

Frank Decker  
Der Irrweg der Volksgesetzgebung

Schriftenreihe Band 10031

Frank Decker

# Der Irrweg der Volksgesetzgebung

Eine Streitschrift



Prof. Dr. Frank Decker, Diplom-Politologe, geboren 1964, studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Publizistik und Öffentliches Recht an den Universitäten Mainz und Hamburg. Seit November 2001 ist er Professor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn. Von März 2002 bis Juni 2005 und erneut von 2009 bis 2011 war er geschäftsführender Direktor des Instituts. Seit 2011 ist er wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Bonn 2017

Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

© 2016 by Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, Bonn

Umschlaggestaltung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf

Umschlagfoto: © Matthias Balk/dpa; politische Licht-Kunst-Aktion des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ am Reichstag in Berlin im Juli 2013

Satz: Kempken DTP-Service Satztechnik, Druckvorstufe, Mediengestaltung, Marburg

Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

ISBN 978-3-7425-0031-1

[www.bpb.de](http://www.bpb.de)

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	7
1 Einleitung: Auf dem Weg zum Volksentscheid auf Bundesebene? . . .	11
2 Repräsentative Demokratie versus direkte Demokratie: Begriffliche Vorklärungen . . . . .	20
3 Ein unaufhaltsamer Trend? Das Verlangen nach mehr direkter Demokratie und der tatsächliche Bedeutungsanstieg der Volksrechte . . . . .	32
4 Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie? . . . . .	43
5 Typologische Ausprägung, systemische Einordnung und internationale Verbreitung der direktdemokratischen Verfahren . . . .	52
6 Direkte Demokratie in der deutschen Verfassungsgeschichte: Die pfadabhängige Grundentscheidung für das Volksgesetzgebungsmodell . . . . .	69
7 Probleme der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung . . . . .	84
Ausschlussgegenstände . . . . .	86
Quoren . . . . .	89
Sonstige Regelungen . . . . .	95
Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze . . . . .	99
8 Zur Praxis der direkten Demokratie in den deutschen Ländern . . .	102
Parteienwettbewerb . . . . .	112
Konsenswirkungen . . . . .	115
Mehrheits-/Minderheitsproblem . . . . .	117
9 Perspektiven der verfassungspolitischen Entwicklung . . . . .	119
10 Direktdemokratische Verfahren ins Grundgesetz? Bisherige Vorstöße und Vorschläge der Parteien . . . . .	137
11 Warum die Volksgesetzgebung für den Bund nicht geeignet ist . . .	149
Verfassungsstaatlichkeit . . . . .	153
Parlamentarisches System . . . . .	155
Mitwirkung der Länder . . . . .	158
12 Welche Alternativen gibt es? . . . . .	161

Zusammenfassende Thesen . . . . .	171
Literatur . . . . .	177
Abbildungsverzeichnis . . . . .	183

## Vorwort

Die direkte Demokratie hat in Deutschland eine engagierte Fangemeinde, die ihr Anliegen – den Ausbau der Volksgesetzgebung in den Ländern und ihre Einführung im Bund – mit bisweilen missionarischem Eifer betreibt. Wenn dieser bewusst als Streitschrift unertitelte Essay mitunter denselben Eifer verrät, wäre das zumindest nicht ganz unbeabsichtigt. Der Verfasser ist nämlich überzeugt, dass die Volksgesetzgebung ein unehrliches Versprechen abgibt, das auf der Bundesebene noch weniger einlösbar sein dürfte als in den Ländern. Aus seiner Sicht kann der Weg für eine zielführende Diskussion um geeignete plebiszitäre Verfahren deshalb erst frei werden, wenn die Forderung nach einer Übernahme der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz fällt.

Die Debatte um die direkte Demokratie trägt hierzulande immer noch Züge eines Glaubenskrieges. Gleichzeitig erscheint sie in hohem Maße von Opportunismus geprägt. Wenn einem das Ergebnis einer konkreten Abstimmung nicht passt – wie soeben wieder beim Brexit –, sieht man sich in der Skepsis gegenüber Volksentscheiden bestätigt. In beiden Fällen gehen die Pro- und Kontra-Argumente am Kern des Problems vorbei, das nach der hier vorgelegten Analyse darin besteht, die direktdemokratischen Verfahren in das vorhandene System der parlamentarischen Parteiendemokratie sinnvoll zu integrieren. Diese Möglichkeit ist – wie ich zeigen möchte – bei den von oben oder von der Verfassung ausgelösten Verfahren (zu denen auch die Brexit-Entscheidung gehört) viel eher gegeben als bei der von unten ausgelösten Volksgesetzgebung.

Warum ist die direktdemokratische Verfassungsgebung in Deutschland dann so stark, ja nahezu ausschließlich auf die Volksgesetzgebung fixiert? Diese Frage steht im Mittelpunkt dieses Buches, das ein vorläufiges Resümee meiner inzwischen

eineinhalb Jahrzehnte währenden Beschäftigung mit dem Thema zieht. Ich mache keinen Hehl daraus, dass meine von Beginn an vorhandenen Zweifel an der Volksgesetzgebung in dieser Zeit noch gewachsen sind. Diese Zweifel speisen sich aus den Erfahrungen der Bundesländer, beziehen sich aber primär auf eine mögliche Einführung der Verfahren in das Grundgesetz; keinesfalls bedeuten sie eine generelle Absage an die direkte Demokratie.

Wenn das im Kopf schon lange fertige Buch nun endlich zu Papier gebracht werden konnte, habe ich das auch der Hilfe anderer zuzuschreiben. Danken möchte ich an erster Stelle meinen beiden früheren Mitarbeitern Yu-Fang Hsu und Marcel Solar, die in ihren Bonner Dissertationen viele der hier adressierten Probleme im Detail untersucht und mir bei entsprechenden Nachfragen zuverlässig Auskunft gegeben haben. Sandra Fischer danke ich für ihre stets nützlichen Kommentare und Anregungen, Fabian Wittreck für seine staatsrechtliche Expertise. Besonderer Dank gebührt des weiteren Frank Rehmet und Claudine Nierth von »Mehr Demokratie«, die meine mehrfachen Materialanfragen bereitwillig unterstützt haben, obwohl sie wissen, dass ich die Position ihres Vereins zur Volksgesetzgebung nicht teile. Last but not least danke ich Alexander Behrens für seine ohne Zögern erklärte Bereitschaft, das Buch »zu machen« und es vor und während der Fertigstellung geduldig zu begleiten.

Dass der »Irrweg der Volksgesetzgebung« in einem Verlag erscheint, der der Sozialdemokratie nahesteht, ist kein Zufall, hat doch die SPD an der Fixierung auf die von unten ausgelösten Verfahren historisch einen entscheidenden Anteil. Von daher wäre es gerade an ihr, für ein Umdenken zu sorgen und die Verfassungsgebung von dem untauglichen Modell abzubringen. Als Politikwissenschaftler ist sich der Verfasser im Klaren, dass eine solche Abkehr von einem einmal eingeschlagenen Pfad ein schwieriges, fast unmögliches Unterfangen darstellt. Dies gilt zumal, als die Repräsen-

tionsschwächen der heutigen Parteiendemokratie genau in die gegenteilige Richtung wirken, indem sie den Ruf nach mehr direkten Beteiligungsmöglichkeiten verstärken. Ein wiederholt gegebenes Versprechen zurückzunehmen, setzt insofern nicht nur »besseres Wissen« voraus, sondern auch politischen Mut. Wenn das bessere Wissen, das der Essay vermitteln will, zu dieser »Ermutigung« beiträgt, hätte sich die Arbeit gelohnt.

Bonn, im August 2016

*Frank Decker*



## **1 Einleitung: Auf dem Weg zum Volksentscheid auf Bundesebene?**

Die Debatte um die Einführung, Erweiterung und Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsformen hat in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren wieder verstärkt an Fahrt aufgenommen. Ablesbar ist dies sowohl an der weiter voranschreitenden Verfassungsentwicklung in den Ländern als auch an der anhaltenden Diskussion, ob man die dort bestehenden Verfahren der direkten Demokratie in das Grundgesetz übernehmen sollte. Rückläufige Wahlbeteiligungen, häufigere Abwahl von Regierungen und wachsende Stimmenanteile für Außenseiterparteien spielen der Forderung nach mehr direkter Demokratie in die Hände. Sie liefern Belege für die tatsächliche oder behauptete Krise der repräsentativen parteidemokratischen Institutionen, die durch die plebiszitären Verfahren geheilt oder wenigstens gelindert werden soll. In dieselbe Richtung weist der massive Protest gegen infrastrukturelle Großprojekte, der den Politikern heute an vielen Orten der Republik entgegenschlägt. Er wird (auch) als Folge mangelnder oder zu spät einsetzender Bürgerbeteiligung betrachtet.

Fragt man die Bürger selbst, ob sie mehr unmittelbare Beteiligungsrechte wünschen, ist die Zustimmung überwältigend; in der Regel liegt sie bei um die 80 Prozent. Dies spiegelt sich zwar nur zum Teil in der Nutzung der Verfahren wider, die bis heute in den einzelnen Ländern und Kommunen sehr unterschiedlich ausfällt. Die Gründe für den zurückhaltenden Gebrauch sind jedoch erklärbar und stehen zur hohen Wertschätzung der direkten Demokratie nicht unbedingt in Widerspruch. Sie liegen zum einen in den vom Verfassungsgeber aufgebauten Verfahrenshindernissen, die die Anwendbarkeit der Verfahren und deren Erfolgchancen beeinträchtigen, zum anderen in den individuellen Verhaltenskalkülen der Bürger.

Diesem scheint es vor allem darauf anzukommen, dass sie die Möglichkeit haben, die Verfahren zu nutzen. Ob sie sie nutzen, hängt davon ab, wie sehr sie sich von der zu entscheidenden Frage betroffen fühlen oder an ihr interessiert sind.

Nimmt man die Verfassungsgebung in Ländern und Kommunen als Gradmesser, hält der direktdemokratische Trend in der Bundesrepublik seit fast drei Jahrzehnten an. Vorangetrieben wurden die Reformen von den Parteien, die sich der populären Forderung nach mehr unmittelbaren Entscheidungsrechten nicht entziehen konnten oder wollten. Während auf der kommunalen Ebene in den 1990er-Jahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zusammen mit der Direktwahl der Bürgermeister mehr oder weniger zeitgleich Einzug hielten, kam es auf der Länderebene zu einem Siegeszug der Volksgesetzgebung, deren flächendeckende Einführung beziehungsweise Ausweitung Ende der 1980er-Jahre einen bis heute anhaltenden Prozess um die »richtige« Ausgestaltung in Gang setzte.

Erheblichen Anteil an dieser Dynamik trägt der Interessenverein »Mehr Demokratie e. V.«, in dem sich die Befürworter der Volksrechte organisiert haben. Der Verband ist ein politischer Akteur in doppelter Hinsicht: Zum einen macht er sich für die Erweiterung der direktdemokratischen Verfahren auf allen Ebenen (Gemeinden, Länder, Bund und Europäische Union) stark und begleitet die entsprechenden Verfassungsgebungsprozesse durch seine Expertise. Zum anderen fungiert er selbst als Initiator von Volksbegehren – namentlich in den Bereichen, in denen es um die direkte Demokratie »in eigener Sache« und das Wahlrecht geht. Wo Verfahrenserleichterungen gegen den Willen der Parteien oder Parlamentsmehrheit durchgesetzt werden konnten, standen und stehen dahinter in der Regel die Vertreter von »Mehr Demokratie«.

Der emsige und häufig erfolgreiche Einsatz des Vereins hat ein noch größeres Ziel vor Augen: die Einführung des

Volksentscheids auf Bundesebene. Ausgerechnet hier ist das Trommeln aber bisher nahezu wirkungslos geblieben. Das ist deshalb bemerkenswert, weil parallel zur Verfassungsgebung in Ländern und Kommunen auch in dieser Frage seit Ende der 1980er-Jahre ein Umdenken einsetzte, das den bis dahin herrschenden antiplebiszitären Konsens aufbrach. Nachdem es bereits in der Gemeinsamen Verfassungskommission 1994 eine Mehrheit für die Plebiszite gegeben hatte, machten sich später außer der CDU alle im Bundestag vertretenen Parteien die Forderung zu eigen, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide im Bund zu ermöglichen, und legten dazu bis ins Detail ausgearbeitete Gesetzentwürfe vor. Begünstigend wirkte sich dabei der Paradigmenwechsel in der Staatsrechtslehre aus, die ihre frühere Skepsis gegenüber der direkten Demokratie nach und nach abgelegt hat und ihr heute insgesamt aufgeschlossener gegenübersteht als die Politikwissenschaft.

Wie lässt sich vor diesem Hintergrund erklären, dass wir der Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz dennoch nicht näher gekommen sind? Man könnte sich die Antwort leicht machen und sagen: Der Grund liegt darin, dass CDU und CSU eine Verfassungsänderung blockieren. Die dafür notwendige Zweidrittelmehrheit hätte es zwischen 2005 und 2009 gegeben, als die Unionsparteien im Bund zusammen mit der SPD regierten. Seit der Wiederauflage der Großen Koalition 2013 gibt es sie erneut, diesmal sogar mit noch größerem Stimmenpolster. Während der Koalitionsverhandlungen 2013 schien es für kurze Zeit so, als könnten sich beide Seiten auf ein Kompromisspaket verständigen, doch hatte die für diesen Verhandlungsteil zuständige bayerische CSU die Rechnung ohne ihre Schwesterpartei gemacht. Weil die CDU keine Bereitschaft zeigte, sich in der Frage zu bewegen, liegt die direkte Demokratie auf der Bundesebene weiter auf Eis.

Diese Erklärung ist allerdings zu einfach. Denn die ablehnende Haltung der CDU stellt nur ein Symptom für ein

tiefer liegendes Problem dar. Dieses Problem liegt in der Fixierung des Verfassungsgesetzgebers auf die Volksgesetzgebung. Direkte Demokratie »reimt sich« in Deutschland auf Volksgesetzgebung. Wenn wir von direkter Demokratie, von plebiszitären Verfahren, von Abstimmungen im Sinne des Artikels 20 des Grundgesetzes sprechen, setzen wir diese automatisch mit der Volksgesetzgebung gleich. Deshalb ist es wichtig, schon am Anfang dieses Buches daran zu erinnern, dass die Volksgesetzgebung nur eine mögliche Ausprägung der direkten Demokratie darstellt. Genauer gesagt handelt es sich um eine von drei beziehungsweise vier Varianten der direkten Demokratie, die es grundsätzlich zu unterscheiden gilt. Maßgeblich für die Unterscheidung ist, wer berechtigt sein soll, einen Volksentscheid auszulösen.

Bei der Volksgesetzgebung sind dies die Bürger selbst. Damit unterscheidet sich das Verfahren von einem durch die Regierung oder das Parlament angesetzten Referendum oder einem obligatorischen Verfassungsreferendum. Die Volksgesetzgebung stellt auch etwas anderes dar als das fakultative »Veto«-Referendum, das die direkte Demokratie in der Schweiz dominiert. Denn während die Bürger hier »nur« eine Entscheidung über ein vom Parlament bereits beschlossenes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz treffen, legen sie im Volksgesetzgebungsverfahren selber fest, worüber inhaltlich abgestimmt wird. Diese Verbindung von Initiativ- und Entscheidungsrecht macht die Volksgesetzgebung zum potenziell weitreichendsten (ihre Befürworter würden sagen: fortschrittlichsten) Instrument der direkten Demokratie.

Gerade darin steckt freilich das Problem. Die zentrale These des Buches lautet, dass die »von unten« ausgelösten Verfahren mit der gewaltenfusionierenden Funktionslogik der parlamentarischen Demokratie kollidieren. Denn mit ihnen entsteht eine potenzielle Rivalität von parlamentarischem Willen und Volkswillen, die das politische Gestaltungsmono-

pol der regierenden Mehrheit aufhebt. Durch die Plebiszite wird der Opposition (der parlamentarischen wie der außerparlamentarischen) nämlich die Möglichkeit gegeben, am Regierungsgeschehen unmittelbar teilzunehmen. Weil die Regierung jederzeit damit rechnen muss, dass das Volk ihre Gesetzesvorhaben durchkreuzt, liegt es für sie natürlich nahe, etwaige Widerstände im Entscheidungsprozess schon im Vorwege zu berücksichtigen. Die auf dem Gegenüber von Mehrheit und Minderheit basierende Wettbewerbsdemokratie könnte sich dadurch über kurz oder lang in ein Konsens- oder Konkordanzsystem nach Schweizer Muster verwandeln.

Man mag darüber streiten, ob das nicht die bessere Alternative wäre. In der Politikwissenschaft gibt es starke Stimmen, die mit Blick auf die komplexer gewordenen Anforderungen des Regierens eine Überlegenheit der Konsensdemokratie behaupten. Die Diskussion darüber soll in diesem Buch nicht geführt werden. Es gilt nur auf die Folgen aufmerksam zu machen, die eine Einführung der von unten ausgelösten direktdemokratischen Verfahren für den Regierungsprozess auf Bundesebene nach sich ziehen würde. Dabei kann man auf die Erfahrungen in den deutschen Ländern zurückgreifen, deren Regierungsformen mit derjenigen des Bundes zwar nicht überall übereinstimmen, in ihrem Kernbereich – der Organisation des Verhältnisses von Exekutive und Legislative – jedoch weitgehend identisch sind. Die kommunale Ebene bleibt in der Darstellung aus demselben Grund außen vor; nur zu Analogisierungs- oder Vergleichszwecken wird sie hin und wieder erwähnt.

Die These der Systemunverträglichkeit wird durch zwei Beobachtungen gestützt. Einerseits zeigt ein Vergleich der europäischen Demokratien, dass die Volksgesetzgebung auf der nationalen Ebene kaum verbreitet ist. Nur einige mittelosteuropäische Länder haben sie nach 1989 in ihre Verfassungen eingeführt. In Westeuropa gibt es sie dagegen nirgendwo, nicht einmal in der Schweiz, wo die Bürger bis heute kei-

ne einfachen Gesetze, sondern nur Verfassungsänderungen begehren können und sich die direkte Demokratie – wie gesehen – ansonsten im Veto gegen bereits beschlossene Gesetze konzentriert. Ein »abrogatives Referendum«, mit dem bestehende Gesetze nachträglich aufgehoben werden können, kennt außerhalb der Schweiz allein Italien.

Andererseits – und das ist noch wichtiger – sind die Verfahren in der Regel so restriktiv ausgestaltet, dass die befürchteten Kollisionen zwischen parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber sich in engen Grenzen halten oder gar nicht auftreten. Auf der nationalen Ebene bildet allenfalls Slowenien eine bezeichnende Ausnahme; hier haben die vergleichsweise leicht einsetzbaren Volksrechte dazu geführt, dass sich das System tatsächlich in Richtung einer Konsensdemokratie transformiert. In den übrigen Ländern scheint man sich des im Volksgesetzgebungsmodell angelegten systemischen Konflikts durchaus bewusst zu sein. Das gilt auch für die Bundesrepublik, wo die Einhegung der potenziell unberechenbaren Initiative den direktdemokratischen Verfassungsgebungsprozess schon zu Weimarer Zeiten bestimmte.

Weil die Volksgesetzgebung ein unehrliches Versprechen abgibt, das der Verfassungsgeber gar nicht einlösen kann oder will, ist auch der Umgang mit ihr unehrlich. Die Plebiszitbefürworter haben zwar Recht, wenn sie eine Verbesserung der Anwendungsbedingungen anmahnen, um den Verfahren in der Praxis zu größerer Bedeutung zu verhelfen. Ob das Versprechen selber sinnvoll ist, fragen sie aber nicht. Ihre Forderung nach Einführung der Plebiszite auf Bundesebene bleibt ebenfalls wohlfeil, solange sie sich dabei hinter der ablehnenden Haltung der Gegner verstecken können. Würden sie die Forderung genauso vertreten, wenn eine Verfassungsänderung tatsächlich in den Bereich des Möglichen rückt? Auf der anderen Seite dürfen die Plebiszitskeptiker nicht offen zugeben, dass sie die Volksrechte am liebsten beschneiden oder ganz abschaffen würden. Schränken sie deren

Anwendungsbedingungen ein, geschieht das fast immer im Verborgenen, falls ihnen diese Arbeit nicht ohnehin von den Verfassungsgerichten abgenommen wird.

Wenn das alles stimmt, stellt sich natürlich die Frage, warum sich die Verfassungsgebung in der Bundesrepublik so stark auf das Modell der Volksgesetzgebung kapriziert. Die Antwort liegt in deren ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen, die bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückreichen und mit Namen wie Moritz Rittinghausen oder Julius Fröbel verbunden sind. Die Volksgesetzgebung stammt mithin aus einer Zeit, in der der Parlamentarismus in Deutschland noch in den Kinderschuhen steckte und das parlamentarische Regierungssystem in weiter Ferne stand. Spätestens mit dessen 1918 erfolgten Einführung war die Notwendigkeit eines plebiszitären Korrektivs der Gesetzgebung aus demokratischer Sicht eigentlich nicht mehr gegeben. Dass die direktdemokratische Verfassungsgebung an den von unten ausgelösten Verfahren über die Regimewechsel hinweg dennoch festgehalten hat, macht sie zum Paradebeispiel einer »pfadabhängigen« Entwicklung. Die historischen Ursprünge erklären zugleich, warum die Forderung nach mehr direkter Demokratie hierzulande bis heute überwiegend von der politischen Linken ausgeht, während sie in anderen europäischen Ländern ein Thema der Rechten geblieben oder zu einem solchen geworden ist.<sup>1</sup>

Die Verfassungsentwicklung in den Ländern und die Diskussion über die Einführung der Volksgesetzgebung im Bund nehmen in dem Buch in etwa den gleichen Raum ein. In den Ländern zeigt sich die Dominanz der Volksgesetzgebung

---

<sup>1</sup> Am vehementesten wird die direkte Demokratie gegenwärtig an den politischen Rändern propagiert, wo die rechten und linken Populisten sie als Ausdrucksform des authentischen Volkswillens gegen die angebliche Abgehobenheit der Eliten im repräsentativen System in Stellung bringen. Mit der AfD ist diese Position jetzt auch im deutschen Parteiensystem angekommen.

darin, dass diese als einziges Verfahren überall existiert. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich eine behutsame Erweiterung der Verfahrensarten ab. Parallel dazu sind die Anwendungsbedingungen durch den Einsatz der Plebiszitbefürworter stetig verbessert worden, wobei zwischen den einzelnen Ländern jedoch große Unterschiede bestehen. Während in der Mehrzahl der Länder von einer relevanten Praxis nach wie vor keine Rede sein kann, nehmen die Volksrechte bei den wenigen Vorreitern mittlerweile so starken Einfluss auf das Regierungsgeschehen, dass ihre Ausgestaltung ein permanenter Streitgegenstand ist.

Es sind mehr die im Modell angelegten Konflikte um eine Öffnung oder Schließung der Volksgesetzgebung als deren möglicherweise dysfunktionale Wirkungen, die die Skepsis gegenüber den von unten ausgelösten Verfahren nähren. Dass diese in den deutschen Ländern selbst dann keinen großen Schaden anrichten können, wenn sie unerwünschte oder unvernünftige Ergebnisse produzieren, ergibt sich bereits aus der föderalen Aufgabenverteilung. Allerdings scheinen einige Volksabstimmungen aus der jüngsten Zeit auch in dieser Hinsicht Zweifel gesät und eine neue Nachdenklichkeit ausgelöst zu haben. So geriet etwa der Volksentscheid über die Schulreform in Hamburg 2010 ausgerechnet für die Grünen zu einer herben Niederlage, die sich zuvor unter allen Parteien am entschiedensten für die Volksrechte eingesetzt hatten. Mit zunehmendem Gebrauch der direktdemokratischen Verfahren stellten die Befürworter irritiert fest, dass diese offenkundig nicht nur progressive Anliegen befördern. Bestätigt wurden sie darin durch die Beispiele aus dem Ausland, wo die Bürger in nationalen Referenden mehrfach EU-Verträge zu Fall gebracht (so in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Irland oder Großbritannien) oder eine Verschärfung der Einwanderungsgesetze durchgesetzt haben (Schweiz).

Die Systemunverträglichkeit der Volksgesetzgebung betrifft die Länder im Prinzip genauso wie den Bund. Weil es

die Volksrechte in den Gliedstaaten schon gibt, wird man sie dort nicht ohne weiteres abschaffen können. Stattdessen empfiehlt sich bei ihrer Ausgestaltung eine »mittlere Linie«: Die Verfahren sollten anwendbar sein, den politischen Prozess jedoch nicht dominieren. Auf der nationalen Ebene birgt die Übernahme der Volksgesetzgebung dagegen allein aufgrund der wesentlich umfangreicheren Gesetzesmaterien ein erhebliches Risiko – mit ihr würde sich die Bundesrepublik auf einen verfassungsrechtlichen und -politischen Irrweg begeben. Insofern sind es gerade die Befürworter, die durch ihr Festhalten an dem untauglichen Modell einer Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz im Wege stehen.

## 10 Direktdemokratische Verfahren ins Grundgesetz? Bisherige Vorstöße und Vorschläge der Parteien

Charakteristisch für die Verfassungsgebung und Praxis der direkten Demokratie in Deutschland ist ihre weitgehend gleichförmige Entwicklung auf Landes- und Bundesebene. Waren die Volksrechte in der Weimarer Republik in sämtlichen Ländern und der Reichsverfassung eingeführt worden und zum Einsatz gelangt, fand dieser Gleichlauf in der Bundesrepublik bis zum Ende der 1980er-Jahre allerdings nur in der Praxis statt, weil die in den meisten Ländern übernommenen Verfahren so gut wie keine Rolle mehr spielten. Verfassungsrechtlich ging man dagegen getrennte Wege, nachdem der Parlamentarische Rat entschieden hatte, auf die Einführung der plebiszitären Elemente in das Grundgesetz zu verzichten. Einzige Ausnahme sind die Territorialplebiszite im Falle einer Länderneugliederung, die zwei Mal – bei der erfolgreichen Schaffung des Südweststaates Baden-Württemberg 1951/52 und der gescheiterten Fusion von Berlin und Brandenburg 1996 – zur Anwendung kamen. Ab den 1990er-Jahren öffnete sich die Schere zwischen beiden staatlichen Ebenen auch in der Praxis. Während die direkte Demokratie in den Ländern ausgebaut wurde und zu neuem Leben erwachte, änderte sich an der plebiszitären Enthaltensamkeit des Bundes nichts. Der Gleichlauf beschränkte sich hier auf die politische Debatte, die von der Forderung ausging, die in den Ländern bestehenden Verfahren in das Grundgesetz zu übernehmen. Die dazu unterbreiteten Vorschläge, die im Laufe der Zeit immer weiter ausgefeilt wurden, reflektieren teilweise unmittelbar die Verfassungsentwicklung in den Ländern.

Dass die Vorstöße fast ausschließlich von der linken Seite ausgingen, verweist auf die Ursprünge der oppositionell verstandenen direkten Demokratie in der deutschen Verfas-

sungsgeschichte. Unter den zehn beziehungsweise, wenn man die Vorschläge von SPD und Grünen in der Gemeinsamen Verfassungskommission hinzunimmt, zwölf Gesetzentwürfen für die Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in das Grundgesetz, befinden sich vier der PDS/Linken, vier der Grünen, zwei der SPD und einer der FDP. 2002 legten SPD und Grüne als Regierungsparteien einen gemeinsamen Entwurf vor. FDP<sup>35</sup> und Linke<sup>36</sup> haben darüber hinaus in weiteren Entwürfen ein Referendum über die EU-Verfassung beziehungsweise über EU-Vertragsänderungen vorgeschlagen. Vom rot-grünen Regierungsentwurf abgesehen, stammten alle Entwürfe von Parteien, die zum Zeitpunkt ihrer Vorstöße in der Opposition waren.

Den ersten Versuch, die über das Grundgesetz verhängte »plebiszitäre Quarantäne« (O. Jung 1992) zu durchbrechen, hatte die SPD bereits 1958 unternommen, als sie in einigen der von ihr regierten Länder Volksbefragungen über die geplante Atombewaffnung durchführen ließ<sup>37</sup> und eine solche Befragung auch auf Bundesebene forderte. Das war insofern bemerkenswert, als die »von oben« initiierte Volksbefragung dem bis dahin bestehenden Entwicklungspfad der direktdemokratischen Verfassungsgebung in Deutschland widersprach. 25 Jahre später tauchte derselbe Vorschlag im Zusammenhang der NATO-Raketenstationierung wieder auf – diesmal vonseiten der Grünen<sup>38</sup> –, in deren Programmdebatte er jedoch später zugunsten der von unten ausgelösten Verfahren zurückgestellt wurde. Maßgeblichen Einfluss auf die Positionsbestimmung der Grünen zur direkten Demokratie gewann die 1983 gegründete »Aktion Volksentscheid« um den späteren Bundestags- und Europaabgeordneten Gerald Häfner, der 1988

---

35 Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1112.

36 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11371.

37 Das Bundesverfassungsgericht erklärte diese kurz darauf für verfassungswidrig.

38 Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/519.

auch zu den Mitbegründern des Vereins »Mehr Demokratie« zählen sollte. Das 1985 im »Manifest zur direkten Demokratie« konkretisierte, in das Wahlprogramm 1987 übernommene Konzept einer dreistufigen Volksgesetzgebung steckte den Rahmen für die von den Grünen 1992<sup>39</sup> und 1998<sup>40</sup> in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe ab, die wiederum die Grundlage des gemeinsamen Regierungsentwurfs mit der SPD bildeten.

Die Sozialdemokraten, die mit dem Volksgesetzgebungsmodell aus den Ländern gut vertraut waren, nahmen die Forderung, Volksbegehren und Volksentscheid auch im Bund einzuführen, unterdessen in das 1989 noch vor dem Mauerfall verabschiedete Berliner Grundsatzprogramm auf (Wiegand 2006: 258 ff.). Ihr 1993 in der Verfassungskommission vorgelegter Gesetzentwurf<sup>41</sup> sah im Vergleich zu den Grünen deutliche höhere Quoren vor, hielt aber zugleich Vorkehrungen für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Volksbegehren (auf Antrag) sowie eine – auf den ersten Blick – gangbare Lösung für die Beteiligung der Länder im Falle zustimmungspflichtiger Gesetze bereit: Für diese sollte die Mehrheit der Abstimmenden sowie eine 25-prozentige Zustimmung aller Stimmberechtigten in so vielen Ländern erforderlich sein, wie der Mehrheit nach dem jeweils geltenden Stimmenschlüssel im Bundesrat entsprechen (»Ländermehr«). Beide Punkte fehlten bei den Grünen. Im Unterschied zu allen späteren Vorschlägen enthielten weder der grüne noch der SPD-Entwurf irgendwelche Ausschlussgegenstände.

Mit der Regierungsübernahme von SPD und Grünen bot sich 1998 die Möglichkeit, die Vorschläge zu verbinden und einen gemeinsamen Anlauf für eine Grundgesetzänderung zu unternehmen. Allerdings rangierte das Thema auf der

---

39 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/3826.

40 Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/10261.

41 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6000, S. 148.

Agenda der rot-grünen Spitzenpolitiker nicht gerade weit vorne. In die Koalitionsverhandlungen wurde es von den Grünen erst nachträglich eingebracht und dort gegen eine eher unwillige SPD im Koalitionsvertrag verankert. Danach brauchte es weitere eineinhalb Jahre, bis sich die Akteure an die Umsetzung des Vorhabens machten. Im Frühjahr 2001 beschloss der Parteivorstand der SPD ein »Eckpunktepapier« über die Einführung der Plebiszite, das die Basis des im März 2002 formell eingebrachten Gesetzesentwurfs bildete (Decker 2001). Der Einladung an die anderen Parteien, auf dieser Grundlage über eine Verfassungsänderung zu verhandeln, standen jedoch nur FDP und PDS aufgeschlossen gegenüber. Die Unionsparteien lehnten das Vorhaben rundweg ab. Obwohl dessen Scheitern damit vorgezeichnet war, entschieden die Regierungsparteien, dem Bundestag ein ausgearbeitetes Gesetz<sup>42</sup> vorzulegen. Nach Abschluss des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens stimmten im Juni 2002 348 Abgeordnete für eine Verfassungsänderung und nur 199 dagegen. Im Vergleich zur Verfassungskommission hatten sich die Gewichte damit nochmals deutlich zugunsten der Plebiszitbefürworter verschoben. Dennoch dürfen die eindrucksvollen Zahlen nicht für bare Münze genommen werden. Tatsächlich verschaffte die ablehnende Haltung der Union der Regierungsseite ein willkommenes Alibi, das in der Öffentlichkeit populäre Vorhaben aus taktischen Gründen »durchzuziehen«. Ob sie sich ähnlich engagiert hätte, wenn die verfassungsändernde Mehrheit wirklich in Reichweite gewesen wäre, ist zweifelhaft (O. Jung 2002).

Die nach der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 gebildete Große Koalition einigte sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf, die Einführung der Plebiszite erneut zu prüfen. Dies führte aber zu keinen greifbaren Ergebnissen, da die Union an ihrem Nein festhielt. Auch die in der ersten Jahreshälfte 2006 kurz

---

42 Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8503.

nacheinander eingebrachten Gesetzesinitiativen von FDP<sup>43</sup>, Grünen<sup>44</sup> und Linken<sup>45</sup> für die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene konnten die Regierungsparteien nicht unter Druck setzen, da sie in der Öffentlichkeit kaum Resonanz erzeugten. Dass sie dennoch eingebracht wurden, dürfte in erster Linie auf die Vorarbeiten der rot-grünen Regierung zurückzuführen sein, deren 2002 gescheiterten Gesetzentwurf Grüne und FDP nahezu unverändert übernahmen. Die Linke legte einen weitergehenden Entwurf vor, der niedrigere Quoren und weniger Ausschlussgegenstände enthielt, und zusätzlich zur positiven Gesetzesinitiative auch die Einführung des einfachen Referendums und einer Vetoinitiative vorsah. Dieser Entwurf liegt näher bei den Vorstellungen des Interessenvereins »Mehr Demokratie«<sup>46</sup>, der die Direktdemokratie in ihrer wohl radikalsten Form verwirklichen möchte: niedrige Quoren in der Eingangsphase und beim Volksbegehren, kein Quorum beim Entscheid, keinerlei Themenausschlüsse, kein »von oben« anzuberaumendes Referendum, dafür aber ein fakultatives Referendum nach Schweizer Vorbild und ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen und der Übertragung von Hoheitsrechten.

2010<sup>47</sup> und 2014<sup>48</sup> holte die Linke diese Entwürfe wieder aus der Schublade. Die 2006 zusätzlich zur Volksgesetzgebung vorgeschlagene Vetoinitiative wurde dabei fallen gelassen und

---

43 Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/474. Für die dreistufige Volksgesetzgebung auf Bundesebene hat sich die FDP zuletzt in ihrem »Bürgerprogramm 2013« ausgesprochen. Dort wird auch die Einführung eines fakultativen Gesetzesreferendums vorgeschlagen.

44 Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/680.

45 Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/1411.

46 Der 2009 veröffentlichte Entwurf ist abrufbar unter: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de). In der Tendenz gleichlautende, aber weniger ausgefeilte Entwürfe wurden von »Mehr Demokratie« bereits 1999 beziehungsweise 2004 vorgelegt (Wiegand 2006: 534 ff.).

47 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 1/1199.

48 Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/825.

stattdessen ein neuartiges Instrument der Volksentscheidung eingeführt. Jede Fraktion des Bundestages soll danach das Recht erhalten, zeitgleich mit der Bundestagswahl eine bestimmte Sachfrage zur Abstimmung zu stellen. Die Ergebnisse wären für den Bundestag in der anschließenden Legislaturperiode bindend, sodass es sich bei diesem Verfahren um mehr als eine bloße Volksbefragung handelt. Auch die SPD nutzte ihre 2009 angebrochene Oppositionszeit, um an den eigenen Konzepten weiterzuarbeiten. Die Vorschläge für eine Grundgesetzänderung<sup>49</sup> und ein Bundesabstimmungsgesetz<sup>50</sup>, die sie kurz vor Ende der Wahlperiode einbrachte, stellten in ihrer juristischen Akkuratessse und Versiertheit sämtliche bis dahin vorliegenden Entwürfe in den Schatten.

Vergleicht man diese Entwürfe untereinander und in der zeitlichen Entwicklung, fallen mehrere Dinge ins Auge. Erstens haben alle Parteien von der Volksgesetzgebung als »allein selig machendem« Verfahren Abstand genommen, indem sie daneben auch andere Verfahrensarten wie das von oben ausgelöste einfache (Linke, SPD) oder das Verfassungsreferendum (Grüne, FDP) oder ein fakultatives Referendum gegen bereits beschlossene Gesetze vorschlugen (SPD). Besonders bemerkenswert ist die Erweiterung der Verfahrenspalette bei der SPD, die bis zu ihrem 2013 eingebrachten Entwurf ausschließlich auf die Volksgesetzgebung gesetzt hatte. Zweitens zeigen sich interessante Verschiebungen bei den Ausschlussgegenständen. Legte man in den älteren Entwürfen großen Wert darauf, bestimmte Teile der Verfassung, darunter die für das Misstrauen gegenüber dem Volkswillen besonders symbolträchtige Abschaffung der Todesstrafe, dem Volksgesetzgeber ausdrücklich zu entziehen, werden diese Vorkehrungen in den neueren Entwürfen zugunsten einer verfassungsgerichtlichen Vorabkontrolle zurückgestellt. Stärker

---

49 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/13873.

50 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/13874.

in den Vordergrund gerückt sind dagegen die materiellrechtlichen Ausschlüsse der Finanztrias, die lediglich bei der Linken auf das Haushaltsgesetz beschränkt werden. Drittens zeigen sich erhebliche Unterschiede bei den Quoren. Auf allen drei Verfahrensstufen durchgehend niedrig angesetzt werden diese nur von der Linken, die sich hier an den anwenderfreundlichen Vorschlägen der ersten Grünen-Entwürfe und von »Mehr Demokratie« orientieren. Die Grünen, denen in den 1990er-Jahren eine Pionierrolle in der Debatte zukam, sind von ihren großzügigen Regelungen unter allen Parteien am deutlichsten abgerückt. In ihrem zuletzt eingebrachten Entwurf (2006) verlangen sie 400.000 statt der früher vorgesehenen 100.000 Unterschriften in der Einleitungsphase sowie ein 15-prozentiges Zustimmungsquorum beim Volksentscheid, auf das sie zuvor noch verzichtet hatten. Umgekehrt und nicht weniger erstaunlich ist die Entwicklung bei den Sozialdemokraten. Diese halten zwar an dem bereits 1993 vorgesehenen Zustimmungsquorum von 25 Prozent beim Volksentscheid fest, haben aber im Gegenzug die niedrigeren Quoren von »Mehr Demokratie« und der Linken bei Volksinitiativen und Volksbegehren übernommen. Die Grünen scheinen den Plebisziten inzwischen also mehr Skepsis entgegenzubringen als die SPD. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass sie nach 2006 keine weiteren Vorstöße für eine Verfassungsänderung unternommen haben.

Allen Entwürfen ist gemeinsam, dass sie verfassungsändernde Volksgesetze ermöglichen, dafür aber höhere Hürden aufbauen. Diese gelten in jedem Fall beim abschließenden Volksentscheid, wo zum Beispiel der aktuelle SPD-Entwurf zusätzlich zur Mehrheit der Abstimmenden ein Zustimmungsquorum von einem Drittel verlangt. Im neuesten Entwurf der Linken wird auf ein solches Quorum verzichtet. Hier muss stattdessen eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden erreicht werden, wie sie auch im parlamentarischen Beschlussverfahren in beiden Kammern (Bundestag und Bundesrat)

Parteien	Quoren (einfache Gesetze)		
	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid
<b>Grüne (1992)<sup>1</sup></b>	100.000	1 Mio. (6 Monate)	kein Quorum
<b>SPD (1993)</b>	0,5 %	5 % (3 Monate)	25 % Zustimmung Ländermehr
<b>Grüne (1998)</b>	100.000	1,5 Mio. (3 Monate)	kein Quorum
<b>PDS (1999)</b>	100.000	1 Mio. (6 Monate)	kein Quorum
<b>Rot-Grün (2002)</b>	400.000	5 % (6 Monate)	20 % Beteiligung Ländermehr
<b>FDP (2006)</b>	400.000	10 % (3 Monate)	15 % Zustimmung Ländermehr
<b>Grüne (2006)</b>	400.000	5 % (6 Monate)	15 % Zustimmung Ländermehr
<b>Linke (2006)</b>	100.000	1 Mio. (6 Monate)	kein Quorum Ländermehr
<b>Linke (2010)</b>	100.000	1 Mio. (6 Monate)	kein Quorum Ländermehr

	Ausschluss	sonstige Verfahren
		fakultatives und minoritäres Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen <sup>2</sup>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direkte Eingriffe in Haushaltsgesetz und Besoldungsgesetze der laufenden Wahlperiode</li> <li>• Art. 1 bis 19 Abs. 4 GG</li> <li>• Wesensgehalt der Art. 20, Art. 33 Abs. 1 bis 3, Art. 38, 101, 103 und 104 GG</li> <li>• Todesstrafe</li> </ul>	fakultatives und minoritäres Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen <sup>2</sup>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wesensgehalt der Grundrechte, Gliederung des Bundes in Länder, grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, Grundsätze der Art. 1 und 20 GG</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsgesetz</li> <li>• Abgabengesetze</li> <li>• Besoldungsgesetze</li> <li>• Rechtsverhältnisse der Abgeordneten</li> <li>• Todesstrafe</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsgesetz</li> <li>• Abgabengesetze</li> <li>• Todesstrafe, Änderung des GG in den Fällen des Art. 79 Abs. 3</li> </ul>	fakultatives Verfassungsreferendum (durch Staatsorgane)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsgesetz</li> <li>• Abgabengesetze</li> <li>• Todesstrafe</li> </ul>	fakultatives Verfassungsreferendum (durch Staatsorgane)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wie PDS (1999)</li> <li>• + Haushaltsgesetz</li> </ul>	einfaches Referendum fakultatives Referendum
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wie Linke (2006)</li> </ul>	einfaches Referendum Volksbefragung <sup>3</sup>

Fortsetzung Abb. 11 ⇒ S. 146 f.

Parteien	Quoren (einfache Gesetze)		
	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid
<b>SPD (2013)</b>	100.000	1 Mio. (6 Monate)	25 % Zustimmung Ländermehr
<b>Linke (2014)</b>	100.000	1 Mio. (9 Monate)	kein Quorum Ländermehr

<sup>1</sup> Derselbe Vorschlag wurde in der Gemeinsamen Verfassungskommission eingebracht · <sup>2</sup> Völkerrechtliche Verträge gemäß Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes können einer Volksabstimmung unterworfen werden, wenn eineinhalb Millionen Abstimmungsberechtigte oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages dies verlangen · <sup>3</sup> Jede Fraktion des Bundestages soll das Recht erhalten, zeitgleich mit der Bundestagswahl eine Sachfrage zur Abstimmung zu stellen. Über die Verfassungsmäßigkeit der Frageformulierung entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Das Abstimmungsergebnis bindet den neu gewählten Bundestag in seiner Wahlperiode.

vorgeschrieben ist. Im Unterschied zum seinerzeitigen Regierungsentwurf von Rot-Grün sehen SPD und Linke zudem ein doppelt so hohes Quorum beim Volksbegehren vor, wenn dieses auf eine Verfassungsänderung abzielt (zwei Millionen statt einer Million Eintragungen) (☛ siehe Abb. 11, S. 144 ff.).

Neben dem Inhalt der verschiedenen Entwürfe ist vor allem ihre Folgenlosigkeit bemerkenswert. Weder lösten sie eine größere Diskussion aus, noch konnten sie die CDU bewegen, ihre abwehrende Haltung zu den Plebisziten zu überdenken. Eine unausgesprochene Skepsis gegenüber der Volksgesetzgebung schwingt offenbar auch bei deren Befürwortern mit, insbesondere unter Sozialdemokraten und Grünen. Die Zweifel werden durch die Erfahrungen aus den Ländern genährt. Je stärker die Volksrechte dort in den politischen Prozess eingreifen, umso mehr scheint die Sorge zu wachsen, dass die Einführung ähnlicher Verfahren auf Bundesebene die Handlungsfähigkeit der Regierung, wenn nicht gar die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems insgesamt beeinträchtigen könnte (Hsu 2014: 196).

	Ausschluss	sonstige Verfahren
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsgesetz</li> <li>• Abgabengesetze</li> <li>• Besoldungsgesetze</li> <li>• Personenwahlen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>einfaches Referendum</li> <li>fakultatives Referendum</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wie Linke (2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>einfaches Referendum</li> <li>Volksbefragung<sup>3</sup></li> </ul>

**Abb. 11** Gesetzentwürfe für die Einführung direktdemokratischer Verfahren ins Grundgesetz.

Insofern liegt die Vermutung nahe, dass der Fehlschlag der bisherigen Bemühungen, den Volksentscheid ins Grundgesetz einzuführen, in erster Linie auf das Festhalten am Volksgesetzgebungsmodell zurückzuführen ist.

Indirekt bestätigt wird diese These durch den Verlauf der Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD nach der Bundestagswahl 2013, als die Plebiszite überraschend auf die Tagesordnung gerieten.<sup>51</sup> Weil die Sozialdemokraten auf der Basis ihres vier Monate zuvor eingebrachten Gesetzentwurfs jetzt eine flexiblere Haltung zur direkten Demokratie einnahmen, konnten sie die Maximalforderung nach Einführung der Volksgesetzgebung zurückstellen und sich auf den bescheideneren Vorschlag eines »volksbegehrten Referendums« gegen bereits beschlossene Gesetze beschränken. In der zu-

<sup>51</sup> Weiter anhängig ist ein Ende 2012 von der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung eingebrachter, auf eine erfolgreiche Volksinitiative zurückgehender Entschließungsantrag im Bundesrat (Drucksache 729/12), der die Bundesregierung auffordert, »einen Entwurf für ein Gesetz in den Deutschen Bundestag einzubringen, durch welches auf der Ebene des Bundes Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide sowie Referenden in das Grundgesetz eingeführt und nähere einfachgesetzliche Ausführungs- und Verfahrensbestimmungen geregelt werden.« Dass seine Beratung zurückgestellt worden ist, hat offenbar auch mit strategischen Überlegungen des Antragstellers zu tun, die zur Zeit noch geschlossene Ablehnungsfront der unionsregierten Länder zu durchbrechen.

ständigen Arbeitsgruppe »Inneres und Justiz« gelang ihr auf dieser Basis eine Verständigung mit der CSU, der im Gegenzug die Möglichkeit zugestanden wurde, Volksbefragungen bei wichtigen europapolitischen Fragen<sup>52</sup> durchzuführen. Letztere lagen als »von oben« ausgelöste Verfahren auf der gleichen Linie wie das von der SPD in ihrem Gesetzentwurf zusätzlich vorgeschlagene Parlamentsreferendum. Der von der Presse vorschnell verkündete Durchbruch<sup>53</sup> entpuppte sich zwar als »Luftnummer«, da die in den Kompromiss nicht einbezogene CDU dem Vorhaben eine brüske Absage erteilte. Dies ging so weit, dass das Thema im Koalitionsvertrag nicht einmal mehr als Prüfauftrag auftauchte. Dennoch stellen Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen eine wichtige Zäsur dar, indem sie durch die Alternativen zur Volksgesetzgebung erstmals einen realistischeren Weg für die Einführung der Plebiszite in das Grundgesetz aufgezeichnet haben (☛ siehe Kap. 12, S. 161 ff.).

---

52 In einem von Bayern in den Bundesrat eingebrachten Entschließungsantrag (Drucksache 764/12) hat die CSU Ende 2012 konkretisiert, was sie darunter versteht, nämlich Entscheidungen »zur Übertragung von wesentlichen Kompetenzen auf die Europäische Union, dem Beitritt weiterer Staaten oder der Übernahme erheblicher Finanzleistungen bei der Bewältigung der Krise in der Eurozone«. Im Entwurf für ein neues Grundsatzprogramm, das auf dem Parteitag im November 2016 beschlossen werden soll, ist außerdem die Forderung enthalten, Änderungen des Grundgesetzes auch im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid (mit Zweidrittelmehrheit) herbeiführen zu können. Dies stößt auf Widerstand der CSU-Landesgruppe im Bundestag. Breiter gefächert ist das Konzept der rechtspopulistischen »Alternative für Deutschland«, die laut ihrem 2016 beschlossenen Parteiprogramm die Einführung von Volksentscheiden »nach Schweizer Vorbild« anstrebt. Explizit genannt werden das fakultative Referendum, die Volksinitiative für einfache Gesetze und Verfassungsänderungen sowie das obligatorische Verfassungsreferendum.

53 »Union und SPD wollen bundesweite Volksabstimmungen«, Süddeutsche Zeitung vom 11. November 2013.