hoch liegen. So werden, einerseits durch niedrigere Quoren<sup>15</sup> und andererseits durch unterschiedliche lokalpolitische Voraussetzungen vor Ort, Resultate aus Baden-Württemberg in anderen Ländern übertroffen.

## Stellung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Seit den neunziger Jahren gibt es zunehmende Bemühungen um eine stärkere partizipative Einbindung der Bürgerinnen und Bürger jenseits von Kommunalwahlen: Verfassungs- und auch kommunalpolitisch bietet die direkte Demokratie in Deutschland seit den frühen neunziger Jahren ein spannendes Szenario. Vor 1990 gab es mit Baden-Württemberg – wie bereits erwähnt – erst ein Bundesland mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene. Seither haben 15 Länder diese Partizipationsinstrumente eingeführt.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Hans-Georg Wehling, Direkte Demokratie in Baden-Württemberg, in: A. Kost (Hrsg.) (Anm. 1), S. 14–28.

<sup>15</sup> Quoren sind in diesem Sinne die zur Wahl eines Sachverhaltes erforderliche Zahl von Wahlberechtigten.

<sup>16</sup> 1990 Schleswig-Holstein, 1990 Sachsen-Anhalt, 1993 Mecklenburg-Vorpommern, 1993 Brandenburg,

So kam es in Deutschland auf lokaler Ebene bis Ende 2003 schon ca. 2 700 Mal zu einem Bürgerbegehren und fast 1 400 Mal zu einem Bürgerentscheid. Spitzenreiter ist Bayern mit über 500 kommunalen Abstimmungen allein im Zeitraum von 1995 bis 2000. Dort existiert die weitestgehende Referendums-Variante, die am 1. Oktober 1995 – interessanterweise sogar per Volksentscheid – in die Bayerische Gemeindeordnung eingefügt wurde.<sup>17</sup> Allerdings weisen in Bayern und in anderen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid keinen unbeschränkten Geltungsbereich auf. Dies liegt an substantiellen Einschränkungen der strukturellen sowie materiellen Voraussetzungen dieser Partizipationsinstrumente. Doch können durchaus differenzierte Ausprägungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den einzelnen Bundesländern identifiziert werden.

Sie unterscheiden sich zwar in ihren Ausprägungen in den Gemeindeordnungen der deutschen Länder im Detail (durchaus mit entsprechenden Auswirkungen) erheblich, aber es existieren länderübergreifende identische Bestandteile. Die wichtigsten Bestandteile, die in den meisten Ländern gelten, seien daher an dieser Stelle genannt: Das Bürgerbegehren als Antrag muss *schriftlich* eingereicht werden. Weiterhin wird vorausgesetzt, dass das Bürgerbegehren eine *Begründung* für die zur Entscheidung zu bringende Frage enthält. Es muss einen nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbaren Vorschlag für die *Deckung der Kosten* der verlangten Maßnahme beinhalten. In Bayern und Hamburg entfällt bemerkenswerterweise ein Kostendeckungsvorschlag. Die Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag lassen sich nicht nach einheitlichen Kriterien einordnen, so dass durch den Gesetzgeber nur darüber Konsens erzielt wurde, das Kostenbewusstsein der Bürger zu stärken, damit jedoch keine weiteren Erschwernisse für die Durchführung des Bürgerbegehrens zu begründen. Zumindest aber müssen die Finanzierungsvorstellungen

1993 Sachsen, 1993 Thüringen, 1993 Hessen, 1994 Rheinland-Pfalz, 1994 Nordrhein-Westfalen, 1994 Bremen, 1995 Bayern, 1996 Niedersachsen, 1997 Saarland, 1998 Hamburg (Bezirke), 2005 Berlin (Bezirke).

<sup>17</sup> 1995 setzten die bayerischen Bürgerinnen und Bürger, initiiert und tatkräftig unterstützt durch die Bürgerinitiative „Mehr Demokratie e.V.“, per Volksgesetzgebung über die Landesverfassung selbst den kommunalen Bürgerentscheid durch.

## Verfahren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den 16 Bundesländern<sup>1)</sup>

	Themen	Bürgerbegehren	Bürgerentscheid
Bundesland	Anwendungsbereich 000 weit 00 eng 0 punktuell	Unterschriftenhürde  (in Prozent)	Zustimmungsquorum  (in Prozent)
Baden-Württemberg	00	5 – 10	25
Bayern	000	3 – 10	10 – 20
Berlin (Bezirke) <sup>2)</sup>	000	3	15 <sup>4)</sup>
Brandenburg	00	10	25
Bremen (Stadt)	00	10	25
Stadt Bremerhaven	0	10	30
Hamburg (Bezirke) <sup>2)</sup>	000	2 – 3	Nein
Hessen	000	10	25
Mecklenburg-Vorpommern	0	2,5 – 10	25
Niedersachsen	00	10	25
Nordrhein-Westfalen	00	3 – 10	20
Rheinland-Pfalz	0	6/15 <sup>4)</sup>	30
Saarland	00	5 – 15	30
Sachsen	000	(5 – )15 <sup>3)</sup>	25
Sachsen-Anhalt	0	6 – 15	30
Schleswig-Holstein	00	10	20
Thüringen	00	13 – 17	20 – 25

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>1)</sup> Mehr Demokratie e.V., Infocenter für Direkte Demokratie – Verfahrensregeln für Bürgerbegehren in den Bundesländern, Stand: August 2005.

<sup>2)</sup> Da die Stadtbezirke deutlich weniger Kompetenzen haben als Gemeinden, sind die Anwendungsbereiche nur bedingt vergleichbar.

<sup>3)</sup> 6 Prozent: in Landkreisen, berechnet nach der Gesamteinwohnerzahl.

15 Prozent: in Gemeinden, berechnet nach der Gesamteinwohnerzahl.

<sup>4)</sup> Die Unterschriftenhürde für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von fünf Prozent gesenkt werden.

gen im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts angewendet werden und somit nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbar sein. Das Bürgerbegehren verlangt außerdem eine

*Mindestzahl von Unterschriften* der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Auf allen Unterschriftenblättern müssen die Abstimmungsfrage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag aufgeführt sein. Eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist die Forderung, bei der bis zu drei beziehungsweise genau drei Personen benannt werden müssen, die berechtigt sind, die *Unterzeichnenden* zu vertreten. In Brandenburg und Thüringen sind Vertretungsberechtigte nicht notwendig. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates (so genanntes kassierendes Bürgerbegehren), muss es innerhalb einer bestimmten Frist (z. B. in NRW sechs Wochen) nach Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht werden bzw. wenn der Beschluss keiner Bekanntmachung bedarf (z. B. innerhalb von drei Monaten). Die gewählte *Frist* dient dazu, die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten nicht unnötig zu verzögern oder rückgängig zu machen. Sobald das Bürgerbegehren bei der Gemeinde eingereicht ist, stellt der Rat fest, ob dieses *zulässig* ist. Dabei muss der Rat als das politische Leitungsorgan in der Gemeinde die rechtlichen Anforderungen überprüfen, die an zulässige Bürgerbegehren gestellt sind. Kernpunkt der inhaltlichen Zulässigkeitsregelungen ist die Frage, welche *Angelegenheiten* von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgeschlossen oder aber vorgezogen sind. In so genannten Negativ- oder Positivkatalogen werden die Angelegenheiten einzeln aufgelistet, über die ein Bürgerbegehren unzulässig beziehungsweise zulässig ist. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob das eingebrachte Thema in den gemeindlichen Wirkungskreis fällt und damit eine Angelegenheit der Gemeinde ist. Im Wesentlichen bleiben bei einem Bürgerbegehren die staatlich vorgegebenen und rechtlich feststehenden Angelegenheiten (Rechtsverhältnisse) sowie die innere Organisation der Gemeindeverwaltung ausgeschlossen. Der Rat kann entweder die Sache im Sinne eines zulässigen Bürgerbegehrens entscheiden oder dieses ablehnen und die Bürgerinnen und Bürger über das Bürgerbegehren abstimmen lassen. Diese Abstimmung ist der *Bürgerentscheid*, bei dem über die zur Abstimmung gestellte Frage nur mit *Ja* oder *Nein* entschieden wird. Sonderfälle sind Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Länder, in denen festgelegt ist, dass nur ein mit „Ja“ beantworteter Bürgerentscheid Gültigkeit hat. Ein Bürgerentscheid

ist positiv entschieden, wenn er von der Mehrheit der gültigen Stimmen befürwortet wurde, sofern diese Mehrheit *mindestens zwischen 10 bis 30 Prozent der Bürger* beträgt (Ausnahme Hamburg). Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Der Bürgerentscheid hat die *Wirkung eines Ratsbeschlusses*. Die Bürger und Bürgerinnen werden damit zum kommunalen Entscheidungsorgan.

Scheitert letztlich ein Bürgerentscheid, ist in einigen Bundesländern der Sachverhalt komplett abgeschlossen. Allerdings sind in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Gemeindevertretungen verpflichtet, erneut eine Entscheidung in der Sache herbeizuführen. Ein gescheiterter Bürgerentscheid führt in allen Bundesländern zur so genannten „Initiativsperr“. Den Bürgern bleibt dabei innerhalb von zwei (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) bzw. drei Jahren (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt) ein neues Bürgerbegehren in derselben Sache verwehrt.

Der erfolgreiche Bürgerentscheid – mit der Wirkung eines Ratsbeschlusses – löst wiederum eine „Abänderungssperre“ aus. Hier kann der Bürgerentscheid innerhalb einer bestimmten Zeitspanne entweder überhaupt nicht oder nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid damit einen höheren Bestandsschutz hat als ein Ratsbeschluss, der von der Gemeindevertretung jederzeit geändert werden kann. Die Abänderungssperre liegt zwischen einem Jahr (Bayern, Sachsen-Anhalt), zwei (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) und drei Jahren (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen). Vor Ablauf dieser Frist darf der Rat den Bürgerentscheid nicht durch einen einfachen Ratsbeschluss wieder aufheben. Er kann allerdings (außer in Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen) innerhalb dieser Frist einen erneuten Bürgerentscheid – das sog. Ratsbegehren – anberaumen. Die in der Abstimmung unterlegenen Bürger beziehungsweise Initiatoren dürfen jedoch in die-

ser Zeit kein neues Bürgerbegehren einleiten. (Ausgenommen davon sind Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, wenn der Bürgerentscheid aufgrund eines Ratsbegehrens durchgeführt worden ist, darf auch innerhalb der Frist ein Bürgerbegehren initiiert werden). Bayern bildet auch hier wieder eine Ausnahme, denn die jeweils unterlegene Seite darf sofort nach einem verlorenen Bürgerentscheid ein neues Bürgerbegehren starten. Grundsätzlich aber gilt dann in jedem Bundesland: Nach Ablauf der Sperrfrist darf der Gemeinderat den Bürgerentscheid ohne einen neuen Bürgerentscheid durch einfachen Ratsbeschluss wieder aufheben.<sup>18</sup>

## Einbettung in das politische System

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bleiben vor allem wegen der Angelegenheiten, über die ein Bürgerbegehren unzulässig ist, des Zwangs eines Vorschlags zur Kostendeckung sowie der zur Wahl eines Sachverhaltes erforderlichen Zahl von Wählerinnen und Wählern de facto die Ausnahme. Hinzu kommt, dass auch die direktdemokratischen Partizipationsinstrumente grundsätzlich aus dem parlamentarischen System der Demokratie hervorgegangen sind und sich in ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind keine eigenständigen und „frei schwebenden“ Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente.

Ein komplementäres Verhältnis von direktdemokratischen Komponenten und repräsentativer Demokratie muss jedoch auch berücksichtigen, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Effizienzsteigerung herbeiführen beziehungsweise existierende Probleme politisch besser lösen können. Empirisch gesicherte Aussagen sind hier nur bedingt zu treffen. Dennoch bleibt das direktdemokratische Partizipationsinstrumentarium auf der kommunalen Ebene nicht nur auf die Input-Seite beschränkt, weil dort die Beteiligungsangebote zwar geschaffen und insofern die Angebote an institutionellen Optionen erweitert wurden, vielmehr haben die nach dem Repräsentations-

prinzip gewählten Gemeinderäte mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Konkurrenz bekommen. Obwohl damit kein grundsätzlicher Systemwechsel eingeleitet wird, sind die Räte praktisch gezwungen, eine bürgerorientierte Politik zu machen, welche die öffentliche Meinung nicht einfach ignoriert. Sie laufen sonst Gefahr, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide heraufzubeschwören, die ihre eigene Politik konterkarieren könnten. Die Folge aus dieser Bürgerorientierung kann ein qualitativ verbesserter Zustand sein, in dem Elemente direkter Demokratie die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie erhöhen.<sup>19</sup> Der Effizienzaspekt findet also Berücksichtigung.

Insofern die Wirkungen der institutionalisierten Bürgerbeteiligung tatsächlich eine verbesserte Qualität erfahren sollen, müssen sie auf genügend Akzeptanz bei den Gemeinderäten und der Bevölkerung stoßen und in ihrer Anwendung praktikabel sein. Doch die materiellen und strukturellen Handlungsoptionen der unmittelbaren Bürgerpartizipation sind relativ strikt begrenzt. Daher stellt sich die Frage, ob Defizite im politischen System vorliegen und der politische Entscheidungsprozess durch reformierte Rahmenbedingungen erweitert werden muss.

## Defizite im politischen System

Nicht vergessen werden darf allerdings, dass kommunale Bürgerbeteiligung immer dann an ihre Grenzen stößt, wenn die Selbstverwaltung der Kommunen auf bundesstaatliche Politik und überörtliche Planungen angewiesen ist. Schließlich behalten sich die repräsentativ gewählten Landespolitiker auf der Landesebene vor, wofür sie die kommunalen Bürgerentscheidungen bei Bürgerbegehren öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themen Sachbereiche herauszufiltern. Außerdem sind die Durchführung und die Ausweitung der kommunalen Beteiligungsangebote auch nicht durch entsprechenden materiellen oder finanziellen Substanzgewinn der Kommunen bei Sachentscheidungen abgesichert worden – ein Defizit bei der Anwendung von Instrumenten direkter Demokratie.

<sup>18</sup> Praktische Informationen zu Anwendungsfragen finden sich in dem Themenheft von Andreas Paust, Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Ein Praxisleitfaden, Bonn 2005<sup>2</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. Hans-Georg Wehling, Kommunale Verfassungsreform: Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland, in: Uwe Andersen (Hrsg.), Gemeinden im Reformprozeß, Schwalbach/Ts. 1998.

Die bisher aufgetretenen Unzulänglichkeiten der Strukturen haben jedoch nicht dazu geführt, den demokratischen Fortschritt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Abrede zu stellen. Obwohl diese Partizipationsinstrumente kaum zum kommunalpolitischen Alltagsgeschäft gehören, haben nicht nur Parteien, sondern gerade auch Bürgerinitiativen und einzelne bzw. sich zusammenschließende aktive Bürger diese Form der unmittelbaren Beteiligung für sich entdeckt. Auch wenn die allermeisten Entscheidungen weiterhin in den Gemeinderäten fallen, ist die beschworene Gefahr einer elitären Gegenmobilisierung durch stärker institutionalisierte Akteure – wie Parteien, Verwaltungen – geringer ausgefallen, als zunächst vermutet werden konnte. Die Parteien oder Verwaltungen versuchten bis jetzt kaum, „verlorenes Terrain zurückzugewinnen und nun über ein wirksames Mittel der Gegenmobilisierung von bisher jenseits der Wahlen einer ‚schweigenden Mehrheit‘ zu verfügen“.<sup>10</sup> Allerdings fungierten die Parteien häufiger als „Trittbrettfahrer“, indem sie ein Bürgerbegehren erst dann unterstützten, wenn der Entscheidungsprozess durch unterschiedliche Akteure bereits eingeleitet war.

Insgesamt wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht zuletzt wegen der vorhandenen Zulässigkeitsvoraussetzungen, von den aktiven Bürgern und Interessengruppen dosiert angewendet. Hin und wieder erinnerte diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die kommunalpolitisch Verantwortlichen daran, dass auch deren Handlungssouveränität inhaltlich und zeitlich begrenzt ist und der Bürgerstatus im Hinblick auf eine ausgeweitete Dimension von politischer Partizipation an Einfluss gegenüber (möglicher) Uneinsichtigkeit und Ignoranz gewonnen hat. Ein Mehr an direkter Demokratie kommt durch das geschaffene institutionalisierte Partizipationsinstrument jedoch bloß tendenziell zustande.

## Belebung der kommunalen Szene

Prinzipiell belebt die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die kommu-

nale Szene. Die Möglichkeiten, sich zu kommunalpolitischen Einzelthemen äußern zu können und darüber hinaus direkte Entscheidungen zu treffen, stellen durchaus eine wirksame Form unmittelbarer Demokratie auf lokaler Ebene dar. So haben beide Instrumente zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im bürgerschaftlichen Sinne geführt, ohne jedoch wirklich ein starkes Gegengewicht zu den Räten bilden zu können und eine systematische Machtkontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger auszuüben. Auf der „Haben-Seite“ stehen aber Grundvoraussetzungen einer beteiligungsfreundlichen Kommunalverfassung: Schaffung von Transparenz, Förderung von Minderheiten sowie Erleichterung von Initiativen. Das Repräsentationsprinzip sowie die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung und der lokalen Autonomie blieben dabei seit Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Grundsatz unangetastet. Dennoch ist in den deutschen Ländern zu beobachten, dass diese Partizipationsinstrumente überwiegend auf den Widerstand der Gemeinderäte und der Kommunalverwaltungen stoßen, obwohl weder die Verantwortung der gewählten Ratsvertreter plebiszitär ausgehebelt wurde noch diffuse Sachthemen bei Bürgerentscheiden zur Abstimmung gelangen. Die institutionalisierte Bürgerbeteiligung entpuppte sich tatsächlich als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograph für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die kommunale Machtbalance. Die überschaubare Anwendung z. B. von ca. 1 400 Abstimmungen bis Ende 2003 (bei weit über 13 000 Kommunen in Deutschland) bestätigt den Ausnahmecharakter der Gemeindeparagrafen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, wobei die institutionell-strukturellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie die Beschränkung nur auf bestimmte Themengebiete dieser letztlich relativ geringen Anzahl Vorschub geleistet haben.

Neueren Aufschluss bietet allerdings die empirisch fundierte Feststellung aus Nordrhein-Westfalen,<sup>11</sup> dass ein hoher Erfolgsgrad von Referenden nicht grundsätzlich mit

<sup>10</sup> Roland Roth, Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden 1997, S. 440.

<sup>11</sup> Vgl. Andreas Kost, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts. 1999 und ders., Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW, Schwalbach/Ts. 2002.

einem höheren Organisationsgrad der Interessen (durch Verbände, Initiativen etc.) verbunden sein muss. Ältere baden-württembergische Vergleichsdaten verweisen dagegen auf einen positiven Zusammenhang dieser beiden Variablen. Auch wenn es politikwissenschaftliches Allgemeingut ist, dass zur Durchsetzung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Interessen zwei Grundvoraussetzungen gehören – die Organisations- und Konfliktfähigkeit – belegen die kommunalen Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen, dass auch alternative, weniger manifeste Formen der Interessenartikulation erfolgreich sein können. Die Analyse der Wirkung von institutionellen Settings (polity) bei der Vermittlung politischer Interessen (politics) spielt dabei eine zu beachtende Rolle. Dies gilt in noch stärkerem Maße für andere verfasste Einwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, bei denen es sich nicht um verbindliche Personal- oder Sachentscheidungen handelt, sondern lediglich um unverbindliche Anregungen, Initiativen oder sonstige Mitwirkungen der Bürger an der Vorbereitung von Entscheidungen, die andere Gemeindeorgane in eigener Verantwortung treffen (z. B. Bürgerversammlungen, Anregungen, Beschwerden, Einwohneranträge).

## Ausblick: Modell Schweiz

Direkte Demokratie befindet sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozess, und es werden zu Recht Fragen nach ihrer Leistungsfähigkeit gestellt wie auch damit in Verbindung zu bringende Erwartungen formuliert.<sup>12</sup> Dabei werden nicht selten neue Akteure, brauchbare Konzepte und ein reichhaltiger Bedarf an Kommunikation produziert. Befürworter direkter Demokratie führen klare Argumente ins Feld: Politik werde kommunikativer, die Bürger interessierter, somit die viel beschworene „Bürgergesellschaft“ gestärkt. „Der Kern der direkten Demokratie ist Diskussion und Kommunikation“, sagt der Schweizer Andreas Gross, einer der bekanntesten Verfechter der direkten Demokratie.

Für die Schweiz ist direkte Demokratie etwas Selbstverständliches, da das Volk seit

<sup>12</sup> Vgl. Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, in: ders./Franz-Ludwig Knemeyer, Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001, S. 15–72.

mehr als einem Jahrhundert das letzte Wort hat. Interessant am Schweizer Modell ist, dass Referenden und Volksabstimmungen häufig als Veto-Instrumente eingesetzt werden. Das Volk neigt eher dazu, ein Reformvorhaben der Regierung zu stoppen, als selbst eines zu initiieren. So ist der direkten Demokratie durchaus ein konservatives Strukturelement zu Eigen. Direktdemokratische Entwicklungen vollziehen sich in einem evolutionären Prozess, und es muss noch mehr – politische – Geduld aufgebracht werden als in einem rein repräsentativen System. Dies kann aber gleichzeitig eine große Stärke sein: Die Zeit, die benötigt wird, um zu diskutieren und den Sachverhalt facettenartig zu beleuchten, kann das Volk in die Lage versetzen, eine vernünftige Entscheidung zu produzieren, die von den Bürgerinnen und Bürgern dann auch mehrheitlich mitgetragen wird. Gerade in Haushaltsfragen und bei Ausgaben mit steuerlicher Relevanz, bei denen in den meisten deutschen Ländern die Bürgerinnen und Bürger außen vor bleiben, wird das Volk in der Schweiz einbezogen. Die empirischen Befunde dort zeigen, dass die Bürgerschaft viel zurückhaltender bei der Ausgabenpolitik ist als das Repräsentativorgan und dass direkte Volksrechte in Finanzfragen eine positive Wirkung entfalten. So konnte festgestellt werden, dass Steuern in den Schweizer Kantonen, in denen Bürgerinnen und Bürger weitgehend über das Budget mitentscheiden, in geringerem Ausmaß hinterzogen wurden.<sup>13</sup> Und wer will bezweifeln, dass auf der lokalen Ebene die Bürgerinnen und Bürger bei den Entscheidungen ganz nah dran sind? Letztlich aber gilt das Wort des amerikanischen Politikwissenschaftlers und Begründers des Ansatzes der „Strong Democracy“, Benjamin Barber: „Der Geschmack an Partizipation kommt mit der Partizipation. Demokratie schafft Demokratie.“ Um dieses Postulat im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Wirklichkeit werden zu lassen, müssen die verantwortlichen Landespolitiker aber dazu bereit sein, weitere kommunalpolitische Handlungsspielräume zu eröffnen.

<sup>13</sup> Vgl. Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner, Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002.

# Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie?

Die sozialpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre zeigen es deutlich: Unser Land steht vor großen Herausforderungen, die ohne die Mitwirkung breiter Kreise der Bevölkerung nicht gemeistert werden können. Wissenschaft, Publizistik und Politik haben dies auf den Begriff der „Bürgergesellschaft“

gebracht.<sup>1</sup> Wenn sich Bürgerinnen und Bürger in die Gestaltung der Gesellschaft einbringen und für das Gemeinwesen Verantwortung übernehmen sollen, liegt allerdings der Schluss nahe, sie auch an den erforderlichen Entscheidungen stärker zu beteiligen.

In den Ländern und Kommunen ist dies inzwischen fast flächendeckend verwirklicht;<sup>2</sup> da der „Umbau des Sozialstaates“ aber vorwiegend auf Bundesebene erfolgt, müsste folglich auch die Bundespolitik durch direktdemokratische Elemente angereichert werden, um eine vermeintliche „Legitimationslücke“ zu schließen.

Ist die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden ein geeignetes Mittel gegen den deutschen Reformstau? Die Frage soll aus zwei Perspektiven beantwortet werden: Einerseits sind die unterschiedlichen direktdemokratischen Verfahren und ihre Wirkungen darzustellen, bevor es zu erörtern gilt, ob unter den gegebenen Rahmenbedingungen Unterstützung für Reformanstrengungen zu erwarten ist. Andererseits ist auf mögliche grundlegende Spannungsfelder zwischen Volksgesetzgebung und der spezifischen Ausformung des deutschen Verfassungsstaats hinzuweisen.

Direktdemokratische Verfahren treten in einer Vielzahl von Erscheinungsformen auf, wobei zunächst drei Haupttypen zu unterscheiden sind:

– Obligatorische Referenden: Ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz tritt erst in Kraft, wenn die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zugestimmt hat.

– Kassatorische Referenden: Ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz wird auf Antrag einer Gruppe von Bürgern allen zur Abstimmung vorgelegt und kann so widerrufen („kassiert“) werden (das „fakultative Referendum“ der Eidgenossen ist die bekannteste Form).

– Initiativen: Eine Gruppe von Stimmbürgern entwickelt eine Gesetzesvorlage, über deren Inkrafttreten die Stimmbürger entscheiden.

Auf den ersten Blick ist zu erkennen, dass sich die verschiedenen Verfahren im politischen Prozess unterschiedlich auswirken:

– Referenden wirken vorwiegend als „Bremspedal“, mit dem politische Veränderungen verhindert werden können. Dabei ist vor allem ihre antizipative Wirkung zu beachten, denn Parlament und Regierung müssen sicherstellen, dass ihre Vorlagen „referendumsfest“ sind, d. h. alle gesellschaftlichen Organisationen berücksichtigen, die glaubhaft damit drohen, eine Abstimmungsniederlage herbeiführen zu können. Lange Aushandlungsprozesse mit Parteien und mächtigen Interessengruppen sind somit erforderlich, bevor eine Reform beschlossen wird.

– Initiativen sind dagegen eher das „Gaspedal“ des politischen Prozesses, mit dem aus der Gesellschaft heraus neue Probleme und Lösungsvorschläge thematisiert werden können. Oft sind sie „indirekt“ erfolgreich, wenn die Initiative selbst scheitert, das Anliegen aber von der Politik aufgenommen wird.

## Probleme der Volksgesetzgebung

Die bisher beschriebenen Formen direktdemokratischer Verfahren zeichnen sich durch

<sup>1</sup> Vgl. Gerhard Schröder, Die zivile Bürgergesellschaft, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 47 (2000), S. 200–207.

<sup>2</sup> Vgl. Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, S. 159–254; Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie, Wiesbaden 2002, S. 102–114, 165–260.



eine wichtige Gemeinsamkeit aus: Sie sind entweder durch die Verfassung bei bestimmten Gegenständen (z. B. Verfassungsänderungen) zwingend vorgeschrieben oder werden durch die Stimmbürger ausgelöst. Damit steht es außerhalb der Macht staatlicher Organe zu entscheiden, ob eine Volksabstimmung stattfindet. Parlament und Regierung können lediglich im Abstimmungskampf für ihre Positionen werben.

Beim Typus der „optionalen Referenden“ liegt es dagegen in der Entscheidungsgewalt politischer Institutionen, ob die Bürger zu den Urnen gerufen werden. So bestimmt allein der französische Staatspräsident, ob eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid oder durch die beiden gemeinsam als Kongress tagenden Parlamentskammern beschlossen wird. Solch ein Verfahren hat deutliche Nachteile:

– Es ist hochgradig manipulativ und würdigt den Stimmbürger zum „Stimmvieh“ herab. Gerade in Frankreich ist zu beobachten, dass meist allein nach politischer Opportunität entschieden wird, ob ein Referendum angesetzt wird.<sup>13</sup>

– Vor allem dürfen Volksentscheide der Politik keine Flucht aus der Verantwortung erlauben, indem die zuständigen Akteure beschließen, unliebsame Maßnahmen „ausnahmsweise“ vom Volk entscheiden zu lassen.

Eine Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid ist somit nur dann erstrebenswert, wenn die Verfahren entweder obligatorisch vorgeschrieben sind oder allein von Seiten der Bürger ausgelöst werden können.

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ bestimmt das Grundgesetz in Art. 20 – wie könnte diese Norm besser umgesetzt werden als durch Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene? Allerdings ist festzustellen, dass das „Volk“ kein handlungsfähiger politischer Akteur ist. Agiert es im Rahmen von Volksbegehren und Volksentscheid, so handeln Bürger quasi „stellvertretend“ für das „Volk“.

Diese Bürger sind primär solche, die über entsprechende Ressourcen verfügen, d. h. politisch interessiert sowie aktions- und organisationsfähig sind. Damit tritt der nicht-organisierte Bürger im Verlauf eines direktdemokratischen Entscheidungsprozesses fast

<sup>13</sup> Vgl. Wolfgang Luthardt, *Direkte Demokratie*, Baden-Baden 1994, S. 140.

ausschließlich als Abstimmender (bzw. der Abstimmung Fernbleibender) auf. Jene Personen, die den Prozess in Gang setzen, Unterschriftensammlungen organisieren, den Abstimmungskampf durchführen und in diesem auftreten, sind aber organisiert.

Damit wird der gesamte politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess deutlich modifiziert. Je nachdem, wie hoch die Hürden direktdemokratischer Verfahren sind, erscheinen eine ganze Reihe „referendumsfähiger“ Organisationen auf der politischen Bühne, die das Geschehen mitunter entscheidend mitgestalten. Als „referendumsfähig“ gelten dabei Gruppen, die glaubhaft damit drohen können, den Gesetzgebungsprozess durch Referenden zu blockieren oder zumindest nicht unbeträchtlich zu verzögern.

Diese Einflussversuche lassen sich auch nur bedingt dadurch kontrollieren, dass sie im Abstimmungskampf durch die jeweiligen Gegner transparent gemacht werden. Dabei wird nämlich die beträchtliche antizipative Wirkung von Referenden übersehen. Da die Einflussnahme aber im Vorfeld stattfindet, ist sie zwangsläufig relativ undurchsichtig, so dass bezüglich der Transparenz politischer Prozesse bei Referenden gegenüber den repräsentativen Verfahren kein entscheidender Qualitätssprung festzustellen ist.<sup>14</sup> Außerdem erhalten solche Organisationen durch direktdemokratische Verfahren eine zusätzliche „Machtprämie“, so dass unter ungünstigen Bedingungen gegen deren Widerstreben nichts entschieden werden kann.

## „Ungleichzeitigkeiten“ der Reformdiskussion

Wie ist nun die aufgeworfene Frage, ob eine Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene Reformprozesse befördern könne, zu beantworten? Zentrale Argumentationslinie in der Diskussion über den deutschen Reformstau ist, dass erforderliche Reformen durch die Vielzahl von

<sup>14</sup> Überhaupt ist Transparenz nicht als demokratischer Wert an sich anzusehen, sondern ist nur ein Faktor eines multidimensionalen Optimierungsprogramms demokratischen Regierens. Vgl. Winfried Steffani, *Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation*, in: ders. (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1973<sup>2</sup>, S. 17–47.

Akteuren, die im politischen System Vetopositionen aufbauen können, verhindert würden. Könnten in dieser Situation Elemente direkter Demokratie Abhilfe schaffen, indem vom Volk legitimierte Entscheidungen die von Partikularinteressen dominierten Verhinderungspotenziale brechen?

Es ist davon auszugehen, dass in Zeiten von Reformen, die für den Einzelnen eher mit Einschränkungen verbunden sind, die Verlockung zunehmen wird, direktdemokratische Elemente vorwiegend zur Verhinderung unangenehmer politischer Veränderungen zu nutzen. Denn die Einführung von Referenden erhöht die Zahl der Akteure, die glaubhaft mit Verhinderung drohen können, und verschafft den schon etablierten weitere Potenziale. Letztlich wird die Zahl „referendumsfähiger“ Organisationen allein durch die Höhe der Hürden der direktdemokratischen Verfahren bestimmt. Ließe sich das Referenden innewohnende Blockadepotenzial aber bändigen, indem man lediglich die eher innovativ wirkenden Initiativverfahren einführt?

Ein solches Vorgehen ist eigentlich schon aus legitimatorischen Gründen abzulehnen, aber es wäre wohl auch nicht von Erfolg gekrönt. Denn die skizzierte Gegenüberstellung von *Status quo*-orientierten Referenden einerseits und veränderungsorientierten Initiativen andererseits trifft nur zu, wenn das System direktdemokratischer Elemente vollständig ausgebaut ist. Wenn dies nicht der Fall ist, sucht sich der Gestaltungswille verschlungene Wege und formt die Instrumente kreativ um: – Einerseits gibt es in Bayern – abgesehen vom Verfassungsreferendum – allein das initiativ Volksbegehren. In jüngster Zeit sind aber vor allem Volksbegehren eingeleitet worden, welche die weitgehende Rücknahme politischer Entscheidungen zum Ziel hatten („Aus Liebe zum Wald“ gegen die Forstreform und „G9“ gegen das achtjährige Gymnasium).

– Andererseits wurde in Italien das (kassatorische) „abrogative Referendum“, mit dem bestehende gesetzliche Regelungen revidiert werden können, zunehmend eingesetzt, um politische Veränderungen herbeizuführen, indem zentrale Normpassagen gestrichen wurden.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Anna Capretti, Direkte Demokratie in Italien, in: H. K. Heußner/O. Jung (Anm. 2), S. 123–141; Ste-

Damit lassen sich direktdemokratische Instrumente nicht auf eine gewünschte Wirkung ausrichten. Sie können immer das Blockadepotenzial kassatorischer Verfahren entwickeln und tragen damit die Gefahr in sich, dass Reformen blockiert oder zumindest verzögert werden.

Nun taugt dieses Argument nicht, um es prinzipiell gegen die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid zu wenden. Politik, die unter dem Vorbehalt der Kassation durch Volksabstimmung handelt, muss – gerade langfristig – nicht notwendig schlechtere Ergebnisse produzieren. Der Blick in die Schweiz zeigt, dass der *Status quo*-orientierte Charakter des kassatorischen Referendums insbesondere dazu beitragen kann, dass sich Politik verlangsamt und vielleicht nicht jede „politische Mode“ gleich umgesetzt wird, die sich mittelfristig möglicherweise doch als problematische Entwicklung erweise.

Plebiszitäre Elemente als Mittel gegen den Reformstau zu propagieren, bedeutet, den Blick von den Realitäten direkter Demokratie abzuwenden. Insbesondere muss man sich bewusst sein, dass auch in der Volksabstimmung getroffene Entscheidungen nicht notwendig untereinander kohärent sein müssen. So wurde in der Schweiz die Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung bereits 1890 durch Verfassungsreferendum ermöglicht, die erforderliche einfachgesetzliche Regelung scheiterte aber zehn Jahre später im Referendum und konnte nach einer weiteren Volksabstimmung erst 1918 eingerichtet werden.<sup>16</sup>

## Vereinbarkeit mit der Verfassungskonzeption

Auch wenn die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene wohl nicht der „Königsweg“ zur Reform unseres Gemeinwesens sein kann, ist dies kein grundlegender Einwand gegen direktdemokratische Elemente. Allerdings müssen einige Problembereiche berücksichtigt werden, die eine Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden aufwürfe.

fan Köppl, Das politische System Italiens, Wiesbaden 2006 (i. E.).

<sup>16</sup> Vgl. Hanspeter Kriesi, Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (1991) 23, S. 48.

## Achtung der Verfassungsordnung und der Verfassungsrechtsprechung

Die Befürworter der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid betonen selbst, dass diese direktdemokratischen Elemente nur eine Ergänzung weiterhin unverzichtbarer repräsentativer Strukturen seien, wie schon ein Blick in die Eidgenossenschaft zeige. Bei Analogieschlüssen aus der Schweiz wird aber meist übersehen, dass diese auf eine andere Verfassungskonzeption rekurriert.<sup>17</sup>

Die bundesrepublikanische Verfassungskonzeption folgt weniger dem Konzept einer Volkssouveränität im Rousseauschen Sinne, sondern einem „konstitutionellen Republikanismus“, wie er etwa in den *Federalist Papers* entworfen wird.<sup>18</sup> Nach dieser Konzeption hat sich das Volk im Zuge der Verfassungsgebung selbst gebunden und darauf verzichtet, seine prinzipiell unbegrenzten Kompetenzen jenseits der durch die Verfassung von ihm selbst gezogenen Grenzen auszuüben.<sup>19</sup> Damit ist die Verfassung oberste Richtschnur allen politischen Handelns und somit jedes Handeln – auch das des Volkes – außerhalb der Verfassungsordnung illegitim. Heidrun Abromeit hat diese Konzeption als „Verfassungssouveränität“ bezeichnet.<sup>10</sup> Die grundlegenden Unterschiede verdeutlicht ein Vergleich Deutschlands mit Frankreich: In der V. Republik kann ein offenkundiger Verfassungsbruch politischer Akteure durch die Zustimmung des „Souveräns“ im Referendum „geheilt“ werden;<sup>11</sup> in Deutschland ist dies kein gangbarer Weg.

Im deutschen Fall muss daher auch im Rahmen der Volksgesetzgebung die Achtung

<sup>17</sup> Vgl. Uwe Kranenpohl, *Rousseau vs. Hamilton? Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit*, in: Karl Schmitt (Hrsg.), *Herausforderungen der repräsentativen Demokratie*, Baden-Baden 2003, S. 157–174.

<sup>18</sup> Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, *The Federalist Papers*, bearb. von Barbara Zehnpfennig, Darmstadt 1993.

<sup>19</sup> Diese Konzeption ist selbstverständlich ein *normatives* Konzept und nicht als empirische Beschreibung zu verstehen.

<sup>10</sup> Heidrun Abromeit, *Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36 (1995), S. 49–66.

<sup>11</sup> So entschied 1962 der französische Verfassungsrat. Vgl. Adolf Kimmel, *Nation, Republik, Verfassung in der französischen politischen Kultur*, in: Jürgen Gebhardt (Hrsg.), *Verfassung und politische Kultur*, Baden-Baden 1999, S. 129–138, S. 135.

der Verfassung und ihrer Grenzen garantiert sein. Dies ist allerdings nicht trivial, denn Verfassungen weisen „dilatatorische Formelkompromisse“<sup>12</sup> auf, d. h. wenig präzise oder sogar widersprüchliche und deshalb auslegungsbedürftige Regelungen. Gerade die Grundrechte sind sehr deutungs offen.<sup>13</sup>

Um dieses Problem der „Unbestimmtheit der Verfassung“ zu bewältigen, hat Alexander Hamilton schon in den *Federalist Papers* eine gerichtliche Kontrolle der Gesetzgebung vorgeschlagen,<sup>14</sup> und diesen Weg hat die Bundesrepublik Deutschland mit der Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bund und Ländern konsequent beschritten. Dies bedeutet dann aber: Wenn Gegenstände und Wirkungen von Volksbegehren und Volksentscheid die Verfassung achten sollen, müssen auch die Kompetenzen der Verfassungsrechtsprechung als „Hüter der Verfassung“ geachtet werden.

### Kein akademisches Problem

Dass solche Überlegungen mehr als nur akademische „Glasperlenspiele“ sind, zeigte sich 1999 anlässlich der Urteilsverkündung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH) im Verfahren über die Abschaffung des Bayerischen Senats, als Mitglieder der Organisation „Mehr Demokratie“ dem Gericht vorwarfen, es habe einen „absoluten Angriff auf die Mitbestimmung des Volkes“ verübt.<sup>15</sup> Schon 1997, als das Gericht die Einführung eines Zustimmungsquorums beim kommunalen Bürgerentscheid für geboten hielt, kritisierte der Sprecher von „Mehr Demokratie“ Thomas Mayer: „Das ist ein Putschversuch gegen das Volk!“<sup>16</sup> Der Konflikt im Vorfeld des Volksbegehrens „Unabhängige Richterinnen und Richter in Bayern“, welches auf ein verändertes Wahlverfahren der Verfassungsrichter abzielte, kulminierte schließlich in

<sup>12</sup> Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, S. 31.

<sup>13</sup> Vgl. Uwe Kranenpohl, *Funktionen des Bundesverfassungsgerichts. Eine politikwissenschaftliche Analyse*, in: *APuZ*, (2004) 50–51, S. 41 f.

<sup>14</sup> Vgl. A. Hamilton/J. Madison/J. Jay (Anm. 8), S. 459 (Nr. 78).

<sup>15</sup> *Süddeutsche Zeitung* vom 18. 9. 1999, S. 63. Pikanterweise war „Mehr Demokratie“ im konkreten Verfahren sogar siegreich gewesen; vgl. BayVerfGHE 52, 104.

<sup>16</sup> *Süddeutsche Zeitung* vom 30. 8. 1997, S. 47; vgl. BayVerfGHE 50, 181.

einem Befangenheitsantrag gegen das gesamte Gericht.<sup>17</sup>

Volksgesetzgebung ist aber zumindest in Deutschland nicht „souveräner“ als parlamentarische Gesetzgebung, sondern lediglich Normsetzung in einem anderen Verfahren, so dass eine verfassungsgerichtliche Überprüfung selbstverständlich möglich ist.<sup>18</sup> Sollten Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene eingeführt werden, bestünde deshalb noch umfangreicher Bedarf an „*citizen empowerment*“ (etwas altbacken könnte man auch von politischer bzw. staatsbürgerlicher Bildung sprechen) – die Beispiele aus Bayern dokumentieren, dass selbst bei politisch hoch aktiven Bürgern noch Bedarf bestehen kann. Skeptisch stimmt aber, dass sich die Protagonisten in der politischen Auseinandersetzung wohl nicht der Versuchung entziehen könnten, „vulgärdemokratisch“ mit der „Volksmacht“ zu argumentieren.

Es ist nun völlig unangebracht, die „Dignität“ der Verfassungsrechtsprechung in einer Weise zu überhöhen, dass man inhaltliche Kritik an ihren Entscheidungen für illegitim hielte. Im Gegenteil: Auch Verfassungsrichter sind Menschen, und Menschen irren nun mal mitunter.<sup>19</sup> Aber in einem Gemeinwesen, welches sich zum Schutz seiner Verfassungsordnung für das Konzept Hamiltons entschieden hat, ist ein Mindestrespekt vor jenen Institutionen, die zu ihrem „Hüter“ bestellt worden sind, unerlässlich.

Denn Art. 20 Abs. 2 GG postuliert gerade nicht im Sinne Rousseaus eine unbeschränkte Kompetenz des Volkes, jegliche Entscheidung zu fällen, sondern erklärt es zur Legitimationsbasis allen staatlichen Handelns. „Volksouveränität“ bedeutet in diesem Sinne, dass es keine Legitimationsquellen für staatliches Handeln gibt, die sich nicht – zumindest indirekt – auf das „Volk“ zurückführen lassen. „Wahrheit“, höhere Einsicht oder gehobene Bildung entwickeln für sich *allein* keine Entscheidungsgewalt im demokratischen Ge-

meinwesen, wenn sie nicht mit dem „heiligen Öl der Volkssouveränität“ gesalbt wurden. In diesem Sinne soll die „Macht“ dann auch nicht zum Volke zurückkehren, sondern muss im Gegenteil in das gesamte Staatswesen diffundieren. Eine solche legitimatorische „Weihe“ haben auch die Verfassungsrichter durch ihre Wahl durch Bundestag und Bundesrat erhalten, und da sie kaum über Machtmittel zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen verfügen, zeichnen die Richter sich mitunter durch besonders große Anstrengungen aus, ihren nicht immer unmittelbar einsichtigen Urteilen „Legitimation durch Kommunikation“ zu verschaffen.<sup>20</sup>

## Wo bleiben die Länder?

Hinzu tritt als weiteres Element der Föderalismus. Vergleicht man Deutschland mit anderen Bundesstaaten wie den USA, der Schweiz, Kanada oder auch Belgien, so erhält man recht schnell den Eindruck, das Verhältnis der Deutschen zu ihrem Föderalismus sei ziemlich ambivalent. Obwohl als Kurzformel des föderalistischen Prinzips oftmals die Formel „Vielfalt in der Einheit“<sup>21</sup> angeführt wird, scheint es, als ob wir Deutschen dabei besonders die Einheitlichkeit betonten.

So ist es nach Meinung der meisten publizistischen Beobachter die primäre Aufgabe der Kultusministerkonferenz, die den Ländern gemäß Kompetenzkatalog des Grundgesetzes eindeutig zustehende Schulpolitik möglichst zu vereinheitlichen.<sup>22</sup> Oder um ein banaleres Beispiel zu wählen: Die deutsche Begeisterung für den Föderalismus endet abrupt, wenn in Leipzig die Geschäfte zwei Stunden länger geöffnet sind als im wenige Kilometer entfernten Halle.

Nun ist festzustellen, dass selbst in der wesentlich stärker an einem heterogenen Föderalismuskonzept orientierten Schweiz Referenden eher unitarisierend wirken. Dies würde – übertragen auf die deutschen Ver-

<sup>17</sup> BayVerfGHE 53, 16; 53, 23. Das Volksbegehren scheiterte schließlich wegen mangelnder Unterstützung der Stimmberechtigten.

<sup>18</sup> Allerdings ist es sinnvoll, eine verfassungsgerichtliche Kontrolle vor Einleitung des Abstimmungsverfahrens zu ermöglichen.

<sup>19</sup> Dies gilt allerdings auch für die Initiatoren von Volksbegehren und sogar die Stimmbürger.

<sup>20</sup> Heinrich Oberreuter, Legitimation durch Kommunikation, in: Jürgen W. Falter/Christian Fenner/Michael Th. Greven (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984, S. 238–253; vgl. U. Kranenpohl (Anm. 13), S. 46.

<sup>21</sup> Vgl. Heinz Laufer/Ursula Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1997, S. 14.

<sup>22</sup> Vgl. Die Zeit vom 26. 2. 1998, S. 15–18.

hältnisse – aber bedeuten, dass über den ohnehin schon gefährdeten eigenständigen Kompetenzen der Länder zusätzlich das Damoklesschwert unitarisierender Volksgesetzgebung schwebte. Ein Kompetenzverlust der Gliedstaaten wäre wohl nur zu verhindern, wenn im Zuge der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder vorgesehen wären. Dies dürfte sich aber wohl nicht allein auf die Übernahme der eidgenössischen Konzeption eines „Ständemehrs“ beschränken. So sollte das Recht, ein Volksbegehren vom Bundesverfassungsgericht auf seine Zulässigkeit überprüfen zu lassen, nicht auf Bundesregierung und Bundestag beschränkt werden. Bei einem möglichen Eingriff in die Kompetenzen der Länder müssten der Bundesrat und die Landesregierungen, vor allem aber die primär durch die Kompetenzauszehrung betroffenen Landesparlamente einen Antrag auf Normenkontrolle stellen können.

## Globalisierung und Volksgesetzgebung

Ein letztes Spannungsfeld ergibt sich schließlich aus der zunehmenden internationalen Verflechtung. Die Globalisierung stellt eine Herausforderung für die Politik dar, denn im Zuge der Herausbildung des modernen Staates hatten sich die wesentlichen ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten auf den durch Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt definierten Nationalstaat konzentriert: „Soziologischer formuliert: Der Raum, in dem sich gesellschaftliche Austauschbeziehungen und Handlungszusammenhänge verdichtet haben, darf nicht größer sein als der Raum, der durch politische Regelungen erfasst wird. (...) Um die Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, errichten Nationalstaaten internationale Institutionen und passen damit die Gültigkeitsreichweite politischer Regelungen den Grenzen der sozialen Handlungszusammenhänge an.“<sup>23</sup> Diese Denationalisierung<sup>24</sup> hat weitreichende

<sup>23</sup> Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/M. 1998, S. 16 f., 28.

<sup>24</sup> Verwiesen sei ausdrücklich auch auf positive Aspekte der Denationalisierung, wie etwa den europäischen Schutz der individuellen Freiheiten durch die Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), gegen deren Verletzung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg angerufen werden kann.

Folgen auch für Volksbegehren und Volksentscheide. Denn wie alle nationalstaatlich betriebene Politik unterliegen sie einem Dilemma, welches sich idealtypisch folgendermaßen beschreiben lässt:

- Entweder ignoriert Volksgesetzgebung den Verlust der Steuerungsfähigkeit und sucht in einer Politik des „So-tun-als-ob“ Gegenstandsbereiche zu regeln, die sich ihrer Regulierung *de facto* längst entzogen haben. Dies mag kurzfristig zu einem gewissen „Wohlfühleffekt“ führen, langfristig ist aber wohl Frustration der Betroffenen und Legitimationsverlust des Systems unausweichlich.
- Oder man erkennt das Steuerungsdefizit an, muss dann aber weite Politikbereiche der nationalstaatlichen Regelung – d. h. auch der Volksgesetzgebung – *faktisch* entziehen, besonders wenn Volksbegehren bereits eingegangenen Verpflichtungen widersprechen.<sup>25</sup>

Auf den ersten Blick stellen Regelungen, welche die Übertragung von Hoheitsrechten von einer Volksabstimmung abhängig machen, eine adäquate Lösung dieses Problems dar. Werden diese als obligatorische Referenden ausgestaltet, so könnte man erwarten, dass solche Zustimmungserfordernisse von den Verhandlungspartnern antizipiert und in den Ergebnissen berücksichtigt werden. Doch vermag ein Blick in die Empirie auch hier skeptisch zu stimmen: Nach den schmerzlichen Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu den Verträgen von Maastricht und Nizza hätte für den Europäischen Verfassungsvertrag doch ausreichendes Know-how vorliegen müssen, um ein Scheitern des Entwurfes zu verhindern. Eine solche segensreiche Wirkung haben die erforderlichen Referenden aber offenbar nicht entwickelt. So zeigt sich eine doppelte Gefahrenlage:

- Entweder werden die Zustimmungsverfahren zu gleichsam notariellen Akten herabgewürdigt, da die Zustimmung angesichts der immensen Kosten einer Ablehnung oder bereits eingegangener Verpflichtungen gar nicht verweigert werden kann.
- Oder die Weigerung, an transnationaler Politikgestaltung auf diese Weise mitzuwir-

<sup>25</sup> So verstößt die im Februar 2004 von den Schweizer Bürgern angenommene Initiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ möglicherweise gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 16. 2. 2004, S. 7.

ken, minimiert die ohnehin schon eingeschränkten nationalen Steuerungspotenziale zusätzlich.

Angesichts dieser Perspektiven sind die dichotom auf eine „Ja-Nein-Alternative“ ausgelegten Referenden kaum geeignet, das demokratische Defizit transnationalen Regierens auszugleichen.<sup>126</sup>

## Schlussfolgerungen

Die Frage, ob die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene zur Aktivierung der Bürgergesellschaft beitragen kann, ist somit ambivalent zu beantworten. Insbesondere ist festzuhalten:

– Volksbegehren und Volksentscheide können sowohl *Status quo*- als auch veränderungsorientiert wirken. Über die Ausgestaltung der Verfahren lässt sich dies nur bedingt steuern. Das Beispiel der bayerischen Volksbegehren zeigt, dass sich Volksinitiativen nicht auf innovative Sachverhalte begrenzen lassen. Sie können immer auch auf die Rücknahme von Reformansätzen abzielen.

– Auf keinen Fall sollten direktdemokratische Elemente den Akteuren der repräsentativen Demokratie erlauben, sich nach Wunsch aus der politischen Verantwortung zurückziehen zu können.

– Eine Einführung direktdemokratischer Elemente muss so gestaltet sein, dass sie die Besonderheiten der bundesrepublikanischen Verfassungskultur berücksichtigt. Sie hat deshalb die föderale Ordnung, vor allem aber die „Verfassungssouveränität“, die sich in den Kompetenzen der Verfassungsrechtsprechung konkretisiert, zu achten. Unerlässlich ist, auch im öffentlichen Diskurs auf diese deutschen Spezifika hinzuweisen.

– Die eingetretene und weiter fortschreitende Denationalisierung von Politik beschränkt mit den nationalstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten auch jene der Volksgesetzgebung. Dem lässt sich durch Regelungen, die Übertragung von Hoheitsrechten dem Referendum zu unterwerfen, nur bedingt entgegenwirken. Bürgerpartizipation muss sich in der

<sup>126</sup> Vgl. zu möglichen Alternativen M. Zürn (Anm. 23), S. 347–361. Vgl. zur Einführung EU-weiter Referenden allerdings die Kritik von: Ondřej Kalina, Europa ohne Europäer?, Magisterarb. Univ. Passau 2005, S. 31–34.

Ära des „entgrenzten Regierens“ andere Kanäle suchen.

– Unter den Rahmenbedingungen der momentan in Deutschland geführten Debatte über die Reformen ist zu erwarten, dass die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden primär am *Status quo* orientierten Akteuren zusätzliche Einfluss- und Blockademöglichkeiten verschafft. Direkte Demokratie ist damit nur bedingt geeignet, den aktuellen Reformstau aufzulösen.

Könnten Volksentscheide dann aber zumindest den Reformprozess insofern unterstützen, als sie zu größerer Akzeptanz schwieriger politischer Entscheidungen beitragen? Vermag Mitentscheiden zu breiterer Akzeptanz für politische Maßnahmen zu führen und damit Politikverdrossenheit vermeiden zu helfen? Eine solche Annahme mag auf den ersten Blick schlüssig erscheinen, ist aber in der Realität sehr voraussetzungsvoll:

– Das Argument geht nämlich davon aus, dass wir Menschen in unseren Einstellungen und unserem Verhalten kohärent sind, d.h. um es lebensweltlich zu formulieren, als abendliche Freizeitradler dasselbe wollen wie als morgendliche Autopendler oder Fußgänger in der Mittagspause.

– Zudem wird unterstellt, dass sich unterschiedliche Komponenten gegenseitig kompensieren könnten, d.h. eine Einbuße an Output-Legitimation (etwa durch Kürzungen staatlicher Leistungen) durch einen Gewinn an Input-Legitimation (durch Beteiligung an dieser Entscheidung) gleichsam verlustfrei ausgeglichen werden könnte.

Bedeutet dies nun, dass man besser auf die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsabläufe auf Bundesebene verzichten sollte? Das sicher nicht. Wenn Volksbegehren und Volksentscheide so ausgestaltet werden, dass sie mit der Konzeption der „Verfassungssouveränität“ kompatibel sind, können sie durchaus ein belebendes Element für die deutsche Demokratie sein. Man hüte sich aber vor übertriebenen Hoffnungen. Direkt-demokratische Elemente verändern die Struktur des politischen Prozesses, d.h. sie schaffen sowohl neue Gestaltungs- als auch Blockadepotenziale. Damit vermögen sie vielleicht zur Lösung einiger Probleme des politischen Prozesses beizutragen, schaffen aber ihrerseits auch neue.

# APuZ

Nächste Ausgabe

11/2006 · 13. März 2006

## Russland

*Dmitri Stachow*

„Kalaschnikow“ und „Starke Katja“

*Lilia Shevtsova*

Bürokratischer Autoritarismus

*Roland Götz*

Deutschland und Russland – strategische Partner?

*Jutta Scherrer*

Russlands neue – alte Erinnerungsorte

*Eva-Maria Auch*

Mythos Kaukasus

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Sabine Klingelhöfer  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
**APuZ** zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar; sie dienen  
lediglich der Unterrichtung und  
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Frank Decker*

## 3-10 Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“

In der Auseinandersetzung um den Sinn oder Unsinn einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes geht es weniger um das *Ob* als das *Wie*. Das Modell der zwei- oder dreistufigen Volksgesetzgebung, das heute in sämtlichen Bundesländern existiert, erweist sich dabei für die Bundesebene als untauglich.

*Helge Batt*

## 10-17 Direktdemokratie im internationalen Vergleich

Im Hinblick auf die neunziger Jahre wird von einem Jahrzehnt des Aufschwungs der direkten Demokratie gesprochen. Vor diesem Hintergrund wird in dem vorliegenden Aufsatz den Erfahrungen mit der Direktdemokratie außerhalb der Bundesrepublik Deutschland nachgegangen, und es werden die Wirkungen der Direktdemokratie auf das politische System und die Partizipation analysiert.

*Bärbel Martina Weixner*

## 18-24 Direkte Demokratie in den Bundesländern

Direkte Demokratie ist aus der Verfassungswirklichkeit der deutschen Bundesländer nicht mehr wegzudenken. Sie ergänzt und belebt das repräsentative parlamentarische System sinnvoll. Die differenzierte Ausgestaltung der Verfahren sowie die rege praktische Nutzung der plebiszitären Instrumente seit Beginn der neunziger Jahre weisen den Weg in eine aktive Bürgergesellschaft.

*Andreas Kost*

## 25-31 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind die zentralen Partizipationsinstrumente auf kommunaler Ebene, da nur sie unmittelbar bindende Entscheidungen durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Einerseits beleben sie die kommunalpolitische Landschaft in einem direktdemokratischen Sinne, andererseits führen die Zulässigkeitsbeschränkungen nur zu einer dosierten Anwendung.

*Uwe Kranenpohl*

## 32-38 Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie?

Volksentscheide könnten zwar einerseits dazu beitragen, Legitimationslücken zu schließen, die durch die tiefgreifenden Folgen der erforderlichen Umstrukturierungen gerissen werden. Andererseits ist aber zu beachten, dass direktdemokratische Elemente sowohl *Status quo*- als auch veränderungsorientiert wirken können, so dass Volksbegehren und Volksentscheide die Blockadechancen möglicherweise noch verstärken.