



PERSPEKTIVEN UND
GRENZEN „DIREKTER
DEMOKRATIE“

Ralf Thomas Baus | Tobias Montag (Hrsg.)

ISBN 978-3-942775-97-7

I M
P L E N U M



www.kas.de

Bei den hier abgedruckten Beiträgen handelt es sich um die überarbeiteten Vorträge des gleichnamigen Expertengesprächs am 16. Dezember 2011 in Berlin.

REDAKTION

Tobias Montag



Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2012, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin/Berlin

Umschlagfoto: © pixelplot/fotolia

Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-942775-97-7

INHALT

5 | VORWORT

9 | THESEN ZUR „DIREKTEN DEMOKRATIE“
Peter Graf Kielmansegg

13 | DIE GRENZEN DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“
AUS PARLAMENTARISCHER SICHT
Günter Krings

25 | LIBERALE PERSPEKTIVEN AUF DIE CHANCEN
UND RISIKEN DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“
Gérard Bökenkamp

35 | INTERNET UND „DIREKTE DEMOKRATIE“
Stephan Eisel

51 | REFERENDUM VERSUS VOLKSGESETZGEBUNG
Sebastian Müller-Franken

71 | DER FINANZVORBEHALT
Christian Waldhoff

79 | FÖDERALE ORDNUNG UND VOLKSGESETZGEBUNG
Sabine Kropp

94 | DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER

95 | ANSPRECHPARTNER IN DER
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

VORWORT

Gibt es ein allgemeines Unbehagen über den Zustand der Demokratie in unserem Lande? Eine beachtliche publizistische Fülle, diverse Umfragen und der Aufstieg der Piratenpartei, die explizit mit dem Anspruch antritt, Politik „anders“ machen zu wollen, scheinen zumindest darauf hinzudeuten. Auch die „etablierte“ Politik und die Verwaltungen diskutieren darüber, wie man dem gesteigerten Beteiligungsbedürfnis und dem Wunsch nach mehr Transparenz gerecht werden kann. Reformen werden erwogen und etliche Gesetze wurden bereits um partizipative Komponenten ergänzt. Dennoch handelt es sich – insgesamt betrachtet – keineswegs um ein neues Phänomen, für das erst neue Ansätze erdacht werden müssten, die uns erklären, womit wir es zu tun haben. Vielmehr gehört es zum Wesen der Demokratie, dass die Bürger auch über ihre eigene Stellung im demokratischen Entscheidungsgefüge diskutieren und diese gegebenenfalls verändern können. Immerhin stand der Ruf nach mehr Beteiligung bei allen entwickelten Demokratien am Beginn ihrer Entstehung.

Die dabei geschaffenen Institutionen – seien es allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlen oder die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten – scheinen heute aber nicht mehr auszureichen. Gewollt ist noch mehr Bürgerbeteiligung. In welchen Bereichen und wie sie organisiert werden soll, bleibt dabei oftmals sehr vage. Dennoch erhalten in der aktuellen Debatte in Deutschland vor allem jene in Politik und Wissenschaft Zuspruch, die die förmlichen Verfahren der Volksgesetzgebung und der Referenden weiter ausbauen oder neu schaffen wollen. Sie gewinnen schnell an Sympathie, weil sie diese recht technischen und streng reglementierten Verfahren mit dem Begriff der „direkten Demokratie“ einkleiden.

Darunter mag sich der eine vorstellen, dass nun auch der „kleine Mann zu Wort kommt“; der andere glaubt, damit wäre der Parlamentarismus überflüssig; der Nächste will die Direktwahl des Bundespräsidenten und wieder ein anderer könnte an einen aufwendigen Gesetzgebungsprozess denken, der nicht mehr delegiert werden kann. Angesichts dieser diffusen Vorstellungen ist unklar, ob man mit einem Ausbau der plebisitären Elemente dem Wunsch nach mehr Beteiligung, der viel breiter ist, gerecht wird. Zu oft wurde „direkte Demokratie“ als alleiniges Heilmittel gepriesen, so dass selbst die vielfach geforderte Einführung einer weitgehenden Volksgesetzgebung und/oder Referendumsdemokratie auf der Ebene des Bundes am Ende leicht in Enttäuschung umschlagen kann.

Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, die „direkte Demokratie“ etwas genauer unter die Lupe zu nehmen. Dies haben sich die Teilnehmer des Expertengesprächs *Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“* am 16. Dezember 2011 vorgenommen, deren Beiträge hier dokumentiert sind.

Einleitend macht sich Professor Dr. Peter Graf Kielmansegg in seinen Thesen zur „direkten Demokratie“ Gedanken über den richtigen Umgang mit dem Thema. Er verweist unter anderem auf die Vielfalt der direktdemokratischen Verfahren, von denen nicht alle zu einem politischen System passen.

Aus der Perspektive eines Parlamentariers problematisiert der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Professor Dr. Günter Krings MdB das Verhältnis von parlamentarischem Regierungssystem und „direkter Demokratie“ und plädiert für mehr Beteiligung innerhalb der Parteiendemokratie. Einen anderen Akzent setzt Dr. Gérard Bökenkamp von der Friedrich-Naumann-Stiftung. Er erinnert daran, dass der liberale Rechtsstaatsbegriff mit seinem Grundrechtsschutz dem Mehrheitsvotum Grenzen setzt, egal ob dies direktdemokratisch oder im Parlament zustande kommt. Dass überhaupt eine Mehrheit bei Volksabstimmungen zu Wort kommt, ist aber nicht immer sicher. Dies gilt noch mehr bei Abstimmungen im Internet, wie Dr. Stephan Eisel in seinem Beitrag über das Verhältnis von Internet und Demokratie analysiert. Das Internet nutzen demnach vor allem eher kleine aktivistische Gruppen zur politischen Beteiligung. Als direktdemokratisches Instrument ist es demnach untauglich.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wägt Professor Dr. Sebastian Müller-Franken die Volksgesetzgebung und die Referenden ab. Bei der Volksgesetzgebung liegen die Initiative für ein Gesetzesvorhaben und die Entscheidung formal in der Hand des Volkes. Beim Referendum „von oben“ legen hingegen die Regierung bzw. das Parlament dem Volk einen Gesetzentwurf vor, oder aber es wird ein Referendum obligatorisch qua Verfassung ausgelöst. Müller-Franken kommt zu dem Ergebnis, dass sich obligatorische Referenden über Verfassungsänderungen von allen direktdemokratischen Elementen am besten in das Verfassungsgefüge der Bundesrepublik einfügen würden.

Thema des Beitrages von Professor Dr. Christian Waldhoff ist der in der Fachöffentlichkeit umstrittene Finanzvorbehalt, mit dem bestimmte Materien der Volksgesetzgebung entzogen werden. Waldhoff untersucht den historischen Hintergrund und erörtert die verschiedenen Interpretationen des Finanzvorbehalts in den Landesverfassungen. Zuletzt geht Professor Dr. Sabine Kropp der Frage nach, ob und wie der deutsche Föderalismus mit direktdemokratischen Elementen verbunden werden kann. Volksgesetzgebung als eine Sonderform der „direkten Demokratie“ passt demnach nur eingeschränkt zum Verbundföderalismus.

Alle Beiträge machen deutlich, dass die „direkte Demokratie“ Potential für mehr Bürgerbeteiligung hat. Ihre Stilisierung zur alleinigen Lösung gesellschaftlicher und institutioneller Herausforderungen ist jedoch eine Versprechung, die sie letztlich nicht erfüllen kann.

Wir wünschen allen Leserinnen und Lesern eine erkenntnisreiche und anregende Lektüre.

Berlin, im September 2012

*Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung*

*Tobias Montag
Kordinator Parteien in der Bürgergesellschaft
Team Innenpolitik*

THESEN ZUR „DIREKTEN DEMOKRATIE“

Peter Graf Kielmansegg

1. THESE

Das Thema muss richtig benannt werden. Es geht nicht um die Frage „Repräsentative oder direkte Demokratie?“. Es geht um die Frage, ob es einer repräsentativ verfassten Demokratie gut tut, auch Verfahren direktdemokratischer Entscheidung in ihr Verfassungsgefüge einzubauen. Denn für die moderne Demokratie gilt: Der Gebrauch direktdemokratischer Entscheidungsverfahren setzt eine funktionsfähige Repräsentativverfassung voraus.

2. THESE

Häufig wird die Diskussion so geführt, als sei die „direkte Demokratie“ die wahre, die bessere Demokratie und die repräsentative Demokratie allenfalls die zweitbeste Lösung. Vor allen Debatten über Einzelheiten ist deshalb klarzustellen: Das ist ein Irrtum. Beide Ausprägungen der Demokratie haben ihre eigene Dignität. Die „direkte Demokratie“ gibt den Bürgern zwar Anteil an Sachentscheidungen, aber sie ignoriert den für die repräsentative Demokratie konstitutiven Grundsatz, dass politische Entscheidungen gegenüber den Betroffenen verantwortet werden müssen. Direktdemokratisch getroffene Entscheidungen werden von niemandem verantwortet.

3. THESE

Das stärkste Argument für die „direkte Demokratie“ ist folglich nicht, dass direktdemokratisch getroffene Entscheidungen in irgendeinem Sinn „demokratischer“ sind als repräsentativ-demokratisch getroffene, sondern dass direktdemokratische Entscheidungen in der Regel die größere Chance haben, als endgültig akzeptiert zu werden, also streitbeendend zu wirken. Sie haben diese Wirkung, weil „das Volk“, die Gesamtbürgerschaft *faktisch* in einem Sinn letzte Instanz ist, in dem das Parlament es nicht sein kann. Wenn das Volk votiert hat, gibt es tatsächlich keine weitere anrufbare Instanz mehr. Das gilt für das Parlament nicht. Es liegt also grundsätzlich nahe, den Volksentscheid da zu nutzen, wo es auf das Potential des Verfahrens, einen Konflikt zu beenden, besonders ankommt.

4. THESE

Repräsentative Demokratie und direktdemokratische Entscheidungsverfahren gibt es jeweils in verschiedenen Ausprägungen. Die verfassungspolitische Frage stellt sich folglich immer konkret: Welche direktdemokratischen Entscheidungsverfahren sollen mit welchen repräsentativ-demokratischen Verfassungsstrukturen zusammengefügt werden? Die Annahme, alle denkbaren Kombinationen seien funktionstauglich und sinnvoll, hat nicht viel für sich.

5. THESE

Für die Bundesrepublik gilt: Sie ist parlamentarische Demokratie; sie ist betont konstitutionelle, nämlich mit einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit ausgestattete Demokratie; und sie ist Bundesstaat. Alle drei Charakteristika sind für unser Thema bedeutsam. Hier soll nur das erste etwas genauer betrachtet werden. Die Befürworter der „direkten Demokratie“ stellen insbesondere das allgemeine Volksgesetzgebungsverfahren, das von der Bürgerinitiative gegebenenfalls bis zum gesetzgebenden Volksentscheid führt, zur Diskussion. Die zu erörternde Frage lautet also, ob dieses bestimmte direktdemokratische Entscheidungsverfahren und der besondere Verfassungskontext, den das Grundgesetz vorgibt, kompatibel sind.

6. THESE

Das ist sehr zweifelhaft. Für parlamentarisch verfasste Demokratien, insbesondere solche mit kompetitiven, dualistisch strukturierten Parteiensystemen ist das klare Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition im Parlament mit scharf getrennten Verantwortlichkeiten charakteristisch. Bei dieser Konstellation ist es fast unvermeidlich, dass die direktdemokratischen Interventionsverfahren (neben dem Volksgesetzgebungsverfahren auch die Vetoinitiative mit anschließendem Referendum) in den Sog des parteipolitischen Machtkampfes zwischen Regierung und Opposition geraten. Sie drängen sich der Opposition für den taktischen Einsatz geradezu auf. Diese Instrumentalisierung aber beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie erheblich. Sie macht insbesondere die klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten, die für das parlamentarische System konstitutiv ist, unmöglich.

7. THESE

Tatsächlich lässt sich feststellen, dass parlamentarisch verfasste Demokratien im Gebrauch des Volksgesetzgebungsverfahrens äußerst zurückhaltend sind. Es gibt unter den parlamentarischen Demokratien Westeuropas keine, die es in vollem Umfang kennt, und nur wenige, die es in wesentlichen Teilen akzeptiert haben. Es sind weltweit die nicht parlamentarisch verfassten Demokratien, die Schweiz etwa oder die Gliedstaaten der USA wie Kalifornien, in denen die direktdemokratische Verfassungskomponente stark ausgebildet ist. Das ist alles andere als ein Zufall. Die deutsche Diskussion hat das zu bedenken.

8. THESE

Mit diesem Verweis auf bestimmte Inkompatibilitäten ist die Diskussion auch für die parlamentarische Demokratie natürlich noch nicht beendet. Es gibt andere Arten des Volksentscheides, etwa das obligatorische Referendum, für die sich die Kompatibilitätsfrage nicht in gleicher Weise stellt. Die Frage liegt nahe, ob nicht für die Entscheidung von Verfassungsfragen besonderen Ranges auch in parlamentarischen Demokratien ein obligatorisches Referendum sinnvoll wäre. Verfassungsfragen besonderen Ranges stellen sich für Deutschland vor allem im Prozess der europäischen Integration. Man muss nicht jeden Integrationsschritt an ein obligatorisches Referendum binden. Aber es wäre denkbar, dass es

bei der Ratifizierung von Änderungen der europäischen Verträge das Recht gibt, eine Referendumsinitiative zu ergreifen. Man könnte sich auch vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht das Recht erhält, bei besonders weittragenden Integrationsschritten festzustellen, dass ein Verfassungsreferendum erforderlich sei.

DIE GRENZEN DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“ AUS PARLAMEN- TARISCHER SICHT

Günter Krings

EINLEITUNG

Ich bedanke mich sehr herzlich bei Ihnen für die freundliche Einladung zu diesem Expertengespräch. Ich bedanke mich insbesondere für die Regie, die das Referat eines Parlamentariers an den Beginn dieser Veranstaltung stellt, denn immerhin handelt es sich im Wesentlichen bei der „direkten Demokratie“ um eine echte Konkurrenzveranstaltung zu den klassisch-parlamentarischen Entscheidungen. Gut ist auch, dass Sie den Begriff der „direkten Demokratie“ in Anführungszeichen setzen. Denn dieser weist eine gewisse Unschärfe auf. Er impliziert, dass die repräsentative Demokratie indirekt sei. Außerdem sind die Attribute direkt und indirekt auch in einer ganz besonderen Weise konjugiert: Direkt klingt immer besser als indirekt, eben im Sinne von mehr Transparenz und mehr Authentizität. Natürlich entscheidet bei Referenden und Plebisziten der Demos über die Sachfrage direkt. Auch bei Parlamentswahlen entscheidet dieser Demos über die Auswahl der parlamentarischen Entscheidungsträger ebenfalls direkt. Indirekt im eigentlichen Sinne sind also nur Wahlmännerverfahren, wie sie etwa bei den Präsidentschaftswahlen in den USA erfolgen. Dort wird

eben nur für einen bestimmten Wahlvorgang eine Gruppe von Mittlern bestimmt, deren Mandat sich auch nur auf die Präsidentenwahl bezieht. Es herrscht dort – ganz im Sinne einer echten indirekten Wahl – also ein imperatives Mandat: In den meisten US-Gliedstaaten ist es sogar strafbar, letztlich nicht den Kandidaten zu wählen, als dessen Wahlmann man sich hat aufstellen lassen. Parlamentsabgeordnete sind aber mehr als Wahlmänner für einen Kanzler oder eine Kanzlerin oder für ein bestimmtes Gesetz. Sie haben ein zwar zeitlich beschränktes, aber thematisch unbeschränktes Mandat, das sie eben nicht nur als Mittelsmänner wahrnehmen.

POLITISCHE UND VERFASSUNGSRECHTLICHE AUSGANGSLAGE

Wenn man auf der Suche nach Vorschriften zur „direkten Demokratie“ in das Grundgesetz schaut, aber auch in die Landesverfassungen und das Landesrecht, so bietet sich ein ambivalentes Bild. Auf Bundesebene finden sich nur in den Artikeln 29, 118 und 118a des Grundgesetzes Hinweise auf plebiszitäre Elemente. Bei diesen Vorschriften geht es ausschließlich um die Veränderung der Ländereinteilung im Bund. Damit wird die Grundentscheidung des Grundgesetzgebers deutlich, dass Volksentscheide nur ausnahmsweise eine Rolle spielen sollen, nämlich nur dann, wenn der Gesetzgeber die den Bund geradezu konstituierenden Bauelemente der Föderalsubjekte verändert. Als weiteres Beispiel für plebiszitäre Elemente wird hingegen oft Artikel 146 des Grundgesetzes genannt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sogenannten Lissabon-Urteil auf diese Vorschrift Bezug genommen und darauf hingewiesen, dass bei bestimmten Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union ein Volksentscheid notwendig sei. Ich bin allerdings nicht allein darin, diese Argumentation als eine grundlegende Verkenning des Charakters von Artikel 146 des Grundgesetzes zu kritisieren. Diese Vorschrift verweist eben nur auf die *Pouvoir Constituant*. Es ist damit eine rein deklaratorische Vorschrift, die nur auf das selbständige Recht jedes Volkes hinweist, sich in einem demokratischen, aber nichtsdestoweniger revolutionären Prozess eine neue Verfassung zu geben. Und ich stimme der alten These von Martin Kriele zu, wonach es im Verfassungsstaat eben gar keinen Souverän geben kann. Das Parlament ist kein Souverän, weil es vom Volk gewählt und seine Rechte nur im Rahmen der Verfassung wahrnehmen kann. Und nicht einmal das Volk selber ist ein Souverän im engeren Sinne, weil auch das Volk im Rahmen einer

Verfassung nur seine dort beschriebenen Rechte – eben insbesondere die Wahlvorgänge – wahrnehmen kann und zum Beispiel nicht über staatsorganisationsrechtliche Regeln oder gar die Grundrechte frei im demokratischen Kräftespiel disponieren kann. Seine Souveränität erlangt das Volk also nur zurück, wenn es die Verfassung aufhebt und sich eine neue gibt. Dies würde im Verfassungsstaat des Grundgesetzes allerdings sogar in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Widerstandsrecht des Artikels 20 Absatz 4 stehen, der die Bewahrung der bestehenden Verfassungsordnung gegen revolutionäre Kräfte notfalls auch mit Gewalt sanktioniert. Das Volk hat also lediglich das unveräußerliche (Natur-)Recht, sich im revolutionären Akt einen neuen Staat, eine neue Verfassung und neue Verfassungsorgane zu geben. Auch das Bundesverfassungsgericht selber stünde dann natürlich zur Disposition und müsste keineswegs im Rahmen einer neuen Verfassung wieder neu eingeführt werden.

Das Grundgesetz sieht also Referenden kaum vor, lässt sie aber grundsätzlich in Artikel 20 zu, wenn es dort von „Wahlen und Abstimmungen“ ganz allgemein spricht. Notwendig für solche Referenden wäre aber in jedem Fall eine Grundgesetzänderung, da das Gesetzgebungsverfahren in den Artikeln 76 ff. abschließend geregelt ist und mit einer Änderung dieser Vorschriften nur durchbrochen werden könnte. Andererseits würde Artikel 79 Absatz 3, die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes, der Einführung solcher Gesetzesreferenden im Wege der Grundgesetzänderung nicht entgegenstehen. Wichtig wäre allerdings, dass ein Weg gefunden würde, der die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung, wie sie Artikel 79 Absatz 3 zwingend vorsieht, auch gewährleistet. Auch in der Volksgesetzgebung müsste dieses föderale Element beachtet werden, das mit der praktischen Ausgestaltung möglicher Gesetzesreferenden deutliche Grenzen setzt.

Auf der Länderebene sieht die Sachlage signifikant anders aus. Es gab immer schon einzelne Länder, die Volksabstimmungen in ihren Verfassungen vorsahen, wie zum Beispiel Bayern oder Hessen. Nach der Wiedervereinigung zogen alle neuen Länder im Zuge ihrer Verfassungsgebung entsprechend nach. Diese Einführung von Plebiszitmöglichkeiten mag man auch als Reaktion auf den Obrigkeitsstaat der DDR und dessen Manipulationen bei seinen Parlamentswahlen ansehen. In der Folge gab es dann auch in den westdeutschen Ländern eine wahre Verfassungsbewegung, die zu einer Reihe von neu novellierten Verfassungen führte. Und überall wiesen sie Volksentscheide auf. Diese Verfassungsbewegung

mag mit dem gestiegenen Selbstbewusstsein der Länder insgesamt zu tun haben, das sich in den 1990er Jahren herausbildete. Die Bewegung mündete schließlich in einer relativ groß angelegten Föderalismusreform.

Allerdings kann man nicht von einer generellen Grundentscheidung der Länder für die Volksgesetzgebung sprechen, denn diese Volksentscheide erfuhren eine höchst unterschiedliche Ausgestaltung. Das betrifft zum einen das Verfahren, wo in manchen Fällen (etwa in Baden-Württemberg) die Landesregierung ein Volksgesetzgebungsverfahren anstoßen kann, während in vielen Ländern ein bestimmtes Quorum von Unterschriften ausreicht. Das Initiierungsquorum wiederum ist auch qualitativ sehr unterschiedlich ausgestaltet. In Bayern, Berlin oder Hamburg ist das Quorum niedrig, was zu relativ häufigen Volksgesetzgebungsverfahren führt. In Hessen, das zwar von Anfang an eine Volksgesetzgebung vorsah, ist das Quorum so hoch, dass seit 1949 kein einziges Mal von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde. Unterschiedlich sind schließlich auch die Entscheidungsquoren, die erzielt werden müssen, um einem Referendum zum Erfolg zu verhelfen.

Ein ähnlich heterogenes Bild ergibt sich für die plebiszitären Elemente auf kommunaler Ebene. In Bayern etwa gab es seit 1995 etwa tausend Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, im Saarland dagegen nur fünfzehn.

Die Frage stellt sich also, ob die Länder ein ermutigendes Vorbild für Volksentscheide auf Bundesebene sind. Das Standardgegenargument ist freilich, dass Volksentscheide nur bei einer überschaubaren politischen Einheit funktionieren, weil nur dort die Bürger die Tragweite ihrer Entscheidungen überblicken. Dieses Gegenargument ist allerdings eher schwach. Denn auch im Land kann es um komplizierte Themen gehen. Und manche Landesthemen werden von den Bürgern sogar weniger verstanden, da die Medien viel ausführlicher über bundespolitische Themen berichten.

Zeitgleich zu den Verfassungsreformen bzw. der Verfassungsbewegung in den Ländern wurde während der 1990er Jahre auch auf Bundesebene eine Verfassungsreform in der gemeinsamen Verfassungskommission diskutiert. Hier hat man sich allerdings ganz bewusst gegen Volksentscheide auf Bundesebene ausgesprochen. Wenn man ehrlich ist, muss

man daher sagen, dass Volksentscheide auf Landesebene eher auch ein Ausdruck der verminderten Staatlichkeits- und geringeren Entscheidungskompetenz der Länder sind. Sie werden eben in ihrer Staatsqualität doch nicht als ganz vollwertig angesehen, so dass hier auch experimentierende Gesetzgebungsverfahren als eher akzeptabel betrachtet werden. Die politische Grundeinstellung in Deutschland ist – man mag und muss das beklagen –, dass die wirklich wichtigen Fragen eben auf Bundesebene entschieden werden sollen und möglichst auch nicht außerhalb eines parlamentarischen Verfahrens. Und auch die Föderalismuseuphorie der letzten Jahre ist inzwischen wieder deutlich abgeklungen, daran wiederum sind auch die Länder nicht ganz unschuldig. Ich verweise hier nur auf die aktuelle Diskussion, wieder mehr Bundeskompetenzen im Bereich der Bildung zu statuieren.

Im Deutschen Bundestag jedenfalls gibt es seit Jahren eine sehr klare Haltung zu Plebisziten in den einzelnen Parteien. Letztlich sind alle Fraktionen außer der Union grundsätzlich für Plebiszite – aber eben auch nur, so lange garantiert ist, dass die Union die notwendige Grundgesetzänderung verhindern wird. Jedenfalls freut man sich in SPD, FDP und wohl selbst in Teilen der Grünen insgeheim über die starre Haltung der Union, die manche hochfliegenden Pläne zu experimentierenden Volksentscheidungssystemen verhindert.

NACHTEILE DER PLEBISZITÄREN ELEMENTE IM POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Ein immer wieder herangezogenes Argument gegen die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene sind die Lehren aus der Weimarer Republik, die demzufolge durch Volksabstimmungen destabilisiert worden und – nicht nur, aber auch – daran letztlich gescheitert sei. Schaut man sich die Zahl und die Umstände der wenigen Volksabstimmungen, die unter der Weimarer Reichsverfassung stattgefunden haben, etwas genauer an, so kann man diesen Kritikpunkt eher vernachlässigen. Die Weimarer Republik ist an vielem gescheitert, zu nennen ist das sich immer weiter atomisierende Parteiensystem und die bleibende große Distanz weiter bürgerlicher Kreise zu dieser Demokratie. Volksabstimmungen allerdings haben zu diesem Scheitern nichts Wesentliches beigetragen.

Die historische Rückschau bringt also wenig, um etwas über die Vor- und Nachteile direktdemokratischer Elemente aussagen zu können. Die Entscheidung zur Ablehnung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene ist letztlich anhand von verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Prinzipien der Jetztzeit gefällt worden. In einer modernen Gesellschaft mit einer hochspezialisierten Arbeitsteilung erwarten die Bürger in ihrer Mehrheit zu Recht, dass sich auch im Bereich der politischen Führung und Steuerung Menschen mit einer gewissen Professionalisierung wiederfinden, um auch im Detail die richtigen politischen Entscheidungen zu treffen. Das gilt sicherlich nicht für die Gesamtheit der Bevölkerung, denn es gibt Menschen, die sich, auch ohne ein politisches Amt anzustreben, sehr umfassend mit politischen Fragen beschäftigen und diese möglichst auch täglich mitentscheiden wollen. Das dürfte jedoch nur eine besonders aktivistische Minderheit sein, die, wenn man ihr unbegrenzt Beteiligungsrechte einräumte, dazu neigen würde, die schweigende große Mehrheit zu majorisieren. Dort wo sich Menschen sehr intensiv mit politischen Fragen beschäftigen und diese auch entscheiden wollen, geschieht dies meistens aus einer unmittelbaren örtlichen Betroffenheit. Insgesamt erwartet die große Mehrheit der Menschen, im politischen Entscheidungsprozess des Alltags gut repräsentiert zu werden. Und es gibt in diesem Sinne auch ein verfassungsrechtliches „Recht auf Repräsentation“. Menschen etwa, die in Familie und Beruf stark eingespannt sind, mögen in ihrer Mehrheit noch die Bereitschaft, aber faktisch nicht die zeitliche Möglichkeit haben, sich permanent am politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen. Manche sehen sogar die Gefahr einer Art „Gerontokratie“, weil natürlich gerade die älteren Teile unserer Bevölkerung viel mehr Zeit aufwenden können, um sich an einem solchen direktdemokratischen Entscheidungsprozess zu beteiligen.

Recht auf Repräsentation heißt demgegenüber, dass der Wahlbürger ganz bewusst seine Stimme für vier oder fünf Jahre abgibt und damit politische Entscheidungen an einen Politiker bzw. einen Abgeordneten für diesen fest bemessenen Zeitraum delegiert. Der Politikwissenschaftler Wolfgang Abendroth hat diesen Umstand in der Sentenz zugespitzt, dass das Grundgesetz auch das Recht der Bürger garantiere, unpolitisch zu sein. In einer Bertelsmann-Studie vom Juni 2011 geben 94 Prozent der Befragten an, dass Parlamentswahlen immer noch die beste Form der politischen Beteiligung seien. Und 39 Prozent der Befragten sagen sogar, dass sie ausschließlich an Wahlen teilnehmen wollen und keinerlei Bedarf für die Beteiligung durch Plebiszite sehen, also damit letztlich auch die

bestehenden Plebiszite auf Landesebene in Frage stellen. Plebiszite wären aus meiner Sicht nur denkbar, wenn sie entsprechend hohe Quoren vorsehen, um die Mehrheit gegen eine (aktivistische) Minderheit zu schützen, um den beschriebenen Effekt der Majorisierung der Mehrheit durch die besonders aktive Minderheit zu verhindern. Die Erfahrungen aus mehreren Jahrzehnten direktdemokratischer Elemente auf Länderebene zeigen allerdings, dass die Beibehaltung solcher hoher Quoren unrealistisch ist. Das Scheitern von stark medial begleiteten Volksabstimmungen an einem Quorum, eventuell sogar ein nur sehr knappes Scheitern daran, erhöhen sofort den Druck, diese Quoren abzusenken, damit die angeblich demokratische Mehrheitsentscheidung tatsächlich auch politisch respektiert werde.

Interessant ist in diesem Zusammenhang übrigens auch, dass selbst die Advokaten für weitgehende Bürgerbeteiligungselemente ihre Kampagnen nicht in rein ehrenamtlichen Strukturen führen können. Genannt sei hier nur der sehr aktive Verein „Mehr Demokratie!“, der über sehr ausgeprägte hauptamtliche Strukturen verfügt, um seine Ziele zu erreichen. Dagegen ist auch überhaupt nichts einzuwenden und der Verein macht zum Teil sehr interessante und gut begründete Vorschläge. Andererseits zeigt er aber durch seine Arbeitsstrukturen auch, dass Politik ein Geschäft ist, das mit einer gewissen Professionalisierung betrieben werden muss und setzt damit auch seinen eigenen direktdemokratischen Ideen gewisse Grenzen.

Ein zentrales Argument gegen plebiszitäre Elemente ist die personelle Verantwortung für politische Entscheidungen, die nur in einer streng repräsentativ ausgerichteten Demokratie erreichbar ist. Demokratie lebt davon, dass jeder weiß, wer für eine richtige oder falsche Entscheidung verantwortlich ist und dass in letzter Konsequenz damit bekannt ist, wer dafür auch notfalls abzuwählen ist. Es stärkt auf Dauer nicht das Vertrauen in eine Demokratie, wenn die gewählten Repräsentanten dann, wenn eine Entscheidung heikel wird, ihr Mandat kurzfristig zurück an die Bürger geben. Genau dies wäre aber in jedem ausgeprägten Mischsystem zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie eine ständige große Versuchung. Wir haben hier aktuell in Deutschland und im benachbarten Ausland sehr markante Beispiele erlebt. So sah die grün-rote Koalition in Baden-Württemberg den einzigen Ausweg aus ihrem Streit zu dem Projekt „Stuttgart 21“ in einem Volksentscheid. Es ging bei diesem Volksentscheid seitens der Regierung also weniger darum, der

Bürgerschaft die Entscheidung zu geben, als darum, einer eigenen Entscheidung und damit eventuell sogar dem Bruch der noch frischen Koalition auszuweichen. Im Vereinigten Königreich konnten sich die Konservativen und Liberalen bei der Bildung ihrer Koalitionsregierung nicht auf ein neues Wahlrecht einigen. Als Ausweg fiel auch ihnen nur die Durchführung eines Volksentscheides ein. Diese Beispiele sollten tunlichst in repräsentativen Demokratien nicht Schule machen, ansonsten könnte es zum ständigen Element von Koalitionsverträgen werden, dass man bestimmte Entscheidungen, auf die man sich nicht einigen kann, ausklammert und dem Volk zur Entscheidung überträgt. Das würde vielleicht manche Regierungsarbeit vereinfachen, es würde aber verhindern, dass eine Regierung insgesamt für die Politik einer vollen Wahlperiode die Verantwortung übernimmt.

Nicht gering zu bewerten ist auch die Gefahr, dass Volksabstimmungen zur Herrschaftssicherung verwandt werden. Dies hat bereits Otto von Bismarck im 19. Jahrhundert gegenüber der französischen Staatspraxis kritisiert, die als Bonapartismus umschrieben wird und die gerade eine gezielte Befragung des Volkes zur Stützung der jeweiligen Regierung beinhaltete. Und die Erfahrung auch in Europa in den letzten Jahrzehnten lehrt, dass gerade eine gezielt inszenierte und durchaus auch verlorene Volksabstimmung eine Regierung stabilisieren kann, weil das Volk in dieser Volksabstimmung ein Ventil erblicken kann, mit dessen Hilfe ein temporärer Unmut auch gegenüber der Regierung abgelassen werden kann, so dass bei der nächsten Parlamentswahl wieder längerfristige Präferenzen der Wähler zum Zuge kommen können.

Eine signifikante Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Volksentscheide würde zudem das dem Parlamentarismus eigene Verfahren der Konsensfindung stören. Dieses Verfahren baut darauf, dass in Ausschussberatungen und Berichterstattergesprächen, in Anhörungen und Expertendiskussionen eine Reihe, meist sogar die Mehrheit, von Gesetzen im Kompromisswege parteiübergreifend und auch im Konsens zwischen Regierung und Opposition zustande kommen. Plebiszite hingegen neigen zu einer Polarisierung der Meinungen zu einem bestimmten Sachthema und führen die Gesellschaft nicht zusammen, sondern zerreißen sie eher.

Damit im engen Zusammenhang steht die Populismusgefahr, die allen plebiszitären Elementen eigen ist. Bereits Theodor Heuss wusste, dass „Plebiszite eine Prämie für jeden Demagogen“ sind. In Plebisziten können

sich extreme und vereinfachende Positionen sehr viel leichter durchsetzen als in einem deliberativen, zum Teil auch entschleunigten parlamentarischen Diskussions- und Entscheidungsprozess.

MÖGLICHKEITEN NIEDERSCHWELLIGER BÜRGERBETEILIGUNG?

Wenn wir über stärkere Bürgerbeteiligung und sogenannte direktdemokratische Elemente diskutieren, wird zumeist über Volksentscheide bzw. Plebiszite gesprochen, die das übliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ersetzen. Wichtig ist allerdings, festzuhalten, dass Elemente einer verstärkten Bürgerbeteiligung auch außerhalb solcher förmlicher plebiszitärer Gesetzgebungsverfahren möglich und hier vielleicht deutlich sinnvoller sein können.

So gibt es in Deutschland bereits jetzt umfassende Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Verwaltungsverfahren, insbesondere im Rahmen von Planfeststellungsverfahren. Diese können und müssen aus meiner Sicht auch transparenter gemacht werden und es muss durch Anpassung des Rechts, aber auch durch verwaltungsorganisatorische Maßnahmen dafür geworben werden, dass sich Bürger stärker und frühzeitiger an solchen Verfahren beteiligen. So können eventuell auch spätere Klagen und massive Protestbewegungen verhindert werden.

Der Koalitionsvertrag der jetzigen christlich-liberalen Regierung sieht überdies die Erweiterung der Petitionsmöglichkeiten vor. Unter anderem auch eine Befassung des Parlaments mit bestimmten Petitionen. Dies ist sicherlich nicht unproblematisch, da Petitionen hierdurch eine andere Qualität bekommen. Sind sie bisher ein Individualgrundrecht, so werden sie dann zum Teil des Staatsorganisationsrechts, weil sie unmittelbar in den parlamentarischen politischen Entscheidungsprozess einbezogen werden. Dennoch kann und muss natürlich auch über solche Weiterentwicklungen gesprochen werden.

Der Vertrag über die Europäische Union (Lissabon-Vertrag) sieht nun explizit das Verfahren einer europäischen Bürgerinitiative vor. Dazu werden immerhin eine Million Unterschriften aus ganz Europa benötigt, die dann dazu führen, dass der in der Petition genannte Sachgegenstand zwingend von der EU-Kommission behandelt werden muss.

Mit einer Reihe von partizipativen Elementen haben wir zumindest im Deutschen Bundestag in den letzten Jahren aber auch eher enttäuschende Erfahrungen gemacht. Das gilt exemplarisch für die Arbeit der Enquetekommission Internet. Zunächst ist ohnehin fraglich, warum solche partizipativen Forderungen in letzter Zeit vornehmlich gerade beim Thema Internet gestellt werden. Alle, die hier eine umfassende Partizipation etwa im Rahmen dieser Enquetekommission fordern, müssten dann aber auch bereit sein, in ganz anderen Politikbereichen (von der Verteidigungs- bis zur Agrarpolitik) der interessierten Öffentlichkeit Mitwirkungsrechte zu gewähren. Letztlich wurde im Rahmen der Enquetekommission ein aufwendiges Instrument eingeführt, um die Bürger an den Beratungen zu beteiligen. Am 24. Februar 2011 hat die Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ (so der volle Name) eine Online-Beteiligungsplattform freigeschaltet, um den Bürgern als „18. Sachverständigen“ ein Mitspracherecht zu geben. Bei der Projektgruppe Urheberrecht wurden alle Texte, die hier erarbeitet wurden, zur Diskussion und Kommentierung auf die Online-Beteiligungsplattform eingestellt. Dies waren insgesamt 39 Texte, die in sich fortlaufend ergänzt wurden. Eine nennenswerte Inanspruchnahme dieser Möglichkeit gab es allerdings nicht. Insgesamt wurden in der ersten Beteiligungsphase ganze neunzehn Vorschläge von der interessierten Öffentlichkeit verfasst und zur Abstimmung gestellt. Es wurden vor allem dabei Extrempositionen ohne Rücksicht auf gesellschaftliche oder auch ökonomische Risiken vertreten. Der Mehrwert dieses aufwändigen Instruments tendiert damit gegen Null.

MEHR BÜRGERBETEILIGUNG IN DER PARTEIENDEMOKARTIE

Neben Wahlen kennt das Grundgesetz als starkes Element der Bürgerbeteiligung zwischen den Wahlen die Rolle der Parteien in Artikel 21 des Grundgesetzes. Ein Spezifikum des deutschen Parteienrechts auf der Grundlage dieses Artikels ist die ausgeprägte Binnendemokratie unserer politischen Parteien. Die Willensbildung in Parteien muss streng von unten nach oben erfolgen, was leider nicht Standard in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist. Ausgeprägte Gegenbeispiele unterstreichen den besonderen Wert unseres deutschen Systems. So wurde die niederländische Regierung unter dem Premierminister Mark Rutte durch die Partei für die Freiheit des Rechtspopulisten Geert Wilders unterstützt. Wilders ist das einzige „Mitglied“ seiner Partei, die als Stiftung organisiert ist. Das heißt, er allein bestimmt die Richtung der Partei

und er allein stellt die Kandidaten für die Parlamentswahlen auf. Damit verhindert er übrigens auch, dass die Partei noch weiter nach rechts rutscht, so dass offenkundig wäre, dass sie für einen bürgerlichen Wähler in unserem Nachbarland nicht mehr wählbar wäre. Er kann durch die eigentümliche Struktur sicherstellen, dass die Partei ihr Gleichgewicht bei der Gratwanderung zwischen zum Teil hochbedenklichem Populismus und Wählbarkeit für viele bürgerliche Wähler gerade noch behält. Bei deutschen Parteiengründungen – wie etwa bei den Republikanern in den 1980er Jahren – führte die demokratische Binnenstruktur rückblickend betrachtet dazu, dass die Partei zwar kurzfristig noch weiter nach rechts rückte, damit aber auch letztlich komplett von der politischen Bildfläche verschwand, weil die Fassade der demokratischen Haltung zum Einsturz gebracht wurde.

Die Parteien bieten also in Deutschland große Mitwirkungsmöglichkeiten auch außerhalb von Wahlen für all diejenigen Bürger, die sich intensiver und öfter in politische Entscheidungsprozesse einbringen wollen. Unsere Parteien sind damit Ausdruck des Konzepts von der politischen Freiheit in Verantwortung, das auf ein nachhaltiges Engagement in der Politik abzielt. Es ist damit sogleich eine Absage an ein Freiheitsverständnis, in dem es vor allem um die Freiheit von etwas geht. Es ist aus meiner Sicht durchaus „zumutbar“, dass ein Bürger, der intensiver im demokratischen Entscheidungsprozess mitwirken möchte, dies über die Mitgliedschaft in einer Partei macht. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt auch, dass unser Parteiensystem keinesfalls eine geschlossene Veranstaltung ist, denn Neugründungen gab es in den letzten Jahren zuhauf. Dabei gelang etlichen dieser neuen Parteien der Sprung in die Landtage und zum Teil schafften sie es auch in den Bundestag. Das gilt in den 1980er Jahren für die grüne Bewegung, es gilt aktuell für die freien Wählergemeinschaften, die es inzwischen sogar in den Bayerischen Landtag geschafft haben, es gilt für die Piratenpartei im Berliner Parlament. Es galt und gilt leider allerdings auch für rechtsradikale Splittergruppen, wie die Republikaner und die DVU.

Ich bin daher der festen Überzeugung, dass wir angesichts der Forderung nach stärkerer Bürgerbeteiligung und mehr Demokratie viel offensiver auch für Parteiengagement werben müssen. Politische Mitwirkung über und innerhalb von Parteien ist eine der sinnvollsten und praktikabelsten Formen von mehr Bürgerbeteiligung. Dies zu betonen könnte auch ein spezifischer Ansatz der politischen Stiftungen im Kontext der Gesamtde-

batte über „direkte Demokratie“ sein. Aus diesem Grunde sollte sich jedenfalls ein Zweig dieser Debatte darum kümmern, wie das Leben innerhalb von Parteien aktiver gestaltet und damit die Parteien für Außenstehende insgesamt attraktiver gemacht werden können. Dazu gehört die Stärkung der innerparteilichen Demokratie nicht nur durch satzungrechtliche Mittel, sondern auch durch interessante und zeitgemäße Formen der Beteiligung. Manches, was man in Bezug auf staatliche Entscheidungen eher kritisch sehen muss, wie die Abstimmungsverfahren über Internet bzw. Web 2.0, kann innerhalb einer Partei durchaus stärker genutzt werden. Denn hier gehe ich von Menschen aus, die sich für ein stärkeres politisches Engagement bereits entschieden haben und denen man daher auch die stärkere Nutzung von Kommunikations- und Informationsmitteln zumuten kann. Innerhalb einer Partei ist damit auch die Gefahr der Majorisierung der Mehrheit durch eine aktivistische Minderheit gering, weil man zumindest idealtypisch davon ausgehen darf, dass alle Parteimitglieder ein grundsätzliches Engagement aufweisen und eben stärker an Entscheidungsprozessen mitwirken wollen, als dies für den Durchschnittsbürger der Fall ist.

Ich plädiere daher dafür, dass wir die Diskussion über mehr „direkte Demokratie“ sehr stark verbinden mit einer Stärkung der Parteiendemokratie und beide Elemente gerade nicht als Gegensatz begreifen.

LIBERALE PERSPEKTIVEN AUF DIE CHANCEN UND RISIKEN DER „DIREKTEN DEMOKRATIE“

Gérard Bökenkamp

GRENZEN DER MEHRHEITSENTSCHEIDUNG

Bevor man die Frage stellt, ob die repräsentative Demokratie oder „direkte Demokratie“ oder eine Mischform aus beidem die erstrebenswerte Form der Mehrheitsentscheidung ist und wo die Grenzen der „direkten Demokratie“ liegen, muss man sich zuerst die Frage stellen, wo die Grenzen und Beschränkungen des Mehrheitsvotums liegen. Demokratie an sich hat Grenzen. Weder eine Mehrheit der Bürger bei einer direktdemokratischen Entscheidung noch die Mehrheit der Abgeordneten im Parlament hat zum Beispiel das Recht, einen Teil der Bevölkerung entschädigungslos zu enteignen, für einen Teil der Bevölkerung das Recht auf Religions- und Bekenntnisfreiheit aufzuheben oder ein Berufsverbot zu verhängen. Das Mehrheitsvotum steht nicht über den Grundrechten und nicht über der konstitutionellen Ordnung, sondern es ist Teil einer auf Grundrechten basierenden konstitutionellen Ordnung.

Diese Aussage mag banal erscheinen, sie ist es aber nicht. Sie ist von großer politischer Relevanz. Der Westen fördert in vielen Ländern der Welt die Demokratie – zum Beispiel in

Afghanistan, im Irak, in Ägypten –, dabei gerät aber oft aus dem Blick, dass Demokratie nicht ohne rechtsstaatliche und konstitutionelle Grundlagen besonders im Hinblick auf die Menschen- und Bürgerrechte denkbar ist. Nicht jede Mehrheitsentscheidung ist legitim. Sollte sich zum Beispiel jetzt nach den Wahlen in Ägypten eine parlamentarische Mehrheit finden, die fundamentale Grundrechte von Frauen und religiösen Minderheiten einschränkt, dann wären diese Entscheidungen nicht legitim, auch wenn sie die Unterstützung einer Mehrheit der Wähler finden. Halten wir also an dieser Stelle fest, der Wirkungsbereich von Mehrheitsentscheidungen hat Grenzen, die durch Grundrechte und Verfassung definiert werden, dies gilt sowohl für die „direkte“ als auch für die repräsentative Demokratie. Was ein demokratisch gewähltes Parlament nicht entscheiden darf, etwa nach der deutschen Verfassung die Einführung der Todesstrafe, darf ein Volksentscheid auch nicht herbeiführen. „Direkte“ und „indirekte“ Demokratie unterliegen also denselben rechtsstaatlichen und konstitutionellen Beschränkungen.

PRIVATE UND ÖFFENTLICHE ENTSCHEIDUNGEN

Die liberale Staatsauffassung sieht darüber hinaus weitere ideale Bedingungen für das Funktionieren und Prosperieren einer freien Gesellschaft. Dazu gehört, dass nur so viele Entscheidungen wie eben nötig von der Politik getroffen werden sollten, die persönlichen Lebensentscheidungen aber von den Bürgern in eigener Verantwortung getroffen werden müssen. Die Frage, welchen Beruf man ausüben möchte und welche beruflichen Ziele man verfolgt, in welcher Familienform man zusammenleben will, wie man seine Kinder erziehen möchte, nach welchen religiösen und kulturellen Wertvorstellungen man sein Leben und seine Freizeit gestalten will, wie man sein Einkommen ausgeben und sein Vermögen anlegen will, mit wem man freundschaftlichen Umgang pflegen möchte und mit wem nicht, in welchem Verein oder in welcher Kirche man Mitglied ist, welche Medien man konsumiert – dies alles sollten die Bürger für sich selbst entscheiden. Das heißt, aus liberaler Sicht gehören die meisten wichtigen Entscheidungen in den privaten und nicht in den politischen Bereich. Dies hängt im Übrigen auch eng mit den Grundrechten zusammen, da das Recht, über diese privaten Belange selbst entscheiden zu dürfen, in den meisten Fällen direkt aus den Grundrechten ableitbar ist.

Nur die Entscheidungen müssen politisch getroffen werden, die privat nicht zu lösen sind, weil sie einen allgemeinen, die Öffentlichkeit betreffenden Charakter tragen. Zum Unterhalt der öffentlichen Einrichtungen und zur Umsetzung der Maßnahmen, die das betrifft, werden öffentliche Mittel aufgewendet, die durch Steuern und Abgaben erhoben werden. Die Entscheidungen über öffentliche Angelegenheiten – und nur über diese – können und müssen durch Mehrheitsentscheidung getroffen werden. Nach dem alten Prinzip „Keine Besteuerung ohne Beteiligung“. Die Bürger zahlen und sind von öffentlichen Angelegenheiten direkt betroffen, also müssen sie darüber auch entscheiden. Um diese Entscheidungen herbeizuführen, ist der demokratische Prozess der richtige Weg. Dazu ist aber anzumerken, dass dieser Prozess kein Garant dafür ist, dass alle Entscheidungen, die getroffen werden, auch richtig sind. Es kommt im gewissen Sinne mehr auf den geordneten Prozess der Entscheidungsfindung an als auf die Entscheidung selbst. Mehrheitsentscheidungen können sachlich falsch sein. Demokratie bedeutet, dass man auch dann Mehrheitsentscheidungen im skizzierten Rahmen akzeptieren muss, wenn diese sachlich falsch sind.

Das muss betont werden, weil die Popularität der „direkten Demokratie“ oft von den Ergebnissen einzelner Abstimmungen und den demoskopischen Erhebungen zu einzelnen Fragen abhängig gemacht wird. Ob man aber für oder gegen direktdemokratische Elemente in der Bundesrepublik votiert, sollte man nicht davon abhängig machen, ob man für oder gegen die Kernenergie, für oder gegen „Stuttgart 21“ oder für oder gegen die Eurorettungsschirme ist. Jedes demokratische Modell setzt voraus, dass man auch Mehrheitsentscheidungen akzeptieren muss, die einem nicht gefallen und die vielleicht sogar objektiv falsch sein mögen. Was diesen Umstand betrifft, gibt es keinen Unterschied zwischen „direkter“ und repräsentativer Demokratie. Es kann also kein Argument für oder gegen „direkte Demokratie“ sein, dass man auf diese Weise für das eine oder andere Thema eine Mehrheit bekommt oder nicht. Die Legitimation der Demokratie besteht in ihrem Charakter als formaler Prozess zur Verhinderung von Willkür, in der Beschränkung politischer Macht und in der Befriedung der Gesellschaft. Demokratie bedeutet, dass man sich auf einen Prozess der Entscheidungsfindung einigt, und sich darauf verständigt, das Ergebnis einer Abstimmung auch dann zu akzeptieren, wenn man selbst in dieser unterliegt.

Ob dieser geordnete Prozess der Entscheidungsfindung über ein repräsentatives oder direktdemokratisches System erfolgen soll, lässt sich nicht grundsätzlich beantworten. Diese Frage kann nur historisch-pragmatisch beantwortet werden, aber nicht grundsätzlich für jede denkbare Konstellation. Es gibt direktdemokratische Systeme, die funktionieren, und es gibt direktdemokratische Systeme, die nicht oder nicht gut funktionieren. Es gibt repräsentative Systeme, die funktionieren, und es gibt repräsentative Systeme, die nicht oder nicht gut funktionieren. Die Weimarer Republik ist ein Beispiel für ein parlamentarisches System, in dem das Parlament durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft gelähmt war. Die negativen Wirkungen der direktdemokratischen Elemente waren hingegen von untergeordneter Bedeutung: „In jeder Diskussion über direkte Demokratie in Deutschland wird stereotyp auf angeblich ‚negative Weimarer Erfahrungen‘ verwiesen. Mit ‚Weimar‘ wird regelmäßig erklärt, warum das Grundgesetz für die Bundesebene keine direktdemokratischen Verfahren aufgenommen hat, und lange Zeit wurde mit dem historischen Verweis auch vor der Einführung solcher Volksrechte für die Zukunft gewarnt. Die historische Forschung hat jedoch inzwischen so viel Aufklärungsarbeit geleistet, dass diese Argumentation nicht mehr aufrechtzuerhalten ist.“¹

Der US-Bundesstaat Kalifornien, wo für den Erfolg einer Verfassungsinitiative auch nur eine einfache Mehrheit notwendig ist,² ist heute ein Beispiel dafür, wie falsche Rahmenbedingungen schwer zu bewältigende Systemprobleme verursachen können. Das Funktionieren der repräsentativen wie der „direkten“ Demokratie steht und fällt also mit dem konstitutionellen Rahmen und der institutionellen Ausgestaltung des demokratischen Prozesses.

INFORMIERTHEIT UND IRRATIONALITÄT

Oft wird auch das Argument gegen die „direkte Demokratie“ vorgebracht, dass die Mehrheit der Menschen schlecht informiert sei und aus irrationalen Beweggründen ihre Wahlentscheidungen treffe. Parlamente entscheiden hingegen unter dem Einfluss von Experten und nach sachlichen Kriterien.

Dieses Argument ist schon deshalb problematisch, weil es im Grunde auf eine reine Expertenherrschaft hinauslaufen würde, auf Platons Philosopherstaat, in dem die Weisen regieren. Liberale Denker wie Friedrich

August von Hayek und Karl Popper haben der Vorstellung eines absoluten Wissens von Experten und Intellektuellen, die im Auftrag der Massen, die Gesellschaft und die Wirtschaft lenken, immer widersprochen. Die *Public-Choice*-Theorie hat sehr eindeutig gezeigt, dass auch und gerade repräsentative Demokratien sachfremden Erwägungen unterworfen sind. Vor Emotionalisierung ist das Parlament keineswegs gefeit. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat eine parlamentarische Mehrheit in den USA sowohl den *Patriot Act* als auch den Irakkrieg mitgetragen, was sie sonst wohl nicht getan hätte. Die Behauptung, dass Parlamente gegenüber starken Emotionen und öffentlichem Druck nicht empfänglich seien, ist angesichts der Masse der historischen Beispiele nicht aufrechtzuerhalten. Das heißt im Umkehrschluss nicht, dass die „direkte Demokratie“ es nicht ist. Es heißt nur, dass beide Systeme fehleranfällig sind und nicht grundsätzlich das eine System rationaler arbeitet als das andere. Parlament und Volksgesetzgebung sind gleichermaßen anfällig für Fehlentscheidungen.

ARGUMENTE FÜR DIE EINFÜHRUNG DIREKT-DEMOKRATISCHER BETEILIGUNG

Was spricht nun für die Einführung direktdemokratischer Verfahren als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie? Ein wichtiger Grundsatz des Liberalismus war immer die Begrenzung politischer Macht. Lord Acton brachte es auf den Punkt: Macht korrumpiert, absolute Macht korrumpiert absolut. Deshalb geht es bei der Ausgestaltung des politischen Systems nicht in erster Linie um die Ermöglichung der besonders effektiven Ausübung von Macht, sondern um die Begrenzung von Macht durch Kontrolle und Gewaltenteilung. Die „direkte Demokratie“ ist eine Möglichkeit, der Macht von Politikern und Parteien Grenzen zu setzen. Aus dem Grundsatz folgt aber auch, dass auch die Macht der Mehrheit in Volksentscheiden Grenzen haben und klar umrissen sein muss.

Wenn man zu der Einschätzung gelangt, dass die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive nicht mehr dem Niveau entspricht, das eigentlich zu wünschen ist, dann kann man zu dem Ergebnis kommen, dass es einer zusätzlichen Kontrollinstanz in der Gesetzgebung bedarf. Dies wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn sich der Trend verfestigt, dass die Vorgaben, die aus der EU kommen, nur noch routinemäßig verabschiedet werden und eine Ablehnung dieser Vorgaben zwar noch theoretisch, aber kaum noch praktisch eine Möglichkeit darstellt; oder

wenn der im Parlament praktizierte Fraktionszwang so groß wird, dass die Unabhängigkeit des Abgeordneten auf ein Minimum reduziert wäre. Könnte der Bundestag also seine Kontrollfunktion nicht mehr in dem notwendigen Maße nachkommen, wie dies wünschenswert und notwendig ist, wäre eine weitere Kontrollinstanz etwa in Form eines fakultativen Referendums eine nützliche Ergänzung.

Ein weiteres Argument für „direkte Demokratie“ ist dann gegeben, wenn die repräsentative Demokratie nicht mehr repräsentativ genug ist. In der repräsentativen Demokratie sollten die wesentlichen Strömungen der Gesellschaft entsprechend ihrer Größe und Bedeutung im Parlament abgebildet sein. Darum gibt es in einer parlamentarischen Demokratie konservative, liberale, sozialdemokratische und weitere Parteien, die unterschiedliche Wertvorstellungen und politische Konzepte vertreten. Ein Problem entsteht in der repräsentativen Demokratie immer dann, wenn es einen Trend zum Konsens gibt, der letztlich die Wahlmöglichkeiten der Bürger so sehr einschränkt, dass eine wirkliche Alternative für den Wähler nicht mehr erkennbar ist. Durch den Volksentscheid können sich weitverbreitete Meinungen in der Bevölkerung, die im Parteiensystem nicht repräsentiert werden, wieder Gehör verschaffen.

Ein weiteres Argument kann in der Absicht bestehen, das parlamentarische System zu stabilisieren, wenn Entscheidungen anstehen, die in hohem Maß das Potential besitzen, die Bevölkerung gegen das politische System aufzubringen. Referenden können hier eine Entlastungsfunktion für das repräsentative System besitzen.

Dass Verfassungsänderungen und die Abtretung von Souveränitätsrechten vom Volk mitgetragen werden sollten, ist gut begründbar, da sie die Grundlage der Legitimität der demokratischen Ordnung selbst betreffen. Es ist nachvollziehbar, dass die Legitimität durch den Akt des Verfassungsreferendums gestärkt oder überhaupt erst hergestellt werden kann.

Ein letztes Argument ist sehr viel banaler, soll aber nicht unerwähnt bleiben: Wenn eine Mehrheit der Bürger die Einführung stärkerer Beteiligungsmöglichkeiten wünscht, dann gehört es zum Grundcharakter repräsentativer Demokratien, dass Parteien diese Forderung in ihr Programm aufnehmen und im Auftrag des Wählers zu realisieren versuchen. Insofern kann gerade eine funktionierende repräsentative Demokratie zur Einführung direktdemokratischer Elemente führen, wenn dieses Ziel für

eine Mehrheit der Wähler mit einer hohen politischen Priorität versehen wird.

VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE EINFÜHRUNG DIREKTDEMOKRATISCHER BETEILIGUNG

Was sind nun die Voraussetzung dafür, dass direktdemokratische Elemente erfolgreich implementiert werden könnten? Wie bereits beschrieben, müssen direktdemokratische Entscheidungen klaren formalen Regeln unterworfen sein, die allgemeingültig sind und nicht von Fall zu Fall festgelegt werden. Dazu gehört die Zahl der notwendigen Unterschriften, die Höhe des Quorums und die Überprüfung der Zulässigkeit von Abstimmungen. Es muss auch ein Verfahren geben, wie Entscheidungen, die sich als nicht tragfähig erweisen, wieder aufgehoben werden können. Bevor ein Verfahren in die Wege geleitet wird, muss die formale und inhaltliche Übereinstimmung mit den Regeln der Verfassung festgestellt werden. Wenn Entscheidungen zu kostenwirksamen Maßnahmen führen, dann sollte mit der Abstimmung zugleich die Gegenfinanzierung verabschiedet werden. Sie darf nicht zu einer höheren Verschuldung führen. Das könnte etwa dadurch sichergestellt werden, dass das Parlament die Beschlüsse zur Gegenfinanzierung vorlegt und als Junktim mit dem Volksentscheid zur Abstimmung stellt. Ein „kaufen sie jetzt, zahlen sie später“ darf es in diesem Zusammenhang nicht geben. Wenn Kosten und Nutzen in einer Entscheidung transparent sind, dann kann davon durchaus eine disziplinierende Wirkung für die Ausgabenfreudigkeit des Staates ausgehen.

DIREKTDEMOKRATISCHE ELEMENTE IN EINEM PARLAMENTARISCHEN SYSTEM

Nun stellt sich die Frage, inwieweit die angesprochenen direktdemokratischen Elemente mit dem in Deutschland vorherrschenden repräsentativen Modell vereinbar sind. In den meisten Publikationen über die „direkte Demokratie“ wird die Schweiz als Beispiel herangezogen. Dabei eignet sich das Schweizer Modell zur Übertragung auf die bundesrepublikanische Ordnung nur begrenzt. Immer wieder wird in dieser Diskussion auf die unterschiedliche Größe der beiden Staaten – Deutschland und die Schweiz – und auf die Unterschiede der politischen Tradition – repräsentative Demokratie und Konkordanzdemokratie – hingewiesen. Ein Modell, das sich besser für den Vergleich mit der Bundesrepublik eignet,

ist Italien – wie Deutschland ein europäischer Großstaat mit einem parlamentarischen System. Italien gilt als repräsentative Demokratie mit starkem „direktdemokratischen Strang“.

Diese Entwicklung begann nach dem Zweiten Weltkrieg als die Italiener direktdemokratisch über die Staatsform – Monarchie oder Republik – abstimmen konnten. Die italienische Verfassung sah nach der Schweiz in Europa die stärksten direktdemokratischen Mitspracherechte vor. Zu diesen Regelungen gehören die imperfekte Gesetzesinitiative und das fakultative Referendum. Die imperfekte Gesetzesinitiative sieht vor, dass mit der Unterstützung von 50.000 Wahlberechtigten ein Gesetz in das Parlament eingebracht werden kann, das dann von den Kammern angenommen oder abgelehnt wird. Das fakultative Referendum ermöglicht es hingegen 500.000 Wahlberechtigten, ein Referendum über ein im Parlament verabschiedetes Gesetz durchzusetzen. Den Gesetzesreferenden wird eine grundlegende Bedeutung als Gegengewicht zur blockierten Parteipolitik Italiens zugesprochen. Die Bedingung für die Referenden sind die fristgerechte Einreichung der Unterschriften, die formale Prüfung der Übereinstimmung mit dem Ausführungsgesetz und die Überprüfung durch das Verfassungsgericht. Der Staatspräsident setzt im Falle der Rechtmäßigkeit das Referendum an. Wenn ein Referendum gegen ein Gesetz scheitert, darf fünf Jahre lang kein weiteres Referendum gegen das Gesetz angesetzt werden.³ Imperfekte Gesetzesinitiative und fakultatives Referendum wären neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum grundsätzlich auch in das repräsentative System der Bundesrepublik integrierbar.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSS

Für die Liberalen im Besonderen, aber auch für den liberalen Rechtsstaatsbegriff im Allgemeinen, der von allen demokratischen Parteien getragen wird, gilt das Mehrheitsvotum niemals absolut. Die Wirksamkeit des Mehrheitsvotums wird durch die Grundrechte und durch die Sicherstellung der institutionellen Funktionsfähigkeit eingeschränkt. Privates sollte privat entschieden werden und nur öffentliche Angelegenheiten gehören in die Entscheidungskompetenz demokratischer Mehrheiten. Diese Einschränkungen betreffen sowohl die „direkte“ als auch die repräsentative Demokratie. Wenn diese Einschränkungen gewährleistet sind, gibt es kein grundsätzliches Argument dafür, die eine Form der Demokratie der anderen vorzuziehen. Entscheidend ist die Frage der praktischen Umsetzbarkeit.

Die Herausforderungen vor denen die repräsentative Demokratie in der Bundesrepublik steht, ist die Abgabe von Kompetenzen an die europäische Ebene, die Neigung zum Konsens zwischen den Parteien (etwa: Europa, Kernkraft usw.), die Frage der Legitimität der Verlagerung von Souveränitätsrechten und der Wunsch der Bevölkerung nach einer stärkeren Bürgerbeteiligung. Ob direktdemokratische Elemente zu einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung und der Akzeptanz der Demokratie führen, das hängt von der konkreten Ausgestaltung des Prozesses ab. Das italienische Modell lässt sich einfacher auf die Zustände der Bundesrepublik übertragen als das der Schweiz. Denn wie die Bundesrepublik ist auch Italien ein Großstaat mit parlamentarischer Demokratie, aber mit starkem direktdemokratischem Strang. Imperfekte Gesetzesinitiative, fakultatives Referendum und das obligatorische Verfassungsreferendum wären Elemente, über deren Einführung in der Bundesrepublik man ernsthaft diskutieren sollte.

- 1| Schiller, Theo: *Direkte Demokratie. Eine Einführung.* – Frankfurt am Main u. a.: Campus, 2002. – S. 73. – (Campus Studium).
- 2| Heußner, Hermann K.: *Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA.* In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge.* – 2., völlig überarb. Aufl. – München: Olzog, 2009. – S. 146.
- 3| Vgl. Capretti, Anna: *Direkte Demokratie in Italien.* In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge.* – 2., völlig überarb. Aufl. – München: Olzog, 2009. – S. 157-177.

INTERNET UND „DIREKTE DEMOKRATIE“

Stephan Eisel

Zu den Mythen, die das Internet umgeben, gehört seit seinen Anfängen die Behauptung, mit dem neuen Medium breche ein neues Zeitalter der Demokratie an. Es werde nun leichter gelingen, das parlamentarische Prinzip der Repräsentation zu überwinden und durch plebiszitäre Entscheidungsfindung zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen. Weil es zeitliche und räumliche Grenzen aufhebe, schaffe das Netz die Voraussetzung für die einfache Entscheidungsbeteiligung vieler Bürger.

In diesem Sinne wurde und wird das Internet immer wieder zum Demokratiemedium stilisiert. Dabei wird meist übersehen, dass das Internet durch seine besonderen Charakteristika die Schwächen plebiszitärer Entscheidungsfindung nicht vermindert, sondern verstärkt. Das Internet ist keine neue Begründung für mehr „direkte Demokratie“, sondern bietet eher Gründe für mehr Skepsis gegenüber diesem Weg der Entscheidungsfindung.

INTERNET OHNE GLEICHE BETEILIGUNGSCHANCE

Grundlage freiheitlicher Demokratie ist neben der Achtung der Menschenrechte und der Überwindung des Faustrechts durch das staatliche Gewaltmonopol die Anerkennung der

Geltung der Mehrheitsregel, die ihrerseits (wie es in Artikel 38 des Grundgesetzes heißt) „allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime“ Wahlen bzw. Abstimmungen voraussetzt.

Hier liegt eine entscheidende Schwäche des Internets. Es ist als Kommunikationsraum im Alltag der Menschen nicht mit der Bedeutung von Radio und Fernsehen zu vergleichen. Als reine Konsummedien erreichen sie in den industrialisierten Ländern fast 100 Prozent der Bevölkerung. Das Internet ist ein Aktivitätsmedium und kommt wohl auch deshalb trotz aller Wachstumsraten weder in Europa noch in den USA über eine Abdeckung von höchstens 70 bis 80 Prozent der Bevölkerung hinaus. Wer das Internet zur zentralen Demokratieplattform stilisiert, übersieht, dass es den Menschen keinen „allgemeinen und gleichen“ Zugang bietet.

Selbst in einem reichen Industrieland wie Deutschland ist eine dreifache digitale Spaltung der Gesellschaft zu beobachten:

- Erstens ist über ein Viertel der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre mangels Zugang generell vom Internet ausgeschlossen.
- Zweitens nutzt ein Drittel derer, die einen Internetzugang haben, die bestehende Zugangsmöglichkeit nur selten. Insgesamt kann nur etwa die Hälfte der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre als regelmäßige Internetnutzer gelten.
- Drittens beschränken sich zwei Drittel der regelmäßigen Nutzer auf wenige, vor allem passiv-konsumierende Nutzungsarten und nehmen die vielfältigen interaktiven Möglichkeiten des Mediums praktisch nicht in Anspruch.

Allenfalls ein Fünftel der in Deutschland lebenden deutschsprachigen Menschen über vierzehn Jahre ist also internetaffin in dem Sinne, dass sie das Internet nicht nur als Abrufmedium, sondern als Kommunikationsplattform nutzen. Bei aller offenkundigen Bedeutung des Internets ist es weder Volkssport, noch dominiert es für die Mehrheit der Bürger den Alltag.

Neue Studien zeigen, dass mehr als die Hälfte der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre das Internet nicht oder nur gelegentlich nutzt, im Umgang mit der Online-Welt wenig oder gar nicht selbständig ist oder gar als *digital outsider* gelten muss. Ob und wann sich dies durch den Generationenwechsel substantiell verändert, ist nicht erkennbar.

Auffällig ist allerdings, dass der Bevölkerungsanteil, der das Internet intensiv und regelmäßig nutzt, seit Jahren stagniert – übrigens auch in den USA.

Nach einer im Februar 2012 vom Deutschen Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) vorgelegten, repräsentativen Milieustudie stellt das Internet für 39 Prozent der Gesamtbevölkerung „eine digitale Barriere vor einer Welt dar, von der sie sich ausgeschlossen fühlen“. Dies gilt für immerhin 27 von 72 Millionen Menschen, die die deutschsprachige Wohnbevölkerung über vierzehn Jahre ausmachen. Diese Menschen fühlten sich – wie es in der Studie heißt – im Internet wie in einer fremden Welt: „Sie sprechen weder die im virtuellen Raum übliche Sprache, noch verstehen sie die verwendeten Symbole und Applikationen intuitiv; sie sind der digitalen Kulturtechnik nicht oder nur eingeschränkt mächtig. Vor diesem Hintergrund fühlen sie sich kaum in der Lage, im Internet eigenverantwortlich zu handeln, da sie die entsprechenden Konsequenzen nur sehr bedingt abschätzen können.“

Ganz ähnlich heißt es in einer Untersuchung der „Initiative D 21“ vom Dezember 2011, dass der Anteil der „digitalen Außenseiter“ bei 26 Prozent liege und sich gegenüber 2010 nur um zwei Prozentpunkte verringert habe. Zusammen mit den „Gelegenheitsnutzern“ und den (oft weniger freiwilligen) „Berufsnutzern“ am Arbeitsplatz bilden sie „nach wie vor den Großteil der Bevölkerung ab, der im Umgang mit den digitalen Medien wenig oder nicht souverän ist.“ Auch die ARD/ZDF-Onlinestudie 2011 konstatiert 56 Prozent der deutschen Bevölkerung, die das Internet nicht oder nur gelegentlich nutzen.

Angesichts dieses Befundes darf demokratisches politisches und staatliches Handeln für sich keine Dominanz oder gar Ausschließlichkeit der digitalen Welt zulassen. Freiheitliche Demokratie muss allen Bürgern den allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Zugang zur politischen Arena garantieren. Es wäre fatal, wenn „demokratiefähig“ nur ist, wer im Internet surfen kann und will. Demokratie würde sich selbst ad absurdum führen, wenn sie sich auf das Internet fokussiert und Netzbürgern mehr Bedeutung zumisst als denen, die das Medium nicht nutzen können oder wollen. Deshalb bleibt die nüchterne Analyse der Verankerung der digitalen Welt im Lebensalltag der Bürger ein zwingendes Grunderfordernis unseres demokratischen Alltags, das nicht unreflektiertem Wunschenken von Netzenthusiasten zum Opfer fallen darf.

POLITIK IN DER NISCHE

Das gilt umso mehr, als der Cyberspace selbst für seine Bewohner mehr Markt- und Spielplatz als Politikforum ist. Der Anteil politischer Webseiten liegt im deutschsprachigen Netz unter einem Prozent und in den USA nur unwesentlich höher. Die Zugriffsraten auf das politische Angebot sind zudem deutlich unterdurchschnittlich. Das Internet wurde nicht zu politischen Zwecken erfunden, erprobt und entwickelt und wird auch nur von einer kleinen Minderheit dazu genutzt.

Die freiheitliche Demokratie einerseits zählt zwar auf das Engagement der Bürger für ihre Gesellschaft, räumt ihnen andererseits aber ausdrücklich auch das Recht ein, unpolitisch zu sein. Dass die Menschen davon gerne Gebrauch machen, spiegelt sich auch im Internet: Bei YouTube haben über sechzig Comedians oder Musiker mehr Aufrufe als der amerikanische Präsident als weltweit mächtigster Politiker. Nur drei gänzlich unpolitische Popstars haben bei der Abfrage ihrer Videos die Milliardengrenze übersprungen: Es sind die Popstars Lady Gaga, Justin Bieber und Shakira. Politiker sind Lichtjahre davon entfernt.

Bei den nicht personenbezogenen Angeboten sticht der Ratgeberkanal „Expertvillage“ als einsamer Spitzenreiter heraus. Seine Videos wurden seit der Gründung des Kanals 2006 bis Ende April 2012 bei YouTube über 2,4 Milliarden Mal angesehen wurden. Die meisten Abonnenten, nämlich über 5,4 Millionen, hatte im April 2012 der amerikanische Komiker Ray William Johnson. Das Weiße Haus kommt nur auf 203.000 Abonnenten. Das mit 448 Millionen Mal am häufigsten abgerufene Einzelvideo „Charlie bit my finger – again“ zeigt zwei sich kabalende Babys. Die vielfach angebotenen Videobotschaften unterschiedlichster Politiker sind demgegenüber in der Nachfrage kaum messbar.

Die Nutzerzahlen für verschiedene Webseiten bestätigen die Politikferne des Internets. Selbst bei den Internet-Blogs, wo man am ehesten eine politische Oase im Cyberspace vermuten würde, findet sich Politik nur als exotische Nischenexistenz. Ein Verzeichnis von über 11.000 deutschsprachigen Blogs listet im April 2012 insgesamt 1.474 Blogs zu Internetthemen, 1.462 Privat-Blogs, 1.289 Computerblogs und nur 386 Politik-Blogs gegenüber 677 Reise-Blogs auf. Am meisten besucht werden ein Schnäppchen-, ein Spiele- und ein Hobby-Blog. Erst auf Rang 20 folgt der populärste Politik-Blog.

GESCHWINDIGKEITSRAUSCH, DIGITALE VEREINFACHUNG UND HYSTERIEFALLE

Als unpolitischer Markt- und Spielplatz orientiert sich das Internet zwar nicht am politisch Wichtigen oder Sinnvollen, aber die typischen Charakteristika der Netzkultur setzen Politik zusätzlich unter Druck.

So ist Schnelligkeit im Cyberspace das höchste Gut. Baut sich eine Seite zu langsam auf, klicken wir weiter. Gibt eine Suchmaschine die Antwort auf unsere Fragen zu langsam, wechseln wir den Anbieter. Im Internet ist der schnelle Klick die gültige Währung, Politik erscheint demgegenüber träge und langsam. Schnelligkeit ist aber kein Ausweis von Demokratiesteigerung, ihr wohnt die große Gefahr der Oberflächlichkeit und Flüchtigkeit inne. Im Gegenteil dazu zeichnen sich stabile Demokratien dadurch aus, dass sie Entscheidungen ihre Reifezeit geben.

Den Geschwindigkeitsdruck im Internet begünstigt auch eine Atmosphäre sich schnell wandelnder Stimmungen und Emotionen. Zwar gibt es im Internet auch reflektierende Kommunikationsformen. So hat die ursprüngliche Textorientierung des Internets eine durchaus heilsam rationalisierende Wirkung. Zugleich hebt der Trend von der textgebundenen zur bildorientierten Nachricht diese Rationalitätsebene der Netzwelt zunehmend auf. Hier ähnelt die politische Wirkung des Internets der Ambivalenz des Fernsehens.

Die Verstärkung des emotionalen Spontaneindrucks durch die Bildorientierung des Internets steht nicht nur im Widerspruch zum Rationalitätsanspruch von Politik in der freiheitlichen Demokratie. Diese Entwicklung ist in gewisser Weise auch komplementär zur Tendenz zur Vereinfachung, die dem Internet schon durch die digitale Struktur innewohnt und einen weiteren Gegensatz zwischen der virtuellen Netzwelt und der demokratischen Politikwelt konstituiert: Digitales Denken privilegiert die einfache Wahl zwischen A und B. Politisches Denken dagegen ist komplex.

Insgesamt ist das Internet auch ein nervöses Skandalisierungsmedium. Nirgends entstehen so viele Gerüchte und nirgends werden sie so schnell verbreitet wie im Internet. Dies ist auch einem oberflächlichen Spieltrieb geschuldet, der in der Weitergabe einer im Netz gefundenen Nachricht einen von deren Inhalt oder Seriosität unabhängigen Selbstzweck sieht. Wer zur Verbreitung beiträgt, sieht sich im Internet selten verantwortlich

für den Inhalt des Weitergegebenen. Was aber viele verbreiten, wird schnell von allen geglaubt.

DIE „WEISHEIT DER MASSES“ UND POLITISIERUNG ALS GRUPPENZWANG

Diejenigen, die im Internet den neuen Ort demokratischer Willensbildung sehen, sind nicht nur von der Schnelligkeit des Netzes fasziniert, die die schnelle Meinungsverdichtung zu einem Meinungsbild ermöglicht. Sie führen auch ins Feld, dass im Internet wegen seiner großen Reichweite viele Menschen einbezogen werden könnten und die Klugheit einer Entscheidung mit der Zahl der an ihr Beteiligten steige.

Während der Fokus der freiheitlichen Demokratie auf dem Einzelnen, seinen Rechten, Pflichten und Beteiligungschancen ruht, ist im Internet ganz in der Tradition des *volonté générale* von Jean-Jacques Rousseau die große Zahl entscheidender Bezugspunkt. Die *Wisdom of Crowds* beschrieb James Surowiecki 2004 in seinem gleichnamigen einflussreichen Buch mit dem Untertitel *Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*. Dieses Konzept proklamiert die in der Netz-Community sehr populäre Theorie, dass auch einer zufällig zusammengekommenen Gruppe von Menschen hohe Entscheidungsbefugnis für alle zukommt.

Kleine Zufallsgruppen sind sogar charakteristisches Merkmal der Entscheidungsbildung im Internet. Dies gilt umso mehr, als das Internet als Aktivitätsmedium nicht nur die Menschen ohne Netzzugang oder Netzzugangswillen komplett ausblendet, sondern auch unter der Minderheit der politisch Interessierten noch die Kleingruppe der politischen Aktivisten privilegiert. Die Herrschaft der Stärkeren und Lautesten dominiert die ungeregelten digitalen Netzwelten.

Dem plebiszitären Reiz des Internets, möglichst häufig möglichst viele möglichst schnell entscheiden zu lassen, liegt auch die Fehlannahme vom politisierten Bürger als Regelfall zu Grunde. Aber das Grundverständnis einer freiheitlichen Gesellschaft ist nicht vereinbar mit einem indirekten Zwang zum politischen Aktivismus. Es schützt damit auch die Schwächeren: weniger politisch Interessierte, weniger Lautstarke und weniger gut Organisierte.

Vertreter zu wählen, die sich in eine Materie einarbeiten und dadurch besser als andere Bescheid wissen, ist das gute Recht jedes Bürgers, ebenso wie er das Recht hat, durch eigenes Engagement die Entscheidungsfindung unmittelbar zu beeinflussen. Das Recht auf Delegation gilt nicht nur bei der Autoreparatur oder beim Arztbesuch, sondern auch in der Politik. Es ist gegenüber dem Recht auf Einmischung und Beteiligung auch im Verständnis des Grundgesetzes nicht minderwertig.

MINDERHEITENSPIELPLATZ IM CYBERSPACE

Wer das Recht auf Repräsentation durch Fokussierung auf die plebiszitären Versuchungen des Internets in Frage stellt, lässt eine neue doppelte digitale Spaltung zu: Er schließt aus dem Entscheidungsprozess nicht nur die aus, die gar nicht im Netz sind, sondern diskriminiert zugleich jene, die dort ihr Recht auf Freiheit von Politik in Anspruch nehmen. Die oft propagierte plebiszitäre Cyberdemokratie nimmt ihnen – wie plebiszitäre Offline-Entscheidungen – die Chance der Delegation an die von ihnen Gewählten.

Interessanterweise hat im Juni 2011 eine repräsentative Umfrage der Bertelsmann-Stiftung bestätigt, dass 94 Prozent (!) der Bundesbürger in Wahlen die beste Form der politischen Beteiligung sehen. 39 Prozent der Bundesbürger gaben sogar ausdrücklich an, sie wollten sich über Wahlen hinaus nicht am politischen Prozess beteiligen.

Abstimmungen im Internet wurden von 54 Prozent der Befragten ausdrücklich abgelehnt. Während 64 Prozent schon einmal an einer Bürgerversammlung teilgenommen haben oder sich das vorstellen können und immerhin 54 Prozent auch Leserbriefe für sich für möglich halten, stehen nur 39 Prozent elektronischen Petitionen und nur 32 Prozent Internet-Blogs prinzipiell positiv gegenüber.

Die Bertelsmann-Stiftung fasst zutreffend zusammen: „Möglicherweise in der öffentlichen Diskussion bislang überschätzt werden dagegen die neuen Formen der Meinungsbildung und Bürgerbeteiligung über das Internet. Offensichtlich sind diese Formen der Beteiligungsmöglichkeit nur für eine qualifizierte Minderheit begehrt.“

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt eine im Februar 2012 vorgelegte repräsentative Untersuchung von Infratest dimap: Danach meinen zwar 80 Prozent, dass im Internet Menschen zu Wort kommen, die sich ansonsten an der Politik nicht beteiligen würden und noch 56 Prozent finden, das Internet schaffe mehr Offenheit. Aber umgekehrt sagen auch 42 Prozent der Befragten, die Vielfalt der Meinungen im Internet mache die eigene Meinungsbildung schwerer. Während beispielsweise nur drei Prozent der Befragten die Teilnahme an einer Bürgerversammlung prinzipiell ablehnen, schließen es 24 Prozent grundsätzlich aus, sich an Internetforen zu beteiligen.

Dennoch werden im Internet inzwischen von einer Vielzahl von Anbietern Fragen zu allen möglichen Themen zur Abstimmung gestellt. Nicht selten wird explizit oder implizit der Anspruch verbunden, aus den Ergebnissen könne man die Meinung des Volkes ablesen oder zumindest seine Stimmungen erkennen. Wiewohl in keiner Weise repräsentativ und höchst manipulationsanfällig wirkt diese Suggestion – besonders in der Verstärkung durch konventionelle Medien – durch die Magie der (auch noch so kleinen) Zahl.

ABSTIMMUNGSRESISTENTE INTERNET-COMMUNITY

Die Netz-Community selbst ist nämlich keineswegs besonders abstimmungsbegehrig, sondern demonstriert eine auffällige Distanz zur Entscheidungsfindung im Internet. Eines der prominentesten Beispiele dafür ist wohl die Abstimmung, zu der Facebook-Gründer Mark Zuckerberg alle Facebook-Mitglieder vom 16. bis 23. April 2009 aufgerufen hatte. Es ging um die Neufassung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die zuvor im Internet heftige Debatten ausgelöst und zu massiver Kritik vieler Nutzer an Zuckerberg geführt hatte. Als Reaktion darauf bot Zuckerberg die Abstimmung an und erklärte, dass bei einer Beteiligung von 30 Prozent der „aktiven registrierten Facebook-Mitglieder“ die Ergebnisse bindend sein sollten.

Aber die Bilanz dieses ersten Nutzervotums fiel äußerst ernüchternd aus. Trotz erheblicher Werbemaßnahmen hatten nur 0,3 Prozent (665.654 von damals 200 Millionen) der Facebook-Mitglieder teilgenommen. Es hatte sich gezeigt, dass die engagierte Internetdebatte einer kleinen Nutzergruppe keineswegs eine nennenswerte Breitenresonanz auslösen konnte.

Auch in der als Internetpartei gegründeten Piratenpartei führen Online-Abstimmungen nicht zu einer Mobilisierung. Bei der Abstimmungsplattform „Liquid Feedback“ hatten sich von 27.159 Parteimitgliedern im April 2012 erst 6.659 registriert. An den Einzelabstimmungen beteiligen sich meistens nur einige dutzend, manchmal einige hundert und höchstens tausend Mitglieder, also nur harter Kern von rund fünf Prozent der Gesamtmitgliedschaft.

Schon in der parteiinternen Entscheidungsfindung privilegiert das von den Piraten propagierte Konzept einer „flüssigen Demokratie“ („Liquid Democracy“) als tägliches politisches Plebiszit nicht nur politische Aktivistinnen, sondern auch darunter diejenigen, die in ihrem beruflichen und privaten Leben dafür die notwendige Zeit aufbringen können. Im Internet geben diese „Zeitreichen“ den Ton an. Sie sind aber zugleich nur eine verschwindend kleine Gruppe.

ONLINE-BÜRGERHAUSHALT OHNE BÜRGERRESONANZ

Dies belegen auch die Erfahrungen der bisher etwa einhundert Städte und Gemeinden in Deutschland, die das Verfahren des internetbasierten „Bürgerhaushaltes“ durchgeführt haben. Dabei werden den Bürgern von der Verwaltung bzw. dem Rat ausgesuchte und von ihnen selbst eingebrachte Kürzungsvorschläge für den städtischen Haushalt zur Bewertung und Abstimmung vorgelegt. Auch die Teilnahme an solchen Verfahren ist vernichtend gering, obwohl zur Registrierung eine E-Mail-Adresse genügt.

Weder wird überprüft, ob es sich dabei um einen Bürger der betroffenen Kommune handelt, noch wird sichergestellt, dass sich nicht die gleiche Person mit mehreren verschiedenen E-Mail-Adressen beteiligt. Über 90 Prozent der Teilnehmer benutzen bei diesen Verfahren nämlich nicht ihre tatsächlichen Namen, sondern nehmen unter Pseudonymen teil. Aus den bisherigen Erfahrungen kann man schließen, dass bis zu einem Drittel der eingetragenen Registrierungen aus Mehrfachabstimmungen bzw. von Ortsfremden kommen.

Aber selbst wenn man dieses Problem ignoriert und hinter jeder registrierten E-Mail-Adresse einen ortsansässigen Bürger vermutet, liegt die Beteiligung bei höchstens drei bis fünf Prozent der Wahlberechtigten: 2009 in Köln 1,2 Prozent, 2010 in Solingen 2,8 Prozent, in Essen 0,8 Prozent, in Gütersloh 2,1 Prozent und 2011 in Bonn rund 4,7 Prozent.

Als das Verfahren in Bonn im April/Mai 2012 wiederholt wurde, sank die Beteiligung auf gerade mal ein Prozent.

Außerdem stimmen keineswegs alle registrierten Nutzer bei allen Fragen ab. So erreichen die Unterstützungs- oder Ablehnungsvoten für einzelne Sparvorschläge ein im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten nicht mehr messbares Niveau. In Bonn erreichte 2012 der am meisten unterstützte Vorschlag unter Einschluss von Mehrfachabstimmungen und Ortsfremden gerade einmal 300 Stimmen – in einer Stadt mit 330.000 Einwohnern. Deutlicher kann kaum werden, dass solche Internetabstimmungen keineswegs seriöses Instrument demokratischer Entscheidungsfindung sind, sondern vor allem Forum für eine kleine hochaktive Minderheit.

Berücksichtigt man, dass das Internet-Abstimmungsverfahren vier Wochen lang rund um die Uhr, ortsunabhängig und ohne Alterskontrolle angeboten wurde, während die Stimmabgabe bei einer Wahl wesentlich stärkeren örtlichen und zeitlichen Einschränkungen unterliegt, fällt der deutliche Beteiligungsunterschied noch dramatischer auf.

ÜBERSCHÄTZTE WAHLBETEILIGUNGSPOTENTIALE

Von auf Einzelfragen bezogenen plebiszitär motivierten Internet-Abstimmungen zu unterscheiden ist die Idee der Durchführung von Wahlen im Internet. Dieser Vorstellung liegt in der Regel nicht die Absicht zugrunde, die repräsentative Demokratie durch eine plebiszitäre zu ersetzen. Es geht vielmehr darum, mit dem Internet mehr Bürger zur Teilnahme an Wahlen anzusprechen, als dies auf klassischem Wege möglich ist, oder zumindest die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern. In diesem Sinn ist das Thema Internetwahlen seit langem ein Dauerthema in der Debatte.

An dieser Stelle soll nicht auf die Frage eingegangen werden, ob es möglich ist – ähnlich wie beim Online-Banking –, die notwendigen technischen Anforderungen zur Gewährleistung von allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen im Internet zu schaffen und die Gefahr der Wahlmanipulation auszuschließen. Selbst bei der Lösung dieses Problems bleibt die Frage, ob sich hier die Möglichkeit zur Erhöhung der Wahlbeteiligung eröffnet.

Dabei wird übrigens fälschlicherweise unterstellt, es gebe einen anhaltenden Trend zurückgehender Wahlbeteiligungen. Tatsächlich sind aber Schwankungen in der Wahlbeteiligung zu beobachten. Das zeigen beispielsweise die deutschen Landtagswahlen seit der Bundestagswahl 2009: Zuwächsen bei der Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg (+12,8), Sachsen-Anhalt (+6,8), Rheinland-Pfalz (+3,6) und Berlin (+2,2) stehen Rückgänge in Bremen (-3), Nordrhein-Westfalen (-3,7), Hamburg (-5,2), Saarland (-6) und Mecklenburg-Vorpommern (-7,4) gegenüber.

Auf ein gewisses Potential für Internetwahlen deutet aber der gleichzeitige Anstieg der Zahl von Briefwählern hin. In Deutschland hat sich der Anteil der Briefwahl an Bundestagswahlen seit ihrer Einführung 1957 von 4,9 Prozent auf 21,4 Prozent im Jahr 2009 erhöht. Der Deutsche Bundestag hat dieser Entwicklung Rechnung 2008 getragen und die bis dahin zumindest formal notwendige Begründung der Inanspruchnahme der Briefwahl im Bundeswahlgesetz abgeschafft. Dadurch wurde der mit den Schwierigkeiten bei der Überwachung des Wahlgeheimnisses begründete Ausnahmecharakter der Briefwahl weiter relativiert.

Dabei ist die Bezeichnung „Briefwähler“ inzwischen irreführend. Die Hälfte dieser Wähler nutzt die Möglichkeit der vorgezogenen Urnenwahl, das heißt, der persönlichen Stimmabgabe nach Versendung der Wahlbenachrichtigung. Tatsächlich geht also die Beteiligung an der ortsgebundenen Urnenwahl vor allem zurück, weil die zeitliche Fixierung auf einen bestimmten Wahltag durch eine vorgezogene Urnenwahl aufgehoben wird. Auf die damit verbundenen Probleme der Folgen unterschiedlicher Zeitpunkte der Stimmabgabe in einer schnelllebigen Medienwelt soll hier nicht eingegangen werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument von Online-Wahlen zeigen demgegenüber eine sehr ernüchternde Bilanz mit Blick auf das Potential zur Erhöhung von Wahlbeteiligungen. Als größerer Versuch zur Durchführung von Internetwahlen kann die Entscheidung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Jahr 2007 gelten, bei immerhin rund 100.000 Wahlberechtigten die Wahl der Fachkollegien ausschließlich (!) im Internet vorzunehmen. 2007 wurden bei diesen Wahlen 36.313 Stimmen abgegeben, 2011 waren es 42.896. Die Beteiligung an diesen Internetwahlen unterschied sich damit nur unwesentlich von der letzten konventionellen Wahl im Jahr 2003, bei der etwa 39.000 Stimmen abge-

geben worden waren. Selbst unter den besonders internetaffinen Wissenschaftlern hat also die Umstellung auf eine Internetwahl nicht zu einer nennenswerten Veränderung der Wahlbeteiligung geführt.

ERNÜCHTERNDE ERFAHRUNGEN IN DER SCHWEIZ UND ESTLAND

Umfangreichere Erfahrungen mit dem dort als *Vote électronique* bezeichneten E-Voting liegen in der Schweiz vor. Darunter wird bei den Eidgenossen die Stimmabgabe über das Internet, SMS und weitere elektronische Datenkommunikationswege verstanden.

Insgesamt ist in der Schweiz die „elektronische Stimmabgabe“ bei allgemeinen Wahlen und Abstimmungen seit 2003 im „Bundesgesetz über die Politischen Rechte“ verankert. Am 19. Januar 2003 erfolgte der erste Probelauf in der Genfer Gemeinde Anières: Von den 1.161 Stimmberechtigten mit elektronischer Abstimmungsmöglichkeit nutzten 323 die Möglichkeit der Stimmabgabe. Bis zum Juni 2007 fanden dann insgesamt 48 Abstimmungen mit der Möglichkeit elektronischer Stimmabgabe insbesondere für Auslandsschweizer statt. Dabei nutzten nur 12 Prozent der dazu Berechtigten – das ist weniger als ein Prozent der Wahlberechtigten – diese Möglichkeit der Stimmabgabe per Internet. Dies blieb deutlich hinter der allgemeinen Wahlbeteiligung bei den Abstimmungen, die bei rund 30 Prozent lagen, zurück.

Da aber bei keiner Abstimmung Pannen oder Probleme auftraten, beschloss das Schweizer Parlament zum 1. Januar 2008 weitere Gesetzes- und Verordnungsänderungen für die elektronische Abstimmung. Im „Bundesgesetz über die Politischen Rechte“ heißt es jetzt: „Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zulassen. Er kann Kantone, die Versuche zur elektronischen Stimmabgabe über längere Zeit erfolgreich und pannenfrei durchgeführt haben, auf Gesuch hin ermächtigen, diese Versuche für eine von ihm festgelegte Dauer weiterzuführen. Er kann die Ermächtigung mit Auflagen oder Bedingungen versehen oder die elektronische Stimmabgabe in Abwägung der gesamten Umstände jederzeit örtlich, sachlich oder zeitlich ausschließen. Die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet und Missbräuche ausgeschlossen bleiben.“

Im Einzelnen wurde für die „erweiterte Versuchsphase“ festgelegt, die Versuche für die elektronische Stimmabgabe auszuweiten, vor allem um Auslandsschweizer einzubeziehen. Dabei durften 2007 bis 2011 maximal 10 Prozent der Abstimmenden elektronisch abstimmen, wobei die Harmonisierung der Stimmregister in den Kantonen eingefordert wurde. Die Schweizer Bundeskanzlei begründete diese bisher nirgends auch nur annähernd erreichte Grenze damit, dass dann im Fall einer Panne beim E-Voting der Urnengang nicht wiederholt werden müsse

Bei den kantonalen Wahlen am 28. November 2010 hatten in zwölf Kantonen 28.900 Wähler ihre Stimme auf elektronischem Weg abgegeben, etwa ein halbes Prozent der Wahlberechtigten. Zuletzt hat der Schweizer Bundesrat als ersten Versuch für Wahlen auf Bundesebene die Gesuche der Kantone Basel-Stadt, St. Gallen, Graubünden und Aargau zur Durchführung eines *Vote électronique*-Versuchs bei den Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 bewilligt. Dies erlaubte es den rund 22.000 Stimmberechtigten der vier Kantone, ihre Stimme im Herbst elektronisch abzugeben. 3.500 machten davon Gebrauch. Im Kanton Genf wurde bei den Kantonswahlen am 27. November 2011 zum zweiten Mal allen Wahlberechtigten die Möglichkeit der Stimmabgabe über das Internet gegeben. Das nutzten 18,9 Prozent, ohne dass dadurch die Wahlbeteiligung insgesamt gestiegen wäre.

Zugleich hat sich der Kanton Zürich – seit 2004 ein E-Voting-Testgebiet der ersten Stunde – entscheiden, das Verfahren bis 2015 auszusetzen. Die *Neue Züricher Zeitung* berichtete am 5. Dezember 2010, der Chef des kantonalen statistischen Amtes des Kantons Zürich habe als Wahlleiter erklärt: „E-Voting hat die Erwartungen nicht erfüllt.“ Weder sei die Wahlbeteiligung insgesamt gestiegen, noch hätten mehr junge Wähler an den Abstimmungen teilgenommen. Außerdem lägen die Kosten mit 50 Franken für eine im Inland abgegebene elektronische Stimme und 150 Franken für das E-Voting eines Auslandsschweizers unverhältnismäßig hoch. Es sei eine Überprüfungspause notwendig.

Besonders häufig wird in der Debatte um Internetwahlen auf Estland verwiesen. Dort wurde die Möglichkeit der Abstimmung im Internet („I-Vote“) erstmals am 16. Oktober 2005 bei den Kommunalwahlen zugelassen und von 0,9 Prozent der Wahlberechtigten genutzt. Bei den nationalen Parlamentswahlen im März 2007 machten 3,4 Prozent, bei den Europawahlen im Juni 2009 schon 6,5 Prozent und bei den Parlaments-

wahlen 2011 schließlich 15,4 Prozent der Wahlberechtigten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Dieser Zuwachs der Stimmabgabe über das Internet führte allerdings nicht zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung, sondern ersetzte häufig nur die bisherige Briefwahl.

Im Mutterland des Internets, den USA, unterscheiden sich die Erfahrungen bei Internetwahlen übrigens davon nicht wesentlich: Dort wurde das Internet 1999 erstmals eingesetzt, als Florida und das US-amerikanische Verteidigungsministerium elektronische Wahlen durchführten, bei denen Angehörige der Streitkräfte über verschlüsselte Verbindungen mit Hilfe digitaler Signaturen ihre Stimmzettel abgeben konnten. Später wurde bei Präsidentschaftswahlen Übersee-Amerikanern und Angehörigen der Streitkräfte mit ihren Familien die Abstimmung über das Internet ermöglicht. Dieses Projekt wurde allerdings wegen Sicherheitsbedenken wieder eingestellt.

Ansonsten hat es in den USA keine nennenswerten weiteren Versuche mit Internetwahlen gegeben. Allerdings lassen inzwischen alle fünfzig US-Bundesstaaten die Wählerregistrierung im Internet zu. Diese Erleichterung des Erlangens der Wahlberechtigung führt nach neuen empirischen Studien zu einer um etwa 10 Prozent erhöhten Wahlregistrierung, allerdings ohne sichtbare Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung.

VERSTÄRKUNG STATT MOBILISIERUNG

Alle bisherigen Erfahrungen zeigen also, dass Internet-Wahlen nicht zu höheren Wahlbeteiligungen führen: Es gibt jedenfalls keinen Hinweis darauf, dass Wähler, die ansonsten den Gang ins Wahllokal scheuen, damit mobilisiert werden könnten. Insgesamt basiert die Hoffnung auf eine stärkere Mobilisierung durch Internetwahlen auf einer Fehleinschätzung der Motive von Nichtwählern. Diese reichen vom politischen Desinteresse bis hin zur bewussten Protesthaltung und liegen alle außerhalb des Internets.

Im März 2011 kam auch ein Workshop beim Europäischen Parlament zu einem ähnlichen Ergebnis: „Although there seems to be a necessity to offer more possibilities to Europeans to exchange their views and participate in political processes via the Internet, e-voting as such will most probably not result in an increase of voter participation. In fact, the reasons for voting abstinence are manifold and there seems to be no technological quick-fix to the problem.“

Die sogenannte „Mobilisierungsthese“, nach der es durch das Internet in nennenswertem Umfang gelingen könnte, bisher uninteressierte Menschen für Politik zu interessieren, ist inzwischen vielfach widerlegt. Politisches Interesse lässt sich auch im Cyberspace nicht einfacher generieren als in der Offline-Welt. Aber das Netz bietet – entsprechend der sogenannten „Verstärkungsthese“ – den politisch Interessierten und Aktiven ein zusätzliches Forum. Sie nutzen die Vorteile des Internets zur Informationsbeschaffung und Interaktion untereinander. Hier liegt der politische Mehrwert des Internets.

Das Internet ist also keine neue „Politikwelt“ für bisher Uninteressierte, sondern vielmehr eine zusätzliche Bühne für die Akteure in der vorhandenen politischen Offline-Arena. Es wäre für die freiheitliche Demokratie gefährlich, mit dem Internet als politischem Minderheiten-Spielplatz Heilserwartungen zu verbinden. Weder gibt es für die Behauptung einen Beleg, das Internet werde als plebiszitäres Entscheidungsforum von den Bürgern angenommen, noch für die Annahme, das Netz könne die Schwächen plebiszitärer Entscheidungsfindung überwinden. Im Gegenteil verstärkt das Internet die Gefahren angeblich „direkter Demokratie“, weil es kleine aktive Internet-Eliten privilegiert, dem digitalen Geschwindigkeitsrausch die notwendige Reifezeit vor Entscheidungen opfert und als Abstimmungsinstrument in Frage stellt, was freiheitliche Demokratie wesentlich ausmacht: Die „allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime“ Beteiligungschance für alle Bürger an Wahlen und Abstimmungen.

REFERENDUM VERSUS VOLKSGESETZGEBUNG

Sebastian Müller-Franken

RUF NACH „DIREKTER DEMOKRATIE“ – GRUND UND AKTUALITÄT DER FRAGE

Die Vorschläge zur Lösung der gegenwärtig von vielen diagnostizierten Krise der Legitimität der repräsentativen Demokratie¹ unterscheiden sich nicht von denen, die schon bislang in der Diskussion um eine Veränderung der grundgesetzlichen Ordnung staatlicher Willensbildung vorgebracht worden sind: Die repräsentative Demokratie sei zu ergänzen um Formen direkter Beteiligung der Bürger.² Die Forderung nach einer stärkeren Einbeziehung der Bürger in politische Entscheidungsprozesse („Partizipation“)³ wird, wie bereits früher, zum einen erhoben für politische Entscheidungsverfahren im staatlichen Binnenraum.⁴ Neben der Wiedervorlage der alten Empfehlung, auf der Ebene des Bundes Möglichkeiten der Volksgesetzgebung zu schaffen,⁵ wurde im Konflikt um den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs („Stuttgart 21“) hier auch die bislang weitgehend unbeachtete Beteiligungsform des Referendums, verstanden als nachträgliche Volksabstimmung über eine von einem staatlichen Organ erarbeitete Vorlage,⁶ als Instrument „direkter Demokratie“ entdeckt und von manchen erstmals eine Erleichterung der Nutzungsmöglichkeiten dieses Instruments in die Liste der gewünschten Veränderungen aufgenommen.⁷

Eine Stärkung der Bürgerbeteiligung wird jedoch nicht nur für den herkömmlich als Innenpolitik bezeichneten Bereich, sondern, und das ist neu, jüngst auch für Entscheidungen nach außen, das heißt, in internationalen und supranationalen Zusammenhängen gefordert. Die Ankündigung des vormaligen griechischen Ministerpräsidenten Giorgios Andrea Papandreou im Jahr 2011, sein Volk über die Beschlüsse des „Euro-Gipfels“ in Brüssel vom 26./27. Oktober 2011 im Hinblick auf die Sparauflagen für sein Land in einem Referendum abstimmen zu lassen,⁸ wurde von nicht wenigen euphorisch als der Versuch einer „Rettung der Würde der Demokratie“ und damit von Politik gegenüber der „Macht der internationalen Finanzmärkte“ gefeiert.⁹ Dies hat in Deutschland – zum Entsetzen vieler, die noch eben ihrer Begeisterung über die Ankündigung eines Referendums in Griechenland Ausdruck verliehen hatten – die Frage aufgeworfen, ob nicht auch die Deutschen über das Thema Griechenland abstimmen sollten, hier freilich mit umgekehrtem Vorzeichen, nämlich über die deutsche Beteiligung an den finanziellen Maßnahmen zur Unterstützung des von der Insolvenz bedrohten Landes.¹⁰ Schon zuvor war eine Volksabstimmung über die Zukunft der Europäischen Union generell¹¹ oder jedenfalls über eine neue Verfassung, die bei der Bildung eines europäischen Bundesstaates notwendig werden würde,¹² diskutiert und im letztgenannten Fall auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil nicht nur für zulässig, sondern auch für erforderlich erklärt worden.¹³

MASSTÄBE RATIONALER VERFASSUNGSRECHTSPOLITIK

Das Thema „Referendum versus Volksgesetzgebung“ betrifft in erster Linie eine verfassungsrechtspolitische Frage.¹⁴ Denn verfassungsrechtlich lässt sich nicht begründen, dass das Grundgesetz die Einführung direktdemokratischer Elemente per se verbieten würde,¹⁵ solange diesen nur eine ergänzende Funktion zugemessen¹⁶ und die Vorrangstellung der repräsentativen Organe gewahrt würde.¹⁷ Den Befürwortern sowohl einer Einführung der Volksgesetzgebung als auch neuerdings von Referenden in die Verfassung geht es um eine „Verbesserung“ der Demokratie unter dem Grundgesetz.¹⁸ Die Antwort auf die Frage, ob sich eine solche Aussage mehr für das eine oder mehr für das andere Instrument treffen lässt, kann jedoch – soll sie intersubjektiv nachvollziehbar sein – nicht abhängen von den individuellen Präferenzen des jeweiligen Betrachters, sondern muss sich richten nach Maßstäben, die verallgemeinerbar sind. Unter diesem Aspekt kann es zum einen nur darauf ankommen, ob verglichen mit der heutigen Verfassungslage das jeweilige direktdemo-

kratische Verfahren die Prinzipien besser verwirklicht, von denen die grundgesetzliche Demokratie getragen ist.¹⁹ Zu nennen sind hier vor allem:

- die Freiheit und Gleichheit der Bürger,²⁰
- die Gemeinwohlorientierung staatlicher Herrschaft²¹ sowie
- die Kontrolle und Verantwortlichkeit der Ausübung staatlicher Macht.²²

Da die gegenwärtige Diskussion über eine Ergänzung der Verfassung um direktdemokratische Elemente in einer von vielen diagnostizierten Krise der Legitimität der repräsentativen Demokratie gründet,²³ ist zum anderen weiter für jedes Verfahren nach seiner Wirkung für das parlamentarische Regierungssystem²⁴ sowie – da die Legitimität eines Staates und seiner Ordnung steht und fällt mit seiner Anerkennungsfähigkeit in den Augen der Bürger²⁵ – nach seiner Wirkung für die Akzeptanz des Staates und seiner demokratischen Ordnung insgesamt zu fragen. Die Antwort auf diese Fragen ergibt sich neben theoretischen und normativ-dogmatischen Überlegungen aus Einsichten, die über die tatsächlichen Wirkungen der diskutierten Instrumente gewonnen werden können. Erfahrungen, die andere Staaten mit der Einführung direktdemokratischer Instrumente gemacht haben, sind in die Betrachtung einzubeziehen;²⁶ der systematische und landesspezifische Kontext, in den entsprechende Regeln eingebunden sind, ist hierbei freilich stets zu beachten.²⁷

Was haben uns das Referendum und die Volksgesetzgebung hier zu bieten?

WIRKUNGEN DER VOLKSGESETZGEBUNG

Den wesentlichen Vorzug der Volksgesetzgebung²⁸ sehen deren Befürworter in der hierdurch eröffneten Chance, Politikentwürfe verwirklichen zu können, die in den Institutionen der repräsentativen Demokratie nicht zur Durchsetzung gelangten.²⁹ Politik gewinne an Durchlässigkeit und Vielfalt.

In der Tat eröffnet die Volksgesetzgebung die Möglichkeit, Konzepte verbindlich werden zu lassen, die sich von den Programmen, die von den in den Parlamenten in der Mehrheit befindlichen politischen Kräften vertreten werden, unterscheiden oder zu diesen sogar in Widerspruch stehen. Doch genau darin liegt das Problem: Für die Initiierung eines Volksgesetzgebungsverfahrens bedarf es Zeit³⁰ sowie erheblicher finanzieller³¹

und intellektueller Ressourcen.³² Da nicht alle Bürger in gleicher Weise hierüber verfügen,³³ verschafft die Volksgesetzgebung nicht dem Einzelnen, sondern professionellen Akteuren, wie Gewerkschaften, Verbänden sowie vor allem den politischen Parteien die Möglichkeit, ihre politischen Ziele außerhalb des Parlaments zu verfolgen.³⁴ Dies potenziert die bereits zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch bestehende Ungleichheit der Bürger in ihren Möglichkeiten politischer Einflussnahme.³⁵ Engagierten Minderheiten aus der gebildeten Mittelschicht gehörte hier das Feld;³⁶ die Interessen etwa der viel zitierten „bildungsfernen Schichten“ oder auch der einfach mit ihren Aufgaben in Familie und Beruf vollauf beanspruchten Bürger kämen in diesem Prozess nicht zur Geltung. Der jüngste Vorschlag des Vorstandes der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, die Bürger über die Möglichkeiten von Volksabstimmungen staatlicherseits zu beraten und den Betreibern einer Volksgesetzgebung finanzielle Hilfen des Staates zu gewähren,³⁷ würde das Problem nicht lösen, sondern verschärfen. Geholfen würde hierdurch nämlich nur denjenigen, die bereits um diese Rechte wissen und denen es bislang nur an den nötigen finanziellen Mitteln gefehlt hat, diese auch tatsächlich zu nutzen.

Auch bei der Frage nach dem Zugewinn an politischer Freiheit ist zu differenzieren: Der Einzelne kann bei der Abstimmung zwar „selbst bestimmen“, gewinnt also ein Mehr an Mitwirkungsrechten. Einen Zuwachs an effektivem Einfluss und Teilhabe an der Ausübung staatlicher Gewalt hat er jedoch nur, wenn er sich mit der Abstimmungsfrage vollständig identifiziert.³⁸ Wirklich „frei“ sind allein diejenigen, die die Frage formulieren.³⁹

Die Gemeinwohlorientierung staatlichen Handelns wird in der repräsentativen Demokratie gesichert durch den Amtscharakter des Abgeordnetenmandats,⁴⁰ die Regeln des Gesetzgebungsverfahrens sowie den Zwang für das Parlament und die von ihm getragene Regierung, die Akzeptanz der Gesetzesadressaten zu gewinnen, der mit dem Prinzip der „Macht auf Zeit“ (Art. 39 Abs. 1, Art. 69 Abs. 1 GG) verbunden ist. Für die privaten Initiatoren eines Gesetzes wie auch für die Teilnehmer an der Abstimmung gilt das Prinzip des Amtes dagegen nicht.⁴¹

Das Grundgesetz mag zwar von den Initiatoren beim Stellen der Frage wie auch von den Bürgern bei der Abgabe ihrer Stimme eine Orientierung am Gemeinwohl erwarten;⁴² rechtliche Sicherungen dafür, dass die Han-

delnden dem auch genügen, enthält es jedoch keine.⁴³ Sie widersprechen auch der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, das heißt, der Unterscheidung von kompetenzieller Gebundenheit des Handelns staatlicher Organe auf der einen und grundrechtlicher Freiheit des Handelns der Bürger auf der anderen Seite, von der die grundgesetzliche Ordnung getragen ist.⁴⁴

Die Volksgesetzgebung kennt schließlich weder Kontrolle noch Verantwortung. Zwar mag es vor und nach der Abstimmung Kritik an Frage oder Stoßrichtung einer Gesetzesinitiative geben. Es kann jedoch niemand für eine Entscheidung öffentlich zur Rechenschaft gezogen werden.⁴⁵ Die Organisatoren des Gesetzes können sich zurückziehen hinter den „Willen des Volkes“; das abstimmende Volk verliert sich in der Anonymität der Abstimmungskabine. Volksgesetzgebung eröffnet die Möglichkeit verantwortungsloser Herrschaft.

Auch widerspricht die Volksgesetzgebung der Funktionslogik des Regierungssystems des Grundgesetzes. Die Polarisierung von Mehrheit und Minderheit, von der dieses politische System lebt, vollzieht sich im Parlament, im Gegenüber von Regierung und Regierungsmehrheit auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite.⁴⁶ Durch die Gesetzesinitiative erhält die Opposition die Möglichkeit, die Regierung zu delegitimieren und sich als eine Art Gegenregierung zu etablieren. Das Regierungssystem würde über kurz oder lang Züge eines Konkordanzsystems annehmen; die transparente Austragung politischer Auseinandersetzungen mit der Möglichkeit des Wechsels zwischen Mehrheit und Minderheit träte zurück zugunsten eines intransparenten Systems des Aushandelns zwischen den Parteien.⁴⁷ Durch Volksgesetzgebung gewönne die grundgesetzliche Ordnung politischer Willensbildung nicht an Akzeptanz, sondern geriete in eine Krise. Von einem solchen Schritt ist somit abzuraten.

WIRKUNGEN DES REFERENDUMS

Allgemeines

Bei der Beteiligungsform des Referendums blieben die für ein gemeinwohlgemäßes Ergebnis förderlichen normativen und verfahrenstechnischen Sicherungen der repräsentativen Demokratie für die Erarbeitung der Abstimmungsvorlage im Ausgangspunkt erhalten: Die Vorlage wird in einem amtlichen, in der Regel öffentlichen Verfahren erarbeitet, bis

zu dessen Ende sie verbessert und Kompromisse gefunden werden können.⁴⁸ In Rede und Gegenrede werden die Alternativen für die Bürger sichtbar; dem Pluralismus, das heißt, dem Aufgespaltensein des Volkes in verschiedene Gruppen und Interessen, kann so auch hier Rechnung getragen werden.⁴⁹ Bei einem Referendum fehlt freilich, wie bei jedem Volksentscheid, die Verantwortung für die Herrschaft, die im Akt der Abstimmung von den Bürgern ausgeübt wird.

Bei der weiteren Beurteilung dieses Instruments ist zwischen seinen zwei Spielarten zu unterscheiden: dem fakultativen und dem obligatorischen Referendum.

Fakultatives Referendum

Beim fakultativen Referendum findet eine Abstimmung über eine Vorlage nicht zwingend, sondern nur wahlweise statt. Auslösende Instanz können staatliche Organe sein,⁵⁰ das heißt, die Initiative kann also ausgehen „von oben“;⁵¹ die Kompetenz, ein Referendum in die Wege zu leiten, kann aber auch bei den Bürgern liegen,⁵² das heißt, die Initiative kann ebenso ausgehen „von unten“.⁵³

„Von oben“

Die Verträglichkeit des fakultativen Referendums „von oben“ mit dem parlamentarischen Regierungssystem hängt davon ab, ob es nur von der Regierung, der sie tragenden Mehrheit oder auch von einer Minderheit im Parlament eingeleitet werden kann.⁵⁴ Im letztgenannten Falle käme es hier zu den Problemen, wie sie auch bei der Gesetzesinitiative bestehen und auf die im Zusammenhang mit dem „Referendum von unten“ zurückzukommen ist.

Das fakultative Referendum im Ermessen staatlicher Stellen gibt diesen die Gelegenheit, die Verantwortung, die zu tragen sie gewählt oder bestellt worden sind, abzuwälzen auf das Volk⁵⁵ und so – da das Volk, wie gesehen, nicht zur Verantwortung gezogen werden kann – staatliche Herrschaft im Ergebnis insgesamt verantwortungslos zu stellen.

In der Kompetenz der repräsentativen Organe, eine Volksabstimmung anzusetzen, wird deutlich, dass die Macht zur Bestimmung über die Geschichte des Gemeinwesens hier nicht wirklich auf den Bürger übergeht,

sondern der Bürger vielmehr, um eine Formulierung Graf Kielmanseggs zu gebrauchen, „zu einer Figur im politischen Schachspiel der Akteure der repräsentativen Demokratie“ wird.⁵⁶ Das „von oben gelenkte“ Referendum ist ein zusätzliches Machtmittel in den Händen der staatlichen Organe,⁵⁷ das, bedenkt man die weichenstellende Bedeutung der Fragestellung für den Ausgang einer Abstimmung, von den Regierenden als manipulatives Instrument zu Akklamationszwecken eingesetzt werden kann.⁵⁸

Nicht wenige sehen im fakultativen Referendum jedoch zumindest ein Instrument, mit dem in einer festgefahrenen Situation den selbstermächtigten Sprechern des Volkes durch eine Volksabstimmung „auf den Zahn gefühlt“ werden kann.⁵⁹ In der Tat hat etwa die Abstimmung über den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs („Stuttgart 21“) die „Wutbürger“ und ihre Vertreter durch das Votum der Mehrheit delegitimiert, die Blockade aufgelöst und dem umstrittenen Projekt neue Legitimation und Akzeptanz zugeführt.⁶⁰

Allerdings stehen derart willkommene Effekte eines fakultativen Referendums nicht von vornherein fest. Sein Ausgang hängt ab von einer Vielzahl von Umständen und ist häufig das Produkt des Zufalls. Auch die Abstimmung über „Stuttgart 21“ hätte genauso gut anders ausgehen können. Der Ruf nach einer Volksentscheid hat in solchen Lagen daher oft etwas Irrationales und erfüllt die in vielen Menschen tief verwurzelte Sehnsucht nach einem Gottesurteil.⁶¹ Die Rationalität staatlicher Verfahren mit ihrer umfassenden Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, dessen Gewichtung und eigentlichen Abwägung, sollte indes nicht solchen Stimmungen geopfert, sondern diesen gegenüber überzeugend verteidigt werden.

„Von unten“

Beim fakultativen Referendum „von unten“ bestünde die Gefahr eines manipulativen Gebrauchs durch die staatlichen Organe nicht, denn hier sind es ja Bürger, die die Initiative ergreifen. Indes wären mit einem solchen Instrument die negativen Effekte, wie sie sich aus der Volksinitiative im Rahmen der Volksgesetzgebung für die demokratische Ordnung ergeben, in noch viel stärkerem Maße verbunden: Durch die Referendumsinitiative erhielte die parlamentarische Minderheit die Möglichkeit, jede bereits getroffene Entscheidung der Mehrheit einem verwerfenden

Urteil des Volkes zu unterziehen und die Regierung so zu delegitimieren.⁶² Um zu verhindern, dass ein Gesetz von unzufriedenen Interessengruppen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens durch ein Referendum gestoppt wird, wird die Regierung alles daran setzen, Gesetze „referendumsfest“ zu machen. Es ist eine Entwicklung zu erwarten, wie sie auch die Schweiz mit der Einführung der Referendumsinitiative durchgemacht hat, wonach referendumsfähige Gruppen in einem frühen Stadium in den Gesetzgebungsprozess eingebunden⁶³ und mit der Zeit deren Vertreter in die Regierung durch Kooptation aufgenommen werden. Die Form der grundgesetzlichen Demokratie würde sich von der Konkurrenzdemokratie hin zu einer Konkordanzdemokratie wandeln.⁶⁴ Hält man den Wechsel von Mehrheit und Minderheit, den relativen Einfluss der Wähler auf die Regierungsbildung und die Zurechenbarkeit von Entscheidungen, die mit dem Regierungssystem des Grundgesetzes verbunden sind, für etwas Positives, sollte man auch zur Idee der Referendumsinitiative Abstand halten.

Allerdings gibt es Situationen, in denen sich zur Politik der repräsentativen Organe keine Alternativen ausbilden, wie etwa bei einer chronischen Schwäche der Opposition, wie viele Jahre in Bayern,⁶⁵ oder bei Bestehen einer formellen oder informellen Allparteienkoalition, wie etwa beim Thema „Primarschule“ in Hamburg oder im Bund bei der gegenwärtigen „Eurorettungspolitik“ bzw. der Europapolitik insgesamt.⁶⁶ Wenn Demokratie die „Staatsform der Alternativen“ (Max Imboden) ist,⁶⁷ kann in solchen Fällen eine positive Wirkung von Initiativrechten der Bürger nicht bestritten werden. Hält man jedoch das parlamentarische Regierungssystem, wie es das Grundgesetz eingerichtet hat, für erhaltenswert, sollte indes nach einer Lösung gesucht werden, in der dieses System möglichst unbeschadet fortbestehen kann. Hier bietet sich für den Bund mit dem obligatorischen Referendum in Grundsatzfragen eine Kompromisslösung an.

Obligatorisches Referendum

Das obligatorische Referendum vermeidet die Nachteile des fakultativen Referendums: Durch den in der Verfassung vorgegebenen Zwang zur Abstimmung besäßen die staatlichen Organe keine Möglichkeit, die Bürger für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Aktive Minderheiten erhielten umgekehrt keine Gelegenheit, die Regierung zu delegitimieren und außerhalb des Parlaments Ziele weiterzuverfolgen, für die sie bei

Wahlen von den Bürgern nicht mit einer parlamentarischen Mehrheit ausgestattet worden sind.⁶⁸ Das obligatorische Referendum ist damit von allen direktdemokratischen Verfahren dasjenige, in dem sich die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit der Bürger am besten verwirklichen lassen und das sich noch am ehesten mit den Strukturen der repräsentativen Demokratie vereinbaren lässt.

Für das obligatorische Referendum streitet das hohe Maß an Legitimität, das von einem zustimmenden Volksentscheid ausgeht.⁶⁹ Diese Wirkung begründet sich nicht rechtsnormativ; aus Sicht des Grundgesetzes führen direktdemokratische Entscheidungsformen zu keiner höheren demokratischen Legitimation als Verfahren der repräsentativen Demokratie:⁷⁰ Das, was verfassungsrechtlich legal ist, ist auch demokratisch legitim.⁷¹ Anstelle der personellen Legitimation durch eine Wahl tritt die materielle Legitimation durch eine Entscheidung des Volkes in der Sache selbst.⁷² Die Legitimitätsstiftende Wirkung erklärt sich vielmehr metarechtlich aus der Sicht der Bürger. Aus der Perspektive der Bürger besitzen die Entscheidungen die höchste Legitimität, zu denen sie ihre „Zustimmung“ erteilen konnten.⁷³ Sind die Verfassung und das auf ihrer Grundlage gesetzte staatliche Recht in ihrer Geltung davon abhängig, dass sie immer wieder die Akzeptanz der Bürger finden,⁷⁴ liegt das Potential des obligatorischen Referendums für die Stärkung der Legitimität der repräsentativen Demokratie auf der Hand.

ANWENDUNGSFELDER DES OBLIGATORISCHEN REFERENDUMS

Obligatorische Referenden kommen in Betracht bei Entscheidungen über die Grundlagen der staatlichen Ordnung wie auch des Staates selbst, das heißt, Änderungen der Verfassung,⁷⁵ Verfügungen über das Staatsgebiet, wie neben den heute weniger bedeutsamen klassischen „Territorialplebisziten“ (vgl. für den binnenstaatlichen Bereich die Regelung zur Länderneugliederung in Art. 29 GG) etwa die Zustimmung zur Aufnahme eines Staates in den Schengenraum,⁷⁶ Verfügungen über das Staatsvolk, wie etwa die Neudefinition der Staatsangehörigkeit,⁷⁷ Verfügungen über die Staatsgewalt, wie die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen⁷⁸ oder – aufgrund der hiermit verbundenen Schmälerung des Stimmgewichts Deutschlands bei Mehrheitsentscheidungen (Art. 16 Abs. 3 EUV) – die Aufnahme weiterer Mitglieder in die Europäische Union.⁷⁹ Bei diesen Entscheidungen stößt die Legitimation

der repräsentativen Organe an ihre Grenzen, weil sie hier über die Fundamente verfügen, auf denen ihre eigene Legitimation beruht.⁸⁰ Angesichts dessen liegt es nahe, solche Entscheidungen erst wirksam werden zu lassen, wenn das Volk diesen in einem Referendum zugestimmt hat.⁸¹

SCHLUSSBETRACHTUNG

Gegen das Referendum erhebt sich der Einwand, die den Bürgern hier eingeräumte Vetoposition bedeute ein Hemmnis des schnellen Fortschreitens der Gesetzgebung.⁸² In der Tat gibt das Referendum den Stimmberechtigten nach Abschluss eines Entscheidungsprozesses auf der Ebene der staatlichen Organe die Möglichkeit, den Inhalt der Entscheidung anzugreifen und trägt so den „Charakter eines Vetos“.⁸³ Ein ablehnendes Referendum wirkt denn auch vielfach wie ein Schock und irritiert Staat und Gesellschaft.⁸⁴ Aber abgesehen davon, dass es nicht Maßstab verfassungspolitischer Überlegungen sein kann, ob die Ergebnisse von Volksabstimmungen den Vorstellungen der Abgeordneten entsprechen,⁸⁵ haben auch diese Wirkungen nicht unbedingt etwas Negatives, sondern durchaus etwas Positives: Das Referendum wirkt als Ventil, aus dem Druck entweichen kann.⁸⁶ Die Entladung hat etwas Reinigendes und gibt Regierung und Parlament die Möglichkeit, über ihre Politik und deren Erklärung noch einmal nachzudenken wie auch nach Kompromissen zu suchen. Ebenso ist im Übrigen nicht ausgeschlossen, dass das Volk im Laufe der Zeit zu anderen Einsichten gelangt.⁸⁷

Hält man die Aussage für richtig, dass sich die Frage nach einer Reform der demokratischen Ordnung vor allem dann stellt, wenn deren empirische Wirklichkeit von den Bürgern als defizitär empfunden wird,⁸⁸ und verschließt man sich weiter nicht der Erkenntnis, dass sich ein die Akzeptanz der Demokratie bedrohendes Mangel empfinden bei den Bürgern in prinzipiellen Fragen seit vielen Jahren zunehmend nachweisen lässt,⁸⁹ das über das Maß an Unzufriedenheit hinausgeht, das zur Demokratie notwendig gehört,⁹⁰ sollte eine Ergänzung der grundgesetzlichen Demokratie an dieser Stelle nicht länger tabuisiert werden: aus den hier dargelegten Gründen freilich nicht um Möglichkeiten der Volksgesetzgebung, wohl aber um obligatorische Referenden, beschränkt auf die Grundlagen der staatlichen Ordnung wie auch des Staates selbst.

- 1] Zuletzt etwa Lübke, Hermann: *Jenseits von Gut und Böse*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.12.2011, S. 9; Matzig, Gerhard: *Der große Stillstand*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 08.10.2011, S. Z 3; *Analyse der demoskopischen Daten: Köcher, Renate: Der Ruf nach dem Plebiszit*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.10.2010, S. 5; Feld, Lars / Hessami, Zohal / Reil, Lisa: *Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland? Ergebnisse einer Umfrage zur Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene*. In: *Jahrbuch für direkte Demokratie*, 2 (2010), S. 107-134; siehe auch die Ergebnisse der Erhebung zur Akzeptanz der repräsentativen Demokratie von Infratest dimap in Wiedemann, Johannes: *Deutsche fühlen sich gegenüber EU-Politik ohnmächtig*. In: *Welt Online* vom 07.02.2012. – <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13854872/Deutsche-fuehlen-sich-gegenueber-EU-Politik-ohnmaechtig.html> [12.04.2012].
- 2] *Repräsentativ: Vorländer, Hans: Spiel ohne Bürger*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.07.2011, S. 8.
- 3] *Der Begriff der Partizipation ist mehrdeutig und bedarf deshalb stets der Erläuterung des Gemeinten. So verbinden die Sozialwissenschaften mit ihm einen anderen Inhalt als die Staatsrechtswissenschaft: In den Sozialwissenschaften wird der Begriff regelmäßig in einem weiten, d. h. auf jegliche Entscheidungsteilhabe bezogenen Sinne verstanden, siehe z. B. Alemann, Ulrich von: Partizipation*. In: Heun, Werner / Honecker, Martin u. a. (Hrsg.): *Evangelisches Staatslexikon*. – Neuausgabe. – Stuttgart: Kohlhammer, 2006. – Sp. 1749-1751; er wird also etwa auch auf die unternehmerische und betriebliche Mitbestimmung erstreckt, siehe z. B. Bodzenta, Erich: *Partizipation*. In: Klose, Alfred / Mantl, Wolfgang u. a. (Hrsg.): *Katholisches Soziallexikon*. – 2., gänzl. überarb. und erweit. Aufl. – Innsbruck u. a.: Tyrolia, 1980. – Sp. 2072-2075; in der Staatsrechtswissenschaft wird der Begriff dagegen in der Regel in einem engeren Sinne verwandt und nur auf die Teilhabe an Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung bezogen, siehe etwa Jestaedt, Matthias: *Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie*. – Berlin: Duncker & Humblot, 1993. – S. 38-39 m.N. – (Schriften zum öffentlichen Recht; 635).
- 4] *Unterscheidung auch bei Volkman, Uwe: Demokratieprinzip*. In: Friauf, Karl Heinrich / Höfling, Wolfram (Hrsg.): *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*. – Loseblatt-Ausgabe. – Bd. 2. – Berlin: Schmidt, VI/2011. – Art. 20, Rdnr. 11.
- 5] *Beschluss des Vorstandes der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands „Mehr Demokratie leben“* vom 21.03.2011, S. 8, abrufbar unter http://www.spd.de/linkableblob/10830/data/20110321_beschluss_demokratie.pdf [12.04.2012].
- 6] *Zum Begriff des Referendums Sommermann, Karl-Peter: Volksabstimmung (Plebiszit, Referendum)*. In: Heun, Werner / Honecker, Martin u. a. (Hrsg.): *Evangelisches Staatslexikon*. – Neuausgabe. – Stuttgart: Kohlhammer, 2006. – Sp. 2661-2665, hier Sp. 2662; näher Neumann, Peter: *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*. – Baden-Baden: Nomos, 2009. – S. 212-222.
- 7] *Siehe zum Gedanken einer Senkung des Quorums in Art. 60 Abs. 5 Satz 2 Verf. Bad.-Württ. zur Erleichterung einer Abstimmung nach Art. 60 Abs. 3 Verf. Bad.-Württ. den stellvertretenden Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg Nils Schmid in Deininger, Roman / König, Michael: Runter von den Bäumen*. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 29.11.2011, S. 3; in der Sache ähnlich, wenn auch nicht so konkret, Prantl, Heribert K.: *Volksentscheid? So nicht*. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 25.11.2011, S. 4; zuvor bereits generell

- Decker, Frank: Volksgesetzgebung oder Volksveto? Überlegungen zur institutionellen Ausgestaltung der Direktdemokratie in der Bundesrepublik. In: *Jahrbuch für direkte Demokratie*, 2 (2010), S. 37-62, hier S. 55 ff. Geht es beim Referendum um die Entscheidung über eine Sachfrage im Unterschied zur Wahl als der Entscheidung über eine Personalfrage, haben Vorschläge, die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger durch die Einführung einer Direktwahl des Bundespräsidenten, des Bundeskanzlers oder des Präsidenten der Europäischen Kommission usf. erweitern wollen, als Entscheidungen über Personen mit der Frage „Referendum versus Volksgesetzgebung“ nichts zu tun und scheiden hier daher aus der Betrachtung aus.
- 8| *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 02.11.2011, S. 1 und 3.
- 9| Habermas, Jürgen: Rettet die Würde der Demokratie. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.11.2011, S. 31; zuvor Schirmmacher, Frank: Demokratie ist Ramsch. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 02.11.2011, S. 29.
- 10| Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.10.2011, S. 39; eine solche Forderung wurde Anfang des Jahres erneut ins Gespräch gebracht vom bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer, vgl. hierzu *Welt am Sonntag* vom 12.02.2012, S. 4.
- 11| Herzog, Roman: Interview. In: *Die Zeit* vom 22.09.2011, S. 2.
- 12| Huber, Peter M.: Interview. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 19.09.2011, S. 6; Voßkuhle, Andreas: Interview. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.09.2011, S. 37; Papier, Hans-Jürgen: Interview. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.11.2011, S. 7.
- 13| BVerfGE 123, 267, 331 f., 404.
- 14| Meyer, Hans: Repräsentative Demokratie und Plebiszit. In: Willems, Ulrich (Hrsg.): *Demokratie auf dem Prüfstand. Bürger, Staaten, Weltwirtschaft.* – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – S. 75-82, hier S. 76.
- 15| Statt aller: Kloepfer, Michael: *Verfassungsrecht.* – Bd. 1: Grundlagen, Organisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht. – München: C.H. Beck, 2011. – § 7, Rdnr. 191.
- 16| Dass Volksentscheide überhaupt nur einen ergänzenden Charakter haben können, ist unter den Verhältnissen der heutigen arbeitsteiligen Industriegesellschaft selbstverständlich, Maurer, Hartmut: *Buchbesprechung.* In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 63 (2010) 7, S. 319-322, hier S. 322; vgl. bereits Scheuner, Ulrich: *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie.* In: Imboden, Max u. a. (Hrsg.): *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit.* Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag. – Berlin: Stämpfli, 1961, S. 222-246, hier S. 236.
- 17| Dies hängt vor allen Dingen ab von der Frage, wie der Begriff des Staatshaushalts in den die Volksgesetzgebung ausschließenden Klauseln der Landesverfassungen zu verstehen ist und ob hierunter auch nur finanzwirksame Gesetze zu fassen sind; befürwortend: BVerfGE 102, 176, 185 ff.; BayVerfGE 29, 244, 263 ff.; 47, 276, 303 ff.; BayVerfGH, 04.04.2008 – Vf. 8-IX-08: Unzulässiges Volksbegehren zur Transrapid-Magnetschwebbahn München. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report*, 21 (2008) 10, S. 719-722; BremStGH, 17.06.1997 – ST 7/96: Volksentscheid sowie Volksbegehren und Budgetrecht des Parlaments. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17 (1998) 4, S. 388; HmbVerfG, 22.04.2005 – HVerfG 5/04: Reichweite des Abschlusskatalogs der Volksgesetzgebung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 121 (2006) 10, S. 631-636, hier S. 633 ff.; a. A. BbgVerfG, 20.09.2001 – VfGBbg 57/00: Volksgesetzgebung und Budgethoheit des Landtages. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 12 (2002) 2, S. 77-83; SächsVerfGH, 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01: Volksgesetzgebung und Haushaltsvorbehalt. In: *Neue Zeitschrift*

- für Verwaltungsrecht, 22 (2003) 3, S. 472-476, hier S. 473 ff.; BerlVerfGH, 06.10.2009 – VerfGH 143/08: Grenzen finanzwirksamer Volksgesetzgebung. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report*, 23 (2010) 5, S. 169-173; dazu: Müller-Franken, Sebastian: *Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit finanzwirksamer Volksgesetzgebung.* In: *Der Staat*, 44 (2005) 1, S. 19-42, hier S. 33 ff.; siehe dazu auch den Beitrag von Christian Waldhoff in diesem Band.
- 18| So deutlich der Grundtenor bei Patzelt, Werner J.: *Welche plebiszitären Instrumente können wir brauchen?* In: *Jahrbuch für direkte Demokratie*, 2 (2010), S. 63-106.
- 19| Zu diesem Ansatz: Lerche, Peter: *Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie.* In: Huber, Peter M. u. a. (Hrsg.): *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura.* – Tübingen: Mohr, 1995. – S. 179-193, hier S. 192; Scholz, Rupert: *Voraussetzungen und Grenzen plebiszitärer Demokratie.* In: Willems, Ulrich (Hrsg.): *Demokratie auf dem Prüfstand. Bürger, Staaten, Weltwirtschaft.* – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – S. 83-92, hier S. 86-87.
- 20| Badura, Peter: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.* – 4., neubearb. Aufl. – München: C.H. Beck, 2010. – D, Rdnr. 7; Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Demokratie als Verfassungsprinzip.* In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* – Bd. 2: *Verfassungsstaat.* – 3., völlig neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2004. – § 24, Rdnr. 35 ff.; Dreier, Horst: *Demokratie.* In: ders. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar.* – Bd. 2: *Artikel 20-82.* – 2. Aufl. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – Art. 20, Rdnr. 67 ff.; eingehend zuletzt Unger, Sebastian: *Das Verfassungsprinzip der Demokratie. Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. – S. 249-300.
- 21| Isensee, Josef: *Gemeinwohl im Verfassungsstaat.* In: ders. / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* – Bd. 4: *Aufgaben des Staates.* – 3., völlig neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2006. – § 71, Rdnr. 1-2.
- 22| Jestaedt: *Demokratieprinzip*, S. 176. – (Fn. 3); Zacher, Hans F.: *Plebiszitäre Elemente in der Bayerischen Verfassung. Historischer Hintergrund – aktuelle Probleme.* In: *Bayerische Verwaltungsblätter*, 129 (1998) 24, S. 737-742, hier S. 742; Morlok, Martin: *Demokratie und Wahlen.* In: Badura, Peter / Dreier, Horst (Hrsg.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht.* – Bd. 2: *Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 2001. – S. 559-608, hier S. 573.
- 23| Siehe Fn. 1.
- 24| Kielmansegg, Peter Graf: *Über direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte.* In: *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, 18 (2006), S. 57-80, hier S. 70-75.
- 25| *Zur Akzeptanz als der einzigen Ressource, auf der der freiheitliche Staat und seine demokratische Ordnung gründen: Depenheuer, Otto: Funktionen der Verfassung.* In: ders. / Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): *Verfassungstheorie.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. – § 16, Rdnr. 51; Grimm, Dieter: *Verfassung.* In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): *Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft.* – Bd. 5. – 7., völlig neu bearb. Aufl. – Freiburg im Breisgau u. a.: Herder, 1989. – Sp. 633-639, hier Sp. 636; Isensee, Josef: *Rechtsstaat – Vorgabe und Aufgabe der Einung Deutschlands.* In: ders. / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* – Bd. 9: *Die Einheit Deutschlands.* – Heidelberg: C.F. Müller, 1997. – § 202, Rdnr. 1, 181;

- ders.: *Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146*. In: ders. / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – Bd. 7: *Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*. – Heidelberg: C.F. Müller, 1992. – § 166, Rdnr. 21; Hesse, Konrad: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – 20., neubearb. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 1995. – Rdnr. 15; Waldhoff, Christian: *Entstehung des Verfassungsgesetzes*. In: Depenheuer, Otto / Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): *Verfassungstheorie*. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. – § 8, Rdnr. 17; Dreier, Horst: *Präambel*. In: ders. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. – Bd. 1: *Präambel, Artikel 1-19*. – 2. Aufl. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. – *Präambel*, Rdnr. 73 f.; siehe auch BVerfGE 40, 237, 251.
- 26] Erne, Roland: *Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich*. In: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. – S. 76-87, hier S. 83-84.
- 27] Decker, Frank: *Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Länderebene*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (2010) 3, S. 564-579, hier S. 571; umfassend: Jung, Sabine: *Die Logik direkter Demokratie*. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001. – S. 13-14 und passim; allgemein: Müller-Franken, Sebastian: *Verfassungsvergleichung*. In: Depenheuer, Otto / Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): *Verfassungstheorie*. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. – § 28, Rdnr. 25.
- 28] *Also in der Regel des dreistufigen Verfahrens „direkter Demokratie“, bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, siehe etwa den Beschluss des SPD-Parteivorstandes „Mehr Demokratie leben“, S. 8.* – (Fn. 5).
- 29] Patzelt, Werner J.: *Die Stimme des Volkes*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.06.2011*, S. 9; Erne: *Referendum*, S. 87. – (Fn. 26); vgl. auch Dreier, Horst / Wittreck, Fabian: *Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz*. In: Meier, Horst / Panzer, Gerhard (Hrsg.): *Direkte Demokratie im Grundgesetz? – Hofgeismar: Evangelische Akademie Hofgeismar*, 2010. – S. 7-44, hier S. 40. – (Hofgeismarer Protokolle; 353); in diese Richtung auch Meyer: *Demokratie*, S. 81-82. – (Fn. 14).
- 30] *Zur Inanspruchnahme des Menschen durch die Anforderungen des beruflichen wie privaten Lebens und der damit verbundenen Begrenzung seiner Kapazität für politische Betätigungen Depenheuer, Otto: Lob auf die schweigende Mehrheit. Verfassungstheoretische Überlegungen zu einem demoskopischen Begriff*. In: Stober, Rolf (Hrsg.): *Recht und Recht. Festschrift für Gerd Roellecke zum 70. Geburtstag*. – Stuttgart u. a.: Kohlhammer, 1997. – S. 57-78, hier S. 73-74 und S. 77-78.
- 31] Schmidt, Manfred G.: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. – 4., überarb. und erweiter. Aufl. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 348; zu den Kosten für die Werbung einer Stimme in der Schweiz: Biagini, Giovanni: *Ausgestaltung und Entwicklungsperspektiven des demokratischen Prinzips in der Schweiz*. In: Bauer, Hartmut / Huber, Peter M. u. a. (Hrsg.): *Demokratie in Europa*. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2005. – S. 107-137, hier S. 128. – (*Verfassungsentwicklung in Europa*; 1).
- 32] *Zu letzteren: Jörke, Dirk: Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (2011) 1-2, S. 13-18, hier S. 15-16; Schmidt: *Demokratiethorien*, S. 351. – (Fn. 31).
- 33] *In intellektueller Hinsicht ist die Rede von der Notwendigkeit eines „hohen Kompetenzniveaus“, Böhnke, Petra: Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (2011) 1-2, S. 18-25, hier S. 20; zur Begünstigung der gebildeten Mittelklassen in

- den neuen, „postrepräsentativen Dimensionen“ der Demokratie, Nolte, Paul: *Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (2011) 1-2, S. 5-12, hier S. 11-12.
- 34] Steinberg, Rudolf: *Das Volk und die direkte Demokratie*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.02.2012*, S. 7.
- 35] Jörke: *Bürgerbeteiligung*, S. 16-17. – (Fn. 32), unter Verweis auf Crouch, Colin: *Postdemokratie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2008. *Dies wird auch von den Befürwortern der Volksgesetzgebung gelegentlich indirekt eingestanden, wenn es etwa angesichts des Volksentscheids in Hamburg über die Schulreform im Jahre 2010 einschränkend heißt, dass „nicht zu jeder Zeit und zu jeder Gelegenheit [...] die direkte Ausübung durch Teile des Volkes die politisch angemessene Form sein“ müsse, Jüttner, Wolfgang: Mehr direkte Demokratie? Eine Relativierung*. In: *Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte*, 58 (2011) 1-2, S. 14-16, hier S. 15: *Die Ausübung von Staatsgewalt nur durch Teile des Volkes ist durchaus angemessen, solange sich auf diesem Wege die eigenen politischen Positionen durchsetzen lassen, nicht aber, wenn der politische Gegner als Minderheit auf die Idee kommt, das Instrument für seine Anliegen zu nutzen*.
- 36] Jörke: *Bürgerbeteiligung*, S. 16. – (Fn. 32); Voßkuhle, Andreas: *Über die Demokratie in Europa*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.02.2012*, S. 7.
- 37] *Siehe den Beschluss des SPD-Parteivorstandes „Mehr Demokratie leben“, S. 9-10.* – (Fn. 5).
- 38] Isensee, Josef: *Der antiplebiszitäre Zug des Grundgesetzes*. In: Akyürek, Metin u. a. (Hrsg.): *Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie – Föderalismus – Rechtsstaatlichkeit*. – Wien: Manz, 2002. – S. 53-83, hier S. 74; a. A. Arnim, Hans Herbert von: *Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene*. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 43 (1990) 3, S. 85-97, hier S. 91; Huber, Peter M.: *Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 126 (2001) 2, S. 165-203, hier S. 186.
- 39] Isensee: *Zug*, S. 74. – (Fn. 38); Volkmann: *Demokratieprinzip*, Art. 20, Rdnr. 6. – (Fn. 4).
- 40] *Der Abgeordnete hat ein Amt: BVerfGE 40, 296, 314.*
- 41] Isensee, Josef: *Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? Zu den Grenzen der Weitung des plebiszitären Potentials der Thüringer Verfassung*. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 116 (2001) 15, S. 1161-1170, hier S. 1164-1165; ders.: *Zug*, S. 72. – (Fn. 38); Sachs, Michael: *Ewigkeitsgarantie für Grenzen der Volksgesetzgebung? In: Landes- und Kommunalverwaltung*, 12 (2002) 6, S. 249-252, hier S. 251 mit Fn. 16; Schmidt-Aßmann, Eberhard: *Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 116 (1991) 3, S. 329-390, hier S. 351-352; zur Wahl: Meyer, Hans: *Demokratische Wahl und Wahlsystem*. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – Bd. 3: *Demokratie – Bundesorgane*. – 3., völlig neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2005. – § 45, Rdnr. 4; a. A. Hartmann, Bernd J.: *Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 134 (2009) 1, S. 1-34, hier S. 10-11; Krause, Peter: *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie*. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – Bd. 3: *Demokratie – Bundesorgane*. – 3., völlig neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2005. – § 35, Rdnr. 24; Maurer, Hartmut: *Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie*. –

- Heidelberg: C.F. Müller, 1997. – S. 8. – (Schriftenreihe / Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe; 227); zur Wahl: Krüger, Herbert: *Allgemeine Staatslehre*. – 2., durchges. Aufl. – Stuttgart u. a.: Kohlhammer, 1966. – S. 250-251.
- 42] Zur Kategorie der Verfassungserwartung: Isensee, Josef: *Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung*. In: ders. / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – Bd. 9: *Allgemeine Grundrechtslehren*. – 3., völlig Neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2011. – § 190, Rdnr. 204-211 und passim.
- 43] Meyer: *Demokratie*, S. 80. – (Fn. 14).
- 44] Zu dieser Unterscheidung: Rupp, Hans Heinrich: *Staat und Gesellschaft*. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – Bd. 2: *Verfassungsstaat*. – 3., völlig Neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2004. – § 31, Rdnr. 17 ff. und passim; Herzog, Roman: *Allgemeine Staatslehre*. – Frankfurt am Main: Athenäum, 1971. – S. 146-147. – (Lehrbücher des öffentlichen Rechts; 1).
- 45] Depenheuer, Otto: *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 55 (1996), S. 90-123, hier S. 116; Grawert, Rolf: *Zur Verfassungsreform*. In: *Der Staat*, 18 (1979) 2, S. 229-258, S. 235; Isensee: *Volksgesetzgebung*, S. 1164. – (Fn. 41); Jesse, Eckhard: *Mehr plebiszitäre Elemente in der Parteiendemokratie?* In: Rütther, Günther (Hrsg.): *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?* – Baden-Baden: Nomos, 1996. – S. 170-182, hier S. 179; Klein, Eckart: *Diskussionsbeitrag*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 55 (1996), S. 161-162, hier S. 162; Kriele, Martin: *Probleme mit dem Plebiszit*. In: ders.: *Die demokratische Weltrevolution und andere Beiträge*. – Berlin: Duncker & Humblot, 1997. – S. 310. – (Beiträge zur politischen Wissenschaft; 96); Lerche: *Grundfragen*, S. 191. – (Fn. 19); Zacher: *Elemente*, S. 742. – (Fn. 22).
- 46] Kielmansegg: *Demokratie*, S. 72-73. – (Fn. 24); Zacher: *Elemente*, S. 742. – (Fn. 22).
- 47] Jung: *Logik*, S. 285-294. – (Fn. 27); insoweit auch noch Decker: *Placebo*, S. 574-575. – (Fn. 27).
- 48] *Deswegen lässt sich auch beim Referendum nicht sagen, Gesetzgeber sei „das Volk“*, siehe Huber, Hans: *Das Gesetzesreferendum. Vergleichende und kritische Betrachtungen*. – Tübingen: Mohr, 1969. – S. 17-18. – (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart; 383).
- 49] *Zur Unverzichtbarkeit der Institutionen der repräsentativen Demokratie zur Bewältigung des Pluralismus: Volkmann: Demokratieprinzip*, Art. 20, Rdnr. 7. – (Fn. 4); Isensee: *Zug*, S. 71. – (Fn. 38); Voßkuhle, Andreas: *Über die Demokratie in Europa*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 09.02.2012, S. 7; klassisch: Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government*, 1861, hier zitiert nach: McCallum, Ronald B. (Hrsg.): *On Liberty and Considerations on Representative Government*. – Oxford: Blackwell, 1948. – S. 324.
- 50] *Wie die Regierung auf Antrag des Parlaments (Art. 60 Abs. 2 Satz 1 Verf. Bad.-Württ.), der Präsident der Republik auf Vorschlag der Regierung oder des Parlaments (Art. 11 Abs. 1 Franz. Verf.) bzw. nach Beschluss des Parlaments, der auf Vorschlag des Ministerrates bzw. des Parlaments gefasst wird (Art. 44 Abs. 2 Satz 1, 2 Griech. Verf.) oder schließlich das Parlament selbst (Art. 60 Abs. 1 Satz 2 Verf. Bad.-Württ.)*.
- 51] *Neudeutsch: „top down“, vgl. Wagschal, Uwe: Wer sagt warum „nein“ zu Europa? Eine Datenanalyse direktdemokratischer Entscheidungen*. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 8 (2010) 4, S. 530-552, hier S. 533.
- 52] *So die schweizerische Referendumsinitiative*, Art. 141 Schweiz. BVerf.
- 53] *Neudeutsch: „bottom up“, vgl. Wagschal: Europa*, S. 533. – (Fn. 51).
- 54] *Vgl. Kielmansegg, Peter Graf: Parlamentarisches System und direkte Demokratie*. In: *Akademie-Journal*, (1996) 2, S. 2-5, hier S. 4.
- 55] *Was etwa der Fall gewesen wäre, wäre der Vorschlag des Bundesparteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bremen im Jahre 1991 verwirklicht worden, die Entscheidung über den Sitz der Regierung in Bonn oder Berlin in einer Volksabstimmung treffen zu lassen; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.06.1991, S. 1.*
- 56] *Kielmansegg: System*, S. 3. – (Fn. 54).
- 57] *Erne: Referendum*, S. 80 und 87. – (Fn. 26).
- 58] *Historische Beispiele sind etwa die cäsaristischen Plebiszite in Frankreich unter Napoléon Bonaparte in den Jahren 1800, 1802 und 1804 (vgl. Loewenstein, Karl: Beiträge zur Staatssoziologie*. – Tübingen: Mohr, 1961. – S. 193 ff.), in der NS-Zeit (näher Bracher, Karl Dietrich / Sauer, Wolfgang / Schulz, Gerhard: *Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*. – Köln; Opladen: Westdeutscher Verlag, 1960. – S. 348 ff.) oder in der DDR (hierzu Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat*. – München: Kösel, 1967. – S. 57 ff.).
- 59] *Patzelt, Werner J.: Die Stimme des Volkes*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 03.06.2011, S. 9; zuvor bereits Doehring, Karl: *Repräsentative Demokratie im Zwielicht*. In: Götz, Volkmar u. a. (Hrsg.): *Liber amicorum Günther Jaenicke – zum 85. Geburtstag*. – Berlin u. a.: Springer, 1998. – S. 917-929, hier S. 926. – (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; 135); zur Delegitimation der Gegner eines Infrastrukturprojekts durch einen zustimmenden Volksentscheid, Erne: *Referendum*, S. 86. – (Fn. 26).
- 60] *Dies galt ebenso zumindest für Teile der baden-württembergischen Landesregierung, hierbei auch für Ministerpräsident Winfried Kretschmann, der ursprünglich zu den Gegnern des Projekts gehört hatte, diesem nun aber keine weiteren Steine mehr in den Weg legen wollte, Süddeutsche Zeitung vom 07.02.2012, S. 6. Die „Parkschützer“ freilich ließen sich von der Abstimmung und deren Ergebnis nicht überzeugen und halten ihre Obstruktion („Widerstand“) aufrecht.*
- 61] *Zur Parallele zwischen Volksabstimmungen und Gottesurteilen Schmitt-Glaeser, Walter: ... die Antwort gibt das Volk. Verfassungspolitische Erwägungen zur aktuellen Plebiszitediskussion*. In: *Badura, Peter u. a. (Hrsg.): Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*. – München: C.H. Beck, 1993. – S. 315-328, hier S. 328.
- 62] *Kielmansegg: Demokratie*, S. 72-73. – (Fn. 24).
- 63] *Kriesi, Hanspeter: Direkte Demokratie in der Schweiz*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 41 (1991) 23, S. 44-54, hier S. 45.
- 64] *Klassisch: Neidhart, Leonhard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. – Bern: Francke, 1970. – (Helvetia politica / B; 5); aus jüngerer Zeit Kielmansegg: *Demokratie*, S. 73-74. – (Fn. 24); eingehende Untersuchung für die grundgesetzliche Ordnung: Jung: *Logik*, S. 285 ff. – (Fn. 27); positive Bewertung dieses Effekts jedoch bei Decker: *Volksgesetzgebung*, S. 55 ff. – (Fn. 7).
- 65] *Vgl. Lerche: Grundfragen*, S. 186. – (Fn. 19); Decker: *Volksgesetzgebung*, S. 60-61. – (Fn. 7); zur Funktion eines Oppositionsersatzes auch Dreier / Wittreck: *Demokratie*, S. 40. – (Fn. 29).

- 66] Der Bürger konnte aufgrund einer in dieser Frage bestehenden informellen Allparteienkoalition zur europäischen Integration nie ein Urteil abgeben: Kielmansegg, Peter Graf: Letzte Rettung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.02.2011, S. 8.
- 67] Imboden, Max: Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit. In: ders.: Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge. – Basel u. a.: Helbing & Lichtenhahn, 1971. – S. 119.
- 68] Oberreuter, Heinrich: Repräsentative und plebiszitäre Elemente als sich ergänzende politische Prinzipien. In: Rütger, Günther (Hrsg.): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? – Baden-Baden: Nomos, 1996. – S. 261-274, hier S. 269-270.
- 69] Schmidt: Demokratietheorien, S. 350. – (Fn. 31); Steinberg, Rudolf: Das Volk und die direkte Demokratie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.02.2012, S. 7: „Verstärkung der demokratischen Legitimation der Entscheidung“; Lübke, Hermann: Jenseits von Gut und Böse. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.12.2011, S. 9.
- 70] Gerhard Robbers, in: Dolzer, Rudolf / Graßhof, Karin u. a. (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. – Loseblatt-Ausgabe. – Bd. 4. – Heidelberg: C.F. Müller, II/2012. – Art. 20, Rdnr. 788; D’Atena, Antonio: Das demokratische Prinzip im System der Verfassungsprinzipien. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 47 (1999), S. 1-14, hier S. 4-5.
- 71] BVerfGE 62, 1, 43.
- 72] Isensee: Zug, S. 74. – (Fn. 38); gegen eine höherwertige Legitimität des Referendums schon Huber: Gesetzesreferendum, S. 18. – (Fn. 48); siehe auch Decker: Volksgesetzgebung, S. 41-42. – (Fn. 7).
- 73] Kant, Immanuel: Erster Definitivartikel zum Ewigen Frieden, 1795. In: Weischedel, Wilhelm (Hrsg.): Immanuel Kant. Werkausgabe. – Bd. 11: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. – S. 204: „Vielmehr ist meine äußere (rechtliche) Freiheit so zu erklären: sie ist die Befugnis, keinen äußeren Gesetzen zu gehorchen, als zu denen ich meine Beistimmung habe geben können“; ähnlich ders.: Metaphysik der Sitten, Teil 1, 1797, § 46. In: Weischedel, Wilhelm (Hrsg.): Immanuel Kant. Werkausgabe. – Bd. 8: Die Metaphysik der Sitten. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. – S. 432.
- 74] Deppenheuer: Funktionen, § 16, Rdnr. 51. – (Fn. 25); zur Akzeptanz im Sinne nicht einer normativen, sondern metarechtlichen Legitimität Jestaedt: Demokratieprinzip, S. 191, hier Fn. 53. – (Fn. 3).
- 75] Vgl. bereits Art. 106 Abs. 1 HChE; einige wenige Landesverfassungen kennen obligatorische Referenden über Verfassungsänderungen: Art. 123 Abs. 2 Hess. Verf., Art. 75 Abs. 2 BayVerf. und Art. 100 Satz 2 Berl. Verf.
- 76] Zum Zusammenhang von Staatsgebiet und der Gewährung von Freizügigkeit: Vitzthum, Wolfgang Graf: Raum und Umwelt im Völkerrecht. In: ders. (Hrsg.): Völkerrecht. – 5., neu bearb. Aufl. – Berlin; New York: De Gruyter, 2010. – 5. Abschnitt, Rdnr. 16. Der „Schengen-Besitzstand“ ist zwar in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen worden und damit für alle Mitgliedstaaten bindend. Seine Regelungen sind jedoch auf neue Mitglieder nicht sofort mit deren Beitritt anwendbar, sondern erst nach einer entsprechend dem geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren durchgeführten Prüfung, an deren Ende der Rat einstimmig mit den Stimmen seiner Mitglieder nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss fassen muss, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des betreffenden Besitzstandes in dem jeweiligen neuen Mitgliedstaat gegeben sind; siehe z. B. Art. 4 Abs. 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumä-

- niens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 21.06.2005, L 157/204.
- 77] Isensee: Zug, S. 82. – (Fn. 38).
- 78] Für die Zukunft der Europäischen Union: Herzog, Roman: Interview. In: Zeit Online vom 25.09.2011; Kirchhof, Ferdinand: Interview. In: Welt am Sonntag vom 05.02.2012, S. 3; siehe bereits auch Habermas, Jürgen: Erste Hilfe für Europa. In: Die Zeit vom 29.11.2007, S. 6-7; zutreffend weist Möllers, Christoph: Demokratie – Zumutungen und Versprechungen. – Berlin: Wagenbach, 2008. – Aph. 133, darauf hin, dass in der Außenpolitik auch das Parlament völkerrechtliche Verträge nicht mehr ändern, sondern ihnen nur noch zustimmen kann, so dass bei der Volksabstimmung hierüber das typische Problem dieser Form demokratischer Entscheidung, die Ungeeignetheit, Kompromisse auszuhandeln, nicht auftritt; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer entsprechenden Grundgesetzänderung Decker, Andreas: Änderung Europäischen Primärrechts und Plebiszit in Deutschland. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 142 (2011) 5, S. 129-134, hier S. 131-132.
- 79] Siehe zum Beitritt der Türkei zur Europäischen Union: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. – Bd. 3: Demokratie – Bundesorgane. – 3., völlig Neubearb. und erweiter. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2005. – § 34, Rdnr. 22.
- 80] Rupp, Hans Heinrich: Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden? In: Neue Juristische Wochenschrift, 46 (1993) 1, S. 38-40, hier S. 39-40, zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU; Böckenförde: Willensbildung, § 34, Rdnr. 20-22. – (Fn. 79), zu Verfassungsänderungen.
- 81] Dies entspräche der Verfassungsrechtslage bzw. der Staatspraxis einer Reihe von europäischen Staaten: Während nur eine absolute Minderheit, vor allem einige der mittel- und osteuropäischen Staaten, auf der gesamtstaatlichen Ebene das Instrument der Volksgesetzgebung etabliert und die weit überwiegende Mehrheit hiervon abgesehen hat, Decker: Placebo, S. 574-575. – (Fn. 27), hält es eine Vielzahl von europäischen Staaten für notwendig, die für das Gemeinwesen in einem eng verstandenen Sinne grundsätzlichen Entscheidungen einem Referendum zu unterstellen, Erne: Referendum, S. 78-79. – (Fn. 26).
- 82] So bereits Weber, Max: Deutschlands künftige Staatsform. In: Mommsen, Wolfgang J. u. a. (Hrsg.): Max Weber. Gesamtausgabe. – Abteilung I: Schriften und Reden 1918-1920. – Bd. 16: Zur Neuordnung Deutschlands. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1988. – S. 134; später etwa Roman Herzog, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. – Loseblatt-Ausgabe. – München: C.H. Beck, VI/1980. – Art. 20, Abschnitt II, Rdnr. 41; siehe außerdem ablehnend zur Beschränkung der Einführung direktdemokratischer Elemente auf Referenden aus Sorge, diese könnten dem „Rückzug der direkten Demokratie in den Schmollwinkel der Blockadepolitik Vorschub leisten“, Wittreck, Fabian: Volksgesetzgebung: Königsweg oder Irrweg der direkten Demokratie? In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 8 (2010) 4, S. 553-563, hier S. 559-560.
- 83] Kriesi: Demokratie, S. 45. – (Fn. 63).
- 84] Huber: Gesetzesreferendum, S. 21. – (Fn. 48).
- 85] Scheuch, Erwin K.: Der Platz der direkten in der parlamentarischen Demokratie. In: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. – S. 316-323, hier S. 319.
- 86] Huber: Gesetzesreferendum, S. 21. – (Fn. 48), auch zum Folgenden.

- 87| *Zur Geschichte der schweizerischen Referenden über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen siehe Biaggini: Ausgestaltung, S. 133. – (Fn. 31): Ablehnung des Beitritts im Referendum im Jahre 1986, Zustimmung im Jahre 2002.*
- 88| *Volkman: Demokratieprinzip, Art. 20, Rdnr. 56. – (Fn. 4).*
- 89| *Siehe die Nachweise in Fn. 1.*
- 90| *Möllers: Demokratie, Aph. 1. – (Fn. 78).*

DER FINANZVORBEHALT

Christian Waldhoff

Mit „Finanzvorbehalt“, „Finanztabu“, „Finanzausschlussklauseln“ und anderen Bezeichnungen werden Regelungen in der Normierung direktdemokratischer Verfahren bezeichnet, die bestimmte finanzrelevante Angelegenheiten aus der Volksgesetzgebung ausnehmen. Sie gehören zur deutschen Regelungstradition dieses Bereichs von Anfang an. Das ist insofern bemerkenswert, als etwa in der Schweiz und auf einzelstaatlicher Ebene auch in den USA derartige Einschränkungen gerade nicht bestehen und Finanzfragen in gewisser Hinsicht einen Schwerpunkt der Abstimmungen bilden.¹ Angesprochen ist damit das spannungsreiche Verhältnis zwischen „direkter Demokratie“ und Finanzfragen, die „auffällige Unsicherheit gegenüber der Frage, wieweit Finanzangelegenheiten sich für die Methoden der unmittelbaren Demokratie eignen“, wie es bereits Carl Schmitt formulierte.²

Meine These in diesem Zusammenhang ist, dass sich die Finanzvorbehalte auf Ebene der Landesverfassungen in ihrer Funktion zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts rechtfertigen und dass insbesondere zwischen demokratischen Systemen, die flächendeckend direktdemokratisch „imprägniert“ sind und solchen, die lediglich punktuelle direktdemokratische Intervention zulassen, unterschieden werden muss. Gleichwohl ist schon einleitend zu konzedieren, dass wir es hier mit einem Dilemma zu tun haben: Folgt

man der formulierten These, sind die Möglichkeiten „direkter Demokratie“ von vornherein entscheidend begrenzt; folgt man ihr nicht, erscheint das parlamentarische Budgetrecht an einer entscheidenden Flanke ungeschützt. Eine einfache Lösung kann es nicht geben.

Im Folgenden werde ich zunächst kurz auf die Hintergründe der Entstehung dieser Vorbehalte eingehen, bevor die Interpretation der Reichweite – hier spielen sich die aktuellen Streitfragen ab –, das heißt, die teilweise schwankende Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte darzustellen und zu bewerten sein wird.

ZUM HISTORISCHEN HINTERGRUND DER FINANZ-VORBEHALTE

Die erste Vorschrift dieser Art stellt § 23 Abs. 3 des Gesetzes, die badische Verfassung betreffend, vom 21. März 1919 dar: „Ausgeschlossen von der Volksabstimmung sind: [...] das Finanzgesetz; die Gesetze über Steuern und Abgaben soweit bei diesen nicht das Staatsministerium die Vornahme der Volksabstimmung beschließt.“ Auf diese Norm wurde dann auch bei den Beratungen des späteren Art. 73 Abs. 4 WRV, der wiederum Vorbildwirkungen für alle weiteren Verfassungen bis in die Zeit nach 1945 hinein entfaltete, Bezug genommen. Art. 73 Abs. 4 WRV lautet: „Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.“³

Finanzausschlussklauseln finden sich in der Gegenwart in allen Landesverfassungen:⁴ in Baden-Württemberg Art. 60 Abs. 6, in Bayern Art. 73, in Berlin Art. 62 Abs. 2, in Brandenburg Art. 76 Abs. 2, in Bremen Art. 70 Abs. 2, in Hamburg Art. 50 Abs. 1 Satz 2, in Hessen Art. 48 Abs. 1 Satz 3, in Mecklenburg-Vorpommern Art. 59 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 60 Abs. 2, in Niedersachsen Art. 48 Abs. 1 Satz 3, in Nordrhein-Westfalen Art. 68 Abs. 1 Satz 4, in Rheinland-Pfalz Art. 109 Abs. 3 Satz 2, im Saarland Art. 99 Abs. 1 Satz 3, in Sachsen Art. 73 Abs. 1, in Sachsen-Anhalt Art. 81 Abs. 1 Satz 3, in Schleswig-Holstein Art. 41 Abs. 2 und in Thüringen Art. 82 Abs. 2 der jeweiligen Landesverfassung.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob es sich bei den Klauseln um ein überholtes obrigkeitsstaatliches Relikt oder um eine Einschränkung mit einleuchtender, vielleicht zwingender Funktion handelt. Die Tatsache,

dass es sich bei den Finanzausschlussklauseln um ein spezifisch deutsches Instrument handelt sowie ihre Genese, werfen dabei den Verdacht auf, es handle sich um ein obrigkeitsstaatliches Relikt. Jörg Detlef Kühne formuliert plastisch, diese seien „verfassungspolitisch-anthropologisch nichts anderes als der bemerkenswerte Fall eines Mißtrauens gegenüber dem Volk durch die von ihm eingesetzten Organe“.⁵ Teilweise wird gar eine übertriebene Sparsamkeit gegenüber Minderheiten als tieferer Grund der Finanzausschlussklauseln vermutet.⁶

Zuzugeben ist, dass das in den Materialien nachweisbare Argument, Finanzfragen seien zu komplex für die abstimmende Bevölkerung, in dieser Allgemeinheit noch nicht verfangt:⁷ In hochentwickelten Gesellschaften existieren kaum noch „unkomplexe“ Entscheidungslagen.⁸ Dennoch liegt dieser Ansicht ein richtiger Gedanke zugrunde, der sich als Spezifikum des Haushaltsverfassungsrechts erweist: Ein einfaches plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ sprengte das fein austarierte Haushaltsverfahren⁹ zwischen alleiniger Budgetinitiative der Exekutive und alleiniger Budgethoheit des Parlaments.¹⁰ Geht es lediglich um punktuelle „Korrekturmöglichkeiten“ durch das Volk bei im Übrigen repräsentativ-demokratisch getroffenen Entscheidungen – Peter Lerche formuliert zutreffend, dass durch Volksabstimmungen getroffene Entscheidungen „in das organisatorische und zeitliche Funktionieren der Staatsorgane sozusagen hineingeschnitten werden“¹¹ –, handelt es sich bei den Finanzausschlussklauseln geradezu um eine zwingende Korrektur der Korrektur. Punktuelle direktdemokratische finanzwirtschaftliche Entscheidungen stellen in einem Repräsentativsystem ein Störungspotential, eine „Strukturwidrigkeit“¹² dar. Diese kann im Einzelfall die Funktionsfähigkeit der demokratischen Ordnung stärker beeinträchtigen, als punktuelle direktdemokratische (sonstige) Sachentscheidungen.¹³ Mehr noch als jede andere Entscheidung ist eine solche über Finanzfragen auf die „Läuterung der Interessen durch Repräsentation“,¹⁴ auf die erkenntnistheoretische Notwendigkeit der parlamentarischen Verfahren¹⁵ angewiesen.¹⁶ Auch wenn das Parlament in der parlamentarischen Demokratie kaum mehr die Schutzfunktionen erfüllt, die Staatsausgaben zu zügeln und damit die Steuerbelastung und Staatsverschuldung im Rahmen zu halten,¹⁷ was letztlich zu dem Instrumentarium des Art. 113 GG geführt hat,¹⁸ erfüllt der Ausschluss des Plebiszits in Finanzfragen eine fundamentale Aufgabe der Gewaltenteilung: Er gewährleistet die Budgethoheit und damit in letzter Konsequenz die aus der Volkssouveränität folgende Staatsleitung durch das Parlament.¹⁹

Diese Deutung erklärt auch zwanglos die abweichende Rechtslage in der Schweiz sowie auf einzelstaatlicher Ebene in den USA:²⁰ Sofern praktisch alle repräsentativ-demokratisch getroffenen Entscheidungen in der Referendumsdemokratie unter plebiszitärem Vorbehalt stehen, entfällt die Interpretation der Finanzausschlussklauseln unter dem Leitgesichtspunkt der Erhaltung des parlamentarischen Budgetrechts.²¹

DIE INTERPRETATION DER KLAUSELN IN DEN LANDESVERFASSUNGEN

Nach dem Wortlaut der meisten Finanzausschlussklauseln beziehen sich diese auf den „Staatshaushalt“ (nebst einigen terminologischen Varianten), nur die Verfassungen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wählen die allgemeinere Formulierung der „Finanzfragen“. Bereits unter der Geltung des Art. 73 Abs. 4 WRV war im höchsten Maße umstritten, ob der dort verwendete Begriff des „Haushaltsplans“ in einem formellen oder materiellen Sinn zu verstehen sei.²² Während Heinrich Triepel für eine Interpretation im strikten Wortsinn eintrat,²³ setzten dem andere Stimmen einen materiellen Haushaltsbegriff entgegen, der maßgeblich auf die Finanzwirksamkeit des in Rede stehenden Gesetzes abstellte.²⁴ Diese beiden Begriffsverständnisse prägen die Rechtsprechung bis zum heutigen Tage: Während sich der sächsische Verfassungsgerichtshof der formellen Sicht angeschlossen hat,²⁵ folgen die anderen Landesverfassungsgerichte dem materiellen Verständnis.²⁶

Unterstellt man ein materielles Begriffsverständnis, stimmen die Formulierungen der Finanzausschlussklauseln in den meisten Ländern mit derjenigen der „Finanzfragen“ in den restlichen Landesverfassungen inhaltlich überein.²⁷ Als Folgeproblem stellt sich jedoch sogleich die Frage, wann ein Gesetz „finanzwirksam“ ist. Größtenteils kann hierbei auf die zu Art. 113 GG entwickelte Dogmatik zurückgegriffen werden.²⁸ In jedem Fall ist eine substantielle Auswirkung auf das Volumen des Haushalts erforderlich. Es handelt sich mithin um das allgemeine Problem der Quantifizierung verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen. Abstrakt wird dies nicht bestimmbar sein, eine wertende Gesamtentscheidung unter Berücksichtigung aller Umstände ist erforderlich. Einen anderen Neuansatz verfolgt der Berliner Verfassungsgerichtshof:²⁹ Mit einer primär zeitlichen Abgrenzung wird der tradierte Dualismus zwischen materiellem und formellem Begriffsverständnis in den Hintergrund gedrängt. Der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 BerlVerf. schließe „nicht nur Volksbegehren (aus), die unmittelbar auf die Änderung eines bestehen-

den Haushaltsgesetzes gerichtet [...] (seien), sondern auch solche, die eine solche Änderung zwingend nach sich [...] zögen“. Er erstrecke sich „nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirk(t)en“. Wie der Sächsische setzt der Berliner Verfassungsgerichtshof zur Wahrung der Haushaltshoheit und zur Sicherung eines verfassungsgemäßen Haushalts auf die Selbsthilfe des Parlaments in Form der möglichen Derogation finanzwirksamer Volksgesetze.

Die Frage der Interpretation der Klauseln des Landesverfassungsgerichts scheint mir noch nicht abgeschlossen zu sein. Nach dem hier verfolgten Ansatz hat das materielle Verständnis die Argumente der Architektur des parlamentarischen Budgetrechts in der Demokratie auf seiner Seite, die „Berliner Lösung“ versucht das eingangs skizzierte Dilemma zu lösen, indem dem Parlament für die Zukunft ein Teil des Haushaltsrechts erhalten bleibt. Es bleibt abzuwarten, ob auch andere Landesverfassungsgerichte auf diese Linie einschwenken oder eigene Ansätze entwickeln werden. Wie bei jedem echten Dilemma wird es auch hier keine alle Seiten befriedigende Lösung geben können.³⁰

- 1| Waldhoff, Christian: *Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz*. – München: C.H. Beck, 1997. – S. 162-174. – (Münchener Universitätsschriften: Reihe der Juristischen Fakultät; 121); ferner Glaser, Andreas: *Nachhaltige Entwicklung und Demokratie. Ein Verfassungsrechtsvergleich der politischen Systems Deutschlands und der Schweiz*. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – S. 111-187; Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar: *Die direkte Demokratie in der Schweiz*. In: dies. (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 2., völlig überarb. Aufl. – München: Olzog, 2009. – S. 115-133; Heußner, Hermann K.: *Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA*. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 2., völlig überarb. Aufl. – München: Olzog, 2009. – S. 135-156.
- 2| Schmitt, Carl: *Demokratie und Finanz, hier zitiert nach ders.: Positionen und Begriffe. Im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles*. – 3. Aufl. – Berlin: Duncker & Humblot, 1994. – S. 97-99. Dieser Vortrag ist später auch in die Veröffentlichung: *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*. – Berlin u. a.: De Gruyter, 1927. – S. 51-53, eingeflossen. Zur Rückführung derartiger Auffassungen auf Rousseau vgl. Waldhoff, Christian: *Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie. Ein Verfassungsvergleich zwischen der Schweiz und Deutschland zum Freiheitsschutz des Bürgers vor staatlicher Finanzmacht*. In: Bertschi, Martin u. a. (Hrsg.): *Demokratie und Freiheit*. – Stuttgart u. a.: Boorberg, 1999. – S. 181-227, hier S. 183.

- 3| Näher Waldhoff: *Vorgaben*, S. 150-161. – (Fn. 1); Jung, Otmar: *Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung. Die Staatsrechtslehre und Staatspraxis der Weimarer Zeit*. In: *Der Staat*, 38 (1999) 1, S. 41-68; Rosenke, Torsten: *Die Finanzbeschränkungen bei der Volksgesetzgebung in Deutschland. Unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 68 Absatz 2 Satz 4 der nordrhein-westfälischen Verfassung*. – Baden-Baden: Nomos, 2005. – S. 33-125.
- 4| *Zur direkten Demokratie auf Landesebene allgemein* Krause, Peter: *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie*. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. – Bd. 3: *Demokratie – Bundesorgane*. – 3., völlig Neubearb. u. erweit. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 2005. – § 35 Rdnr. 27 ff.; ferner Jürgens, Gunther / Rehmet, Frank: *Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick*. In: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge*. – 2., völlig überarb. Aufl. – München: Olzog, 2009. – S. 197-234 sowie die Beiträge von Klaus Hahnzog, Andreas Kost, Christoph Degenhart sowie Michael Efler / Christian Posselt ebd.
- 5| Kühne, Jörg Detlef: *Volksgesetzgebung in Deutschland – zwischen Doktrinarismen und Legenden*. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 6 (1991), S. 116-132, hier S. 118.
- 6| So Krafczyk, Jürgen: *Der parlamentarische Finanzvorbehalt in der Volksgesetzgebung. Perspektiven für eine nähere Bestimmung der Zulässigkeit direktdemokratischer Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Haushalt de lege lata und de lege ferenda*. – Berlin: Duncker & Humblot, 2005. – S. 62. – (Schriften zum öffentlichen Recht; 980). – was allerdings die Frage aufwirft, wie Minderheiteninteressen ausgerechnet durch ein Plebiszit, bei dem schließlich auch die Mehrheit entscheidet, durchgesetzt werden sollen.
- 7| Weitergehend allerdings noch Waldhoff: *Vorgaben*, S. 218-226. – (Fn. 1); ders.: *Entscheidungen*, S. 180. – (Fn. 2).
- 8| Merten, Detlef: *Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder*. In: Blümel, Willi u. a. (Hrsg.): *Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland*. – Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 1993. – S. 47-62, hier S. 58. – (Speyerer Forschungsberichte; 117).
- 9| Vgl. BremStGH, 17.06.1997 – ST 7/96: *Volksentscheid sowie Volksbegehren und Budgetrecht des Parlaments*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17 (1998) 4, S. 388-389, hier S. 389; ferner BVerfGE 102, 176, 187; ThürVerfGH, 19.09.2001 – VerfGH 4/01: *Unzulässiges Volksbegehren*. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 12 (2002) 2, S. 83-98; SächsVerfGH, 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01: *Volksgesetzgebung und Haushaltsvorbehalt*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 22 (2003) 4, S. 472-476, hier S. 475.
- 10| Isensee, Josef: *Plebiszit unter Finanzvorbehalt*. In: Grupp, Klaus u. a. (Hrsg.): *Recht – Kultur – Finanzen. Festschrift für Reinhard Mußgnug*. – Heidelberg: C.F. Müller, 2005. – S. 101-127, hier S. 107-108; Müller-Franken, Sebastian: *Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt. Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen finanzwirksamer Volksgesetzgebung*. In: *Der Staat*, 44 (2005) 1, S. 19-42, hier S. 25-26 und S. 34-36.
- 11| Lerche, Peter: *Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie*. In: Huber, Peter M. u. a. (Hrsg.): *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*. – Tübingen: Mohr, 1995. – S. 179-193, hier S. 184.
- 12| Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: Brünneck, Alexander von (Hrsg.): *Ernst Fraenkel. Deutschland und die westlichen Demokratien*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. – S. 153-203, hier S. 176.

- 13| *Anderer Ansicht: Rosenke: Finanzbeschränkungen*, S. 214-336. – (Fn. 3).
- 14| Isensee: *Plebiszit*, S. 108 ff. – (Fn. 10).
- 15| Lepsius, Oliver: *Die erkenntnistheoretische Notwendigkeit des Parlamentarismus*. In: Bertschi, Martin u. a. (Hrsg.): *Demokratie und Freiheit*. – Stuttgart u. a.: Boorberg, 1999. – S. 123-180, durchgehend.
- 16| Vgl. ThürVerfGH, 19.09.2001 – VerfGH 4/01: *Unzulässiges Volksbegehren*. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 12 (2002) 2, S. 83-98, hier S. 93.
- 17| Degenhart, Christoph: *Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?* In: *Der Staat*, 31 (1992) 1, S. 77-97, hier S. 94.
- 18| *Auf Art. 113 GG stellt – als Argument zur Rechtfertigung der Finanzausschlussklauseln – auch ab: Platter, Julia: Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (2004) 3, S. 496-512, hier S. 505.
- 19| Isensee: *Plebiszit*, S. 106 und 108. – (Fn. 10); Müller-Franken: *Demokratie*, S. 38-41. – (Fn. 10); vgl. Badura, Peter: *Die Entscheidung über die Staatsaufgaben und ihre Finanzierung in der parlamentarischen Demokratie*. In: Osterloh, Lerke u. a. (Hrsg.): *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung. Festschrift für Peter Selmer*. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – S. 19-28, hier S. 26-27. – (Schriften zum öffentlichen Recht; 960).
- 20| *Zur Rechtslage dort Waldhoff: Vorgaben*, S. 162-174 und S. 371-380. – (Fn. 1); vgl. ferner Landwehr, Sandra: *Die finanzwirksame Volksgesetzgebung im Volksgesetzgebungsverfahren der Länder. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Finanzausschlussklauseln unter Berücksichtigung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung*. – Hamburg: Kovač, 2004. – S. 83-88. – (Schriftenreihe Verfassungsrecht in Forschung und Praxis; 21).
- 21| *Für die Übertragbarkeit, jedoch ohne überzeugende Argumente Weber-Grellet, Heinrich: Steuern im modernen Verfassungsstaat. Funktionen, Prinzipien und Strukturen des Steuerstaats und des Steuerrechts*. – Köln: Otto Schmidt, 2001. – S. 61-63; wie hier Landwehr: *Volksgesetzgebung*, S. 86-87. – (Fn. 20).
- 22| Ausführlich Isensee: *Plebiszit*, S. 106-107. – (Fn. 10); ders.: *Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? Zu den Grenzen der Weitung des plebiszitären Potenzials in der Thüringer Verfassung*. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 116 (2001) 15, S. 1161-1170; Krafczyk: *Finanzvorbehalt*, S. 25-54. – (Fn. 6); vgl. zur Weimarer Diskussion Schwiager, Christopher: *Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene in Weimarer Republik, Drittem Reich und Bundesrepublik Deutschland (1919-2002)*. – Berlin: Duncker & Humblot, 2005. – S. 133-143. – (Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht; 71); Jung, Otmar: *Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung. Die Staatsrechtslehre und Staatspraxis der Weimarer Zeit*. In: *Der Staat*, 38 (1999) 1, S. 41-68.
- 23| Triepel, Heinrich: *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 39 (1920), S. 456-546, hier S. 507.
- 24| Anschütz, Gerhard: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. – 14. Aufl. – Berlin: Stilke, 1933. – Art. 73, Anm. 10. – (Stilkes Rechtsbibliothek; 1); Kaisenberg, Georg: *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 6 (1927) 2, S. 169-191, hier S. 188; Schmitt, Carl: *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*. – Berlin: W. de Gruyter & Co., 1927. – S. 22-23.

- 25| SächsVerfGH, 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01: Volksgesetzgebung und Haushaltsvorbehalt. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 22 (2003) 4, S. 472-476, hier S. 473 und 475; vgl. zuvor Jach, Frank-Rüdiger: Der Ausschluß finanzwirksamer Gesetze von der Volksgesetzgebung. In: *Deutsche Verwaltungspraxis*, 50 (1999) 5, S. 179-184, hier S. 182-183; Jung, Otmar: Unverdient höchster Segen. Das BVerfG folgt der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 21 (2002) 1, S. 41-43.
- 26| BVerfGE 102, 176, 188; HmbVerfG, 22.04.2005 – HVerfG 5/04: Reichweite des Ausschlusskatalogs der Volksgesetzgebung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 121 (2006) 10, S. 631-636; ThürVerfGH, 19.09.2001 – VerfGH 4/01: Unzulässiges Volksbegehren. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 12 (2002) 2, S. 83-98, hier S. 93; VerfG Bbg, 19.09.2001 – VerfGH 4/01: Zulässigkeit von Volksinitiativen. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 116 (2001) 22, S. 1777-1778; vgl. auch zur Entwicklung der Rechtsprechung: Platter: *Entwicklungen*, S. 502-512. – (Fn. 18); Kertels, Jessica / Brink, Stefan: Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 22 (2003) 4, S. 435-438.
- 27| Vgl. NRWVerfGH, 26.06.1981 – VerfGH 19/80: Unzulässiges Volksbegehren über Finanzfragen. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1 (1982) 4, S. 188-189.
- 28| Isensee: *Plebiszit*, S. 119, ausführlich S. 120 ff. – (Fn. 10).
- 29| BerlVerfGH, 06.10.2009 – VerfGH 63/08 und VerfGH 143/08: Zur Zulässigkeit von Volksbegehren und zum Verhältnis von Volks- und Parlamentsgesetzen. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 19 (2009) 11, S. 514-517 mit Anm. von Hellriegel / Schmitt. Damit rückt der VerfGH nach Änderung der Finanzausschlussklausel 2006 von seinem ursprünglich materiellen Verständnis, vgl. etwa BerlVerfGH, 22.11.2005 – VerfGH 35/04, ab.
- 30| Vgl. insgesamt demnächst auch Waldhoff, Christian / Aswege, Hanka von: *Direkte Demokratie und Staatsfinanzkrise – Abschaffung der Finanztabus als Ausweg?* In: *Jahrbuch der direkten Demokratie*, 3 (2011), im Erscheinen.

FÖDERALE ORDNUNG UND VOLKSGESETZGEBUNG¹

Sabine Kropp

DEMOKRATIE UND FÖDERALISMUS ALS STRUKTURPRINZIPIEN DES GRUNDGESETZES

Angesichts der erregten öffentlichen Diskussion um das Großprojekt „Stuttgart 21“ erhielten die Forderungen nach Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene neue Schubkraft.² Die Bürger versprechen sich von Plebisziten eine verbesserte, bürgernahe Politik.³ Schon seit Längerem schwindet ihr Vertrauen in die parlamentarisch-repräsentative Ordnung, wie sie vom Grundgesetz 1949 festgeschrieben wurde; tatsächlich zeigen sich in Umfragen nur noch rund 45 Prozent der Bürger mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland zufrieden.⁴ Entscheidungen, die von den demokratisch gewählten Regierungen und Parlamenten getroffen werden, finden heute nicht mehr unbezweifelte Akzeptanz der Wähler. Stattdessen formiert sich insbesondere gegen größere Infrastrukturprojekte lokaler oder regionaler Widerstand: Eine wachsende Zahl von Bürgern fordert mit Nachdruck frühzeitige Mitsprache- und unmittelbare Entscheidungsrechte bei Planungs- und Gesetzgebungsverfahren ein. Die politikwissenschaftlichen und politischen Debatten der vergangenen Jahre kreisten angesichts dieser Entwicklungen insbesondere um die Frage, ob

repräsentative und direktdemokratische Verfahrensweisen kompatibel seien⁵ und inwieweit letztere die Interessen begünstigten, die ohnedies durchsetzungsstark sind.⁶ Dabei ist es überraschend, dass trotz eines stetig wachsenden Schrifttums und intensiver Debatten die Frage, inwiefern sich die deutsche Spielart des Verbundföderalismus und direktdemokratische Instrumente wechselseitig ergänzen, bis heute eher als randständiger Aspekt behandelt wurde.⁷

Der allgemeine Hinweis, dass auch andere Bundesstaaten direktdemokratische Elemente praktizieren, verfängt dabei nur bedingt. Es gibt unterschiedliche Typen von Bundesstaaten und auch verschiedene Ausprägungen von Demokratie – und damit eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten, bei denen sich die beiden Strukturelemente mehr oder weniger gut ergänzen.⁸ Gerade wenn man die Schweizer Demokratie, die häufig als beispielgebend für Reformen des bundesdeutschen Systems herangezogen wird, mit eben jenem vergleicht, wird deutlich, wie unterschiedlich die Systemkonfigurationen in beiden Ländern gestaltet sind: In der sprachlich heterogenen Schweiz ist ein weitgehend trennföderales System verwirklicht, bei dem Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung grundsätzlich entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen werden.⁹ Der Föderalismus ist dort nicht, wie in Deutschland, mit dem Parteienwettbewerb und der repräsentativen Demokratie, sondern mit Konkordanz und mit „direkter Demokratie“ verknüpft. Die Regierungen sind nicht vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig; weder im Bund noch in den Kantonen gelten somit die Grundprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems. Die großen Parteien bilden stattdessen nach der sogenannten Schweizer „Zauberformel“ gemeinsam eine Regierung, um potentielle Abstimmungsniederlagen bei Plebisziten zu vermeiden; ein Wechselspiel von Regierungsmehrheit und Opposition gibt es nicht. Die Parteiensysteme auf kantonaler und auf Bundesebene setzen die gesellschaftliche Heterogenität der Schweiz organisatorisch um und unterscheiden sich somit teilweise beträchtlich.¹⁰

Ein gänzlich anderes Modell ist hingegen im deutschen Bundesstaat verwirklicht. Dort prägen Kooperation und Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern die politische Alltagsarbeit. Die Politikverflechtung erstreckt sich aufgrund der Mitgliedschaft in der EU zudem auf eine supranationale Ebene. Der deutsche Föderalismus, der sich auch in der Organisation der Parteien widerspiegelt, ist wiederum eng mit der repräsentativen Wettbewerbsdemokratie verschränkt. Im Normalfall werden nicht, wie in der

Schweiz, sogenannte *surplus coalitions* gebildet, die mehr Parteien als für eine einfache Mehrheit erforderlich in die Regierung einbinden. Üblich sind vielmehr *minimal winning coalitions*, also kleine siegreiche Koalitionen, die durch den Austritt einer Partei aus dem Regierungsbündnis ihre parlamentarische Mehrheit verlieren. Das Wechselspiel von Mehrheit und Opposition prägt somit den politischen Wettbewerb in Deutschland, auch wenn das Parteiensystem in jüngerer Vergangenheit einer stärkeren Fragmentierung und einer zunehmenden Volatilität unterworfen war.¹¹ Anders als der Schweizer Bundesrat, hängt die Bundesregierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab, wodurch die Opposition eine Volksgesetzgebung als Hebel für ein Veto nutzen könnte. Die deutsche Bundesstaatlichkeit ist zudem nicht der Idee der Vielfalt verpflichtet, sondern der des Unitarismus, die mit der grundgesetzlich verankerten Vorgabe der „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse einhergeht. Dieses verfassungsrechtliche Ziel ist tief in den politisch-kulturellen Tiefenschichten verwurzelt, wie Umfragen über Einstellungen der Bundesbürger zum föderalen System belegen.¹²

Der bloße Hinweis auf positive Wirkungen direktdemokratischer Elemente in der Schweiz allein vermag somit noch nicht zu überzeugen. Überträgt man einzelne institutionelle Komponenten von einem System auf das andere, gehen von ihnen voraussichtlich andere Wirkungen aus. So schließen direktdemokratische Instrumente an den kooperativen, stark verflochtenen und europäisierten deutschen Föderalismus auf andere Weise an als an trennföderale Strukturen. Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich entsprechend mit der Frage, wie die seit einiger Zeit geforderte Volksgesetzgebung auf Bundesebene, die unmittelbare Sachentscheidungen vorsieht, mit kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung harmonisieren würde.

KOOPERATIVER FÖDERALISMUS, POLITIKVERFLECHUNG UND VOLKSGESETZGEBUNG

Der deutsche Bundesstaat gilt als Paradebeispiel für ein föderales System, das maßgeblich von Kooperation und Entscheidungsverflechtung geprägt ist. Zwar werden die Begriffe „Politikverflechtung“ und „kooperativer Föderalismus“ zuweilen synonym verwendet. Dennoch bedeuten beide jeweils etwas anderes. *Verflechtung*¹³ entsteht, wenn gemeinsame Entscheidungen verfassungsrechtlich oder gesetzlich vorgeschrieben sind. Im Rahmen der Politikverflechtung planen, finanzieren und imple-

mentieren Bund und Länder staatliche Programme gemeinsam, oder sie nehmen für ein und dieselbe Aufgabe unterschiedliche Funktionen arbeitsteilig wahr.¹⁴ So ist der Bund beispielsweise weitgehend für die Gesetzgebung zuständig, die Verwaltungszuständigkeit liegt hingegen im Regelfall bei den Ländern. Entscheidungsverflechtung finden wir auch bei den Gemeinschaftsaufgaben, im Rahmen der Finanzverfassung oder bei zustimmungspflichtigen Gesetzen. Damit gehen ausgebaute Veto-rechte und Zustimmungshürden einher.

Demgegenüber beruht bundesstaatliche *Kooperation* grundsätzlich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit; die Gebietskörperschaften koordinieren Aufgaben, die in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, um grenzüberschreitende Probleme regeln zu können und um einer potenziellen Zentralisierung durch den Bund vorzubeugen. Als Beispiel für eine freiwillige Zusammenarbeit der Länder lassen sich Ministerkonferenzen, etwa die Kultusministerkonferenz, oder die vielfältigen Gremien der Ministerialbeamten von Bund und Ländern oder der Länder untereinander anführen. Im Rahmen einer solchen freiwilligen Kooperation ist es den Beteiligten unbenommen, Entscheidungen im Alleingang zu treffen, wenn sich die Vertreter der Gebietskörperschaften nicht einigen können. Allerdings kann der faktische politische Zwang zur Kooperation durchaus der Wirkungskraft einer gesetzlich bedingten Verpflichtung nahekommen. Einigen sich Bund und Länder oder die Länder untereinander nicht, müssen bei freiwilliger Zusammenarbeit nicht zwangsläufig Politikblockaden entstehen. Dies ist bei Politikverflechtung anders: Überwindet ein Vorhaben nicht die vorgeschriebenen Zustimmungshürden, bleibt es beim Status quo.

Manche politischen Programme kombinieren Elemente der Politikverflechtung und der freiwilligen Kooperation. Dies war auch bei dem Großprojekt „Stuttgart 21“ der Fall.¹⁵ Die Bundeseisenbahnen befinden sich zwar in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes, doch ist die Lage bekanntlich komplizierter.¹⁶ „Stuttgart 21“ ist ein eigenwirtschaftliches Projekt der sich im Besitz des Bundes befindlichen Deutschen Bahn AG. Während die Neubaustrecke Wendlingen–Ulm in den Bedarfsplan des Bundes und damit in das Bundesschienenwegeausbaugesetz aufgenommen wurde, ist dies bei dem Projekt „Stuttgart 21“ nicht der Fall. Der Bund ist zur Finanzierung des Vorhabens somit rechtlich nicht verpflichtet. Das Land Baden-Württemberg leistet ebenfalls nur einen freiwilligen, gleichwohl durch rechtsverbindliche Verträge abgesicherten Anteil an der Mitfinan-

zierung. Auch handelt es sich bei dem Vertrag nicht um die Ausführung von Bundesrecht durch das Land. Insofern ist „Stuttgart 21“ kein Element der föderalen Politikverflechtung; das Projekt beruht vielmehr auf freiwilliger bundesstaatlicher Kooperation. Deshalb wäre ein einseitiger Ausstieg des Landes Baden-Württemberg möglich gewesen – sieht man von den komplexen vertragsrechtlichen Bedingungen, die bei „Stuttgart 21“ gegeben sind, und dem vertraglich ausgeschlossenen Kündigungsrecht für die Vertragsparteien ab, die Grund zu gegenläufigen rechtlichen Auslegungen des Sachverhalts gaben.¹⁷ Gleichzeitig aber wurden bei dem Projekt auch Instrumente der Politikverflechtung zur Finanzierung eingesetzt. Zuschüsse werden zum Beispiel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes entnommen, das wiederum vom Land Baden-Württemberg kofinanziert wird.

Die Volksabstimmung am 27. November 2011 zielte somit darauf, mit der Rücknahme des Landesanteils an der Finanzierung eine durch bundesstaatliche Kooperation herbeigeführte, von den Parlamenten der unterschiedlichen Ebenen beratene und verabschiedete Entscheidung nachträglich außer Kraft zu setzen. „Stuttgart 21“ stellt somit einen Ausgangspunkt für weitergehende Überlegungen dar, ob bei einem Ausbau direktdemokratischer Elemente nicht auch die Koordinaten des kooperativen Föderalismus neu bestimmt werden müssten. Der Fall steht zudem symptomatisch für die institutionelle Komplexität, mit der in föderalen Verbundsystemen Entscheidungen herbeigeführt werden müssen. Mit Blick auf zu regelnde Materien muss zudem gefragt werden: Welche Wählerschaft auf welcher Ebene – Bund, Land, Kommune – soll und kann im Falle einer Entscheidungsverflechtung eine Angelegenheit verbindlich entscheiden? Angesichts der weitreichenden Praxis der Kofinanzierung von Programmen durch die EU sowie ihrer Zuständigkeit in vielen Fragen, mithin der „europäisierten“ Politikverflechtung, sind zudem Überlegungen erforderlich, ob und wie weit der Zugriff des Stimmvolkes einer Gebietskörperschaft auf von mehreren Einheiten gemeinsam ausgeübte Entscheidungsbefugnisse reichen kann.

GRENZEN DER VEREINBARKEIT VON VERBUNDFÖDERALISMUS UND VOLKSGESETZGEBUNG

Wie lassen sich nun Volksgesetzgebung und Verbundföderalismus miteinander vereinbaren? Den eingangs angestellten Überlegungen zufolge können Materien, die auf dem Wege der *freiwilligen föderalen Koopera-*

tion geregelt werden, durchaus mithilfe direktdemokratischer Verfahren entschieden werden. Kann jede Gebietskörperschaft eine Entscheidung in eigener Zuständigkeit treffen, bleibt sie also auch im Falle einer Nicht-Einigung handlungsfähig, entstehen zunächst keine unlösbaren Probleme für den Bundesstaat. Die Stimmbürgerschaft eines Bundeslandes greift dann nämlich nicht, wie bei politikverflochtenen Materien, auf per Gesetz festgelegte *gemeinsam* ausgeübte Entscheidungsrechte von Bund und Ländern über. So sind zum Beispiel landesspezifische Regelungen in der Schulpolitik möglich und üblich;¹⁸ selbst ein Ausstieg eines Landes aus der Kultusministerkonferenz ist vorstellbar, auch wenn die damit verbundenen politischen Kosten wohl beträchtlich wären.¹⁹ Die anderen Beteiligten können in einem solchen Fall auch weiterhin kooperieren, so dass ein Land bzw. eine Gebietskörperschaft eine gemeinsame Entscheidung von überregionaler Bedeutung nicht durch ein regionales oder lokales Veto zunichtemacht, selbst wenn sich die Stimmbürgerschaft gegen ein Vorhaben ausspricht. So hätte auch ein positives Votum der Wähler zum Ausstieg aus der Landesfinanzierung von „Stuttgart 21“ den Bau des Großprojekts nicht notwendig gestoppt, da der Bund „lediglich“ auf den Landesanteil an der Gesamtfinanzierung hätte verzichten müssen. Diese Aussage gilt freilich vorbehaltlich des politischen Drucks, den eine deutliche Mehrheit für den Landesausstieg auf die Deutsche Bahn AG ausgeübt hätte. Insofern sind kooperativer Föderalismus und Volksgesetzgebung zwar formal miteinander vereinbar; politische Probleme können freilich nicht ausgeschlossen werden, und zwar vor allem dann, wenn sich überschneidende Kompetenzkreise von Gebietskörperschaften eine freiwillige Kooperation nahelegen.

Denkbar wären neben den Belangen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, ebenfalls direktdemokratische Zugriffe eines Landesvolkes auf die nach der Föderalismusreform eingeführte *Abweichungsgesetzgebung*, die im Zuge der Föderalismusreform von 2006 in Art. 72 Abs. 3 GG für einzelne Materien der konkurrierenden Gesetzgebung ins Grundgesetz aufgenommen wurde.²⁰ Gleichzeitig wurden dort aber auch abweichungsfeste Kerne definiert. Die Abweichungsgesetzgebung²¹ schreibt jedoch lediglich einen Anwendungsvorrang fest, sie kann also durch nachgelagerte Bundesgesetzgebung (und damit grundsätzlich im parlamentarischen Verfahren) wieder korrigiert werden, was nicht unproblematische Kollisionen zwischen unterschiedlichen Demokratieformen mit sich bringen würde. Bislang haben die Landesgesetzgeber von ihrem Recht zur Abweichung von einheitlichen Regelungen jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht.

Schwieriger stellen sich Folgeabschätzungen im Bereich der *Politikverflechtung* dar: Welche Konsequenzen ergäben sich, wenn anstelle von Bundestag und Bundesrat das Volk direkt entscheiden könnte? Materien, die im Rahmen der Politikverflechtung entschieden werden, die also in der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Ländern liegen, eignen sich offenkundig weniger als Anwendungsfall für direktdemokratische Instrumente. Zur Veranschaulichung dieser Aussage sei an dieser Stelle ein Beispiel aus der Bildungspolitik angeführt: Die Bildungsplanung ist mit der Föderalismusreform 2006 in Art. 91b GG neu gefasst worden. Zwar konnte ein vollständiges Kooperationsverbot in letzter Minute abgewandt werden. Jedoch bedarf das Tätigwerden des Bundes bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung nun der Zustimmung *aller* Länder. Damit hat bereits ein Land die Möglichkeit, ein für die Gesamtheit der Länder bedeutsames Vorhaben zu blockieren. Volksentscheide in Ländern, die sich auf politikverflochtene Gegenstände richten, können folglich gesamtstaatlich bedeutsame Ergebnisse auf der Grundlage von Tauschgeschäften und Kompromissen, die in verbundföderalen Gremien ausgehandelt werden, verhindern. Sie können einzelne Gebietskörperschaften in die Lage versetzen, sich eine Zustimmung teuer „vergüten“ zu lassen.

Um sich die unterschiedlichen Wechselwirkungen von kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung mit direktdemokratischen Instrumenten vor Augen zu führen, lohnt ein vergleichender Blick auf die Schweizer Bildungspolitik. Die Bildungsverfassung von 2006 hat die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen ebenfalls neu geordnet und dabei die Pflicht zur Kooperation von Bund und Kantonen festgeschrieben. Die Bildungsverfassung fügt aber nur auf den ersten Blick Elemente der Politikverflechtung in die sonst eher trennföderal ausgestaltete Schweizer Bundesstaatlichkeit ein, sondern strebt stattdessen eine höhere Verbindlichkeit des kooperativen Föderalismus an. Die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften erfolgt weiterhin im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten.²² Das letzte Wort liegt bei den Stimmberechtigten, die mithilfe direktdemokratischer Instrumente ein Vorhaben annehmen oder ablehnen können. Selbst wenn ein oder mehrere Kantone eine Regelung nicht mittragen sollten, bleiben die übrigen Gebietskörperschaften also handlungsfähig.

Der *Vollzug von Bundesgesetzen* durch die Länder – immerhin der Regelfall des Verwaltungsvollzugs (Art. 83 GG) – kann wiederum nicht Gegenstand von Volksentscheiden auf Landesebene sein. Ähnliche Probleme

ergeben sich, wenn Materien auf EU-Ebene entschieden werden. Auch auf diese Materien könnte das deutsche Stimmvolk nicht mithilfe einer Volksgesetzgebung „von unten“ zugreifen, ohne die Verhandlungsposition der Bundesregierung in Brüssel einzuengen. Tauschgeschäfte in Brüssel sind komplex und davon geprägt, dass sie nicht nur punktuell abgeschlossen werden, sondern sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Erforderlich ist somit ein institutionelles Gedächtnis, das im Falle einer Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf das Volk nicht gegeben ist. Verhandlungsstrukturen im europäisierten Bundesstaat erstrecken sich über vier Ebenen, von der europäischen bis hin zur kommunalen Ebene, was bedeutet, dass vielen Förderprogrammen eine Mehrebenenstruktur eingeschrieben ist. In der Phase der Politikformulierung sowie beim Vollzug von Programmen, etwa im Rahmen der Regionalfonds oder des Europäischen Sozialfonds (ESF), ist ein überaus komplexes Mehrebenen-Geflecht entstanden, das zudem oft mehrere sektorale Politiken und fragmentierte Zuständigkeiten verknüpft und für den Bürger kaum durchschaubar ist. Es ist somit kein Zufall, dass die Schweiz einem EU-Beitritt zwar nicht nur, aber auch wegen ihrer weltweit einmaligen Referendumsdemokratie mit Skepsis gegenübersteht. Ohne weitreichende Institutionenreform wäre die Schweiz wohl schwerlich EU-kompatibel; plebiszitäre Verfahren wirken im Allgemeinen gegen eine supranationale Einbindung von Nationalstaaten.²³

Von europäischer Alltagspolitik, die Regelungen in Fachpolitiken vornimmt, sind die Diskussionen über eine Beteiligung des Stimmvolkes an Fragen zu unterscheiden, die sich auf eine weitere Verlagerung von Kernkompetenzen, etwa in der Haushalts- und Finanzpolitik, nach Brüssel beziehen und damit die staatliche Souveränität unmittelbar berühren. In diesem Falle steht zur Debatte, ob sich das Volk nach Art. 146 GG eine neue Verfassung geben muss. Dabei würde es sich jedoch nicht um eine Volksgesetzgebung von unten handeln; vielmehr würde ein ausgearbeiteter Entwurf zur Abstimmung gestellt.

Die Volksgesetzgebung liegt aufgrund ihres mehrheitsdemokratischen Charakters und des ihr innewohnenden „*Winner takes it all*“-Prinzips somit teilweise quer zu den institutionellen Mechanismen des von Verhandlungen geprägten, europäisierten Verbundföderalismus in Deutschland. Angesichts der weitreichenden Entscheidungsverflechtung in Deutschland liegt es somit nahe, dass die derzeit hohen Erwartungen der Bürger an plebiszitäre Instrumente enttäuscht werden, solange die

Grundstrukturen des europäisierten föderalen Systems unangetastet bleiben. Und umgekehrt: Konsequenter und auf breiter Ebene angewandt, würde die Volksgesetzgebung wohl eher in Richtung eines trennföderalen Systems wirken, das weniger die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen, sondern die Vielfalt in konkrete Politik umzusetzen versucht. Dies gälte dann letztlich auch für die Finanzbeziehungen und die Steuerpolitik, die sich in Richtung einer stärkeren Steuerautonomie der Länder entwickeln müsste.²⁴

Welche Optionen bieten sich bei einer Einführung der Volksgesetzgebung an? Eine Möglichkeit, diese Problemlagen zu handhaben, bestünde darin, die Reichweite der Volksgesetzgebung im Bund von vornherein zu begrenzen und Materien der Politikverflechtung von solchen Entscheidungsverfahren auszunehmen. Entschlösse man sich, direktdemokratische Instrumente einzuführen, läge es somit nahe, einen klar umrissenen Gesetzgebungskatalog ins Grundgesetz aufzunehmen oder aber Ausschlussstatbestände zu definieren, die der verbundföderalen Ordnung Rechnung tragen. Unverzichtbar scheint in jedem Fall eine gerichtliche ex ante Überprüfung der zur Abstimmung vorgesehenen Materien. Angesichts der Skepsis, mit der die deutschen Bürger auf Unterschiede bei der Verteilung öffentlicher Güter reagieren, stellt sich ohnedies die Frage, ob weniger Unitarismus und mehr Vielfalt tatsächlich auf breite Akzeptanz stoßen würden. Es scheint jedenfalls eher unwahrscheinlich, dass die Bürgerinnen und Bürger, die mehrheitlich für eine Einführung von direktdemokratischen Instrumenten in den meisten Regelungsbereichen plädieren, die möglichen langfristigen Folgen einer solchen Institutionenreform vor Augen haben.

Unklar ist auch, wie die *Länderbeteiligung an der Bundesgesetzgebung* institutionalisiert werden könnte. Die Länder müssten der Ewigkeitsklausel, also Art. 79 Abs. 3 GG, zufolge auch bei Volksentscheiden im Bund an der unmittelbaren Gesetzgebung beteiligt werden. Im Folgenden sollen zwei mögliche Varianten diskutiert werden. Erstens ließen sich als Ersatz für ein Votum des Bundesrates die Abstimmungsergebnisse in den Ländern gemäß ihrem Stimmenanteil im Bundesrat gewichten.²⁵ Der Vorteil dieser Regelung bestünde darin, dass die Länder als Einheiten im Gesetzgebungsprozess eindeutig repräsentiert blieben. Baden-Württemberg kann bei einer solchen Regelung zum Beispiel weiterhin sechs, das Saarland drei Stimmen einbringen. Diese Lösung weist zwar den Vorteil auf, dass die kleinen Länder von den großen nicht majorisiert werden

können.²⁶ Die kleinen Länder verfügen aber umgekehrt über die Möglichkeit, eine vom Bundesvolk mehrheitlich angenommene Vorlage zum Scheitern zu bringen, obwohl sie nur eine Minderheit des gesamten Volkes repräsentieren. Mit der majoritären Logik „direkter Demokratie“ wäre eine solche Lösung aber nur mühsam vereinbar. Anders als im herkömmlichen bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahren sind einer Abstimmung nachgelagerte Verhandlungen zudem nicht mehr möglich. Es ist kaum vorstellbar, dass der Vermittlungsausschuss als Inbegriff einer intransparenten, von politischen Eliten getragenen Institution ein Verhandlungsmandat übereignet bekäme und den mehrheitlich festgestellten Volkswillen ex post verändern könnte. Zur Moderation regionaler Konflikte eignet sich dieses Verfahren daher nur bedingt.

Denkbar wäre zweitens auch eine Lösung, die sich an den in der EU praktizierten Verfahren orientiert. So könnte eine Vorlage als angenommen gelten, wenn sie gleichzeitig von neun der sechzehn Länder und von 65 Prozent der Bevölkerung befürwortet wird. Bei dieser Variante wären die kleinen Länder nicht in der Lage, die großen zu majorisieren (und umgekehrt). Die Einschaltung des Vermittlungsausschusses ist allerdings auch bei dieser Variante nicht vorstellbar.²⁷ Führte man Volksentscheide ein, würde das föderale Verhandlungs- durch das majoritäre Demokratieprinzip somit beträchtlich eingehegt. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Volksgesetzgebung im Bund angesichts der mit ihr einhergehenden erheblichen Transaktionskosten voraussichtlich nicht allzu häufig angewandt würde. In der Schweiz geht die vergleichsweise hohe Zahl von Verfahren schließlich darauf zurück, dass fakultative Referenden dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.²⁸

ZUSAMMENFASSUNG UND VORSCHLÄGE ZUR AUSGESTALTUNG DES VERFAHRENS

1. Verbundföderale Strukturen lassen sich institutionell weniger gut mit dem Instrument der Volksgesetzgebung vereinbaren als ein trennföderales System. Die Volksgesetzgebung ist, wie gezeigt, nur eingeschränkt mit den verflochtenen, europäisierten Strukturen des deutschen Bundesstaates vereinbar. Sie kann als Instrument „von unten“ dazu führen, dass das Stimmvolk einer Gebietskörperschaft auf von mehreren Ebenen gemeinsam ausgeübte Zuständigkeiten zuzugreifen versucht. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang freiwillige Formen bundesstaatlicher Kooperation und die institutionalisierte Politikverflechtung. Bei

ersterer lässt sich eine Volksgesetzgebung in Bund und Ländern einfacher anwenden; bei letzterer ergeben sich hingegen größere Schwierigkeiten, da gesamtstaatlich wirksame Lösungen durch das Veto einer oder mehrerer Gebietskörperschaften verhindert werden können. Insofern wirken direktdemokratische Elemente grundsätzlich eher in die Richtung eines trennföderalen Systems. Sie dürften bei umfassender Anwendung langfristig auf eine partielle Entflechtung hinauslaufen und könnten die supranationale Einbindung Deutschlands abschwächen.

2. Angesichts der komplexen Mehrebenenstruktur, durch die sich die meisten politischen Programme auszeichnen, bietet es sich an, im Falle einer Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene entweder einen Positivkatalog ins Grundgesetz aufzunehmen, der die Materien, die vom Volk direkt entschieden werden können, klar definiert. Eine weitergehende Lösung bestünde in einem Negativkatalog, der für die bundesstaatliche Ordnung besonders problematische Materien von der plebiszitären Agenda ausschließt. Volksbegehren müssen auf jeden Fall ex ante auf ihre rechtliche Zulässigkeit durch Gerichte überprüft werden. Die kontroverse Debatte um „Stuttgart 21“ hat in diesem Zusammenhang ein Schlaglicht darauf geworfen, welche politischen Schwierigkeiten und rechtlichen Auslegungsprobleme die Anwendung direktdemokratischer Verfahren bei sich überschneidenden Kompetenzkreisen von Bund, Land und Kommune erzeugen kann. Diese Schwierigkeiten werden sich durch die inzwischen weitreichende Europäisierung vieler Fachpolitiken eher noch verschärfen. Den hochgesteckten Hoffnungen auf eine partizipatorische Revolution, die mit direktdemokratischen Instrumenten angetrieben würde, dürften angesichts der föderalen, europäisierten Kompetenzverteilung letztlich engere Grenzen gesetzt sein, als manche Befürworter meinen.

3. Je nachdem, für welche Gewichtung der Ländervoten man sich bei der Einführung der Volksgesetzgebung entschied, sind die Einflusschancen einzelner Länder(gruppen) sehr ungleich verteilt. Je nach angestrebter Lösung schwächt die Länderbeteiligung die majoritäre Logik der Volksgesetzgebung wieder ab. Da, anders als im herkömmlichen parlamentarischen Verfahren, eine Kompromissfindung über den Vermittlungsausschuss nicht denkbar wäre, sollte diese Frage vor einer Änderung des Grundgesetzes wohl abgewogen werden. Bei einer Volksgesetzgebung „von unten“ entfielen das für den Verbundföderalismus im Entscheidungsprozess typische Aushandeln und Abwägen unterschiedlicher Positionen

und regionaler Interessenlagen. Welche Wirkung direktdemokratische Instrumente im Einzelnen entfalten und wie häufig sie genutzt werden, hängt freilich maßgeblich von ihrer konkreten Ausgestaltung ab, unter anderem von der Möglichkeit parlamentarischer Mitsteuerung und Intervention, von der Höhe der angesetzten Quoren etc.

4. Insgesamt lässt sich eine eingeschränkte Vereinbarkeit von Verbundföderalismus und Volksgesetzgebung bejahen. Um den gestiegenen Partizipationsbedürfnissen der Bürger entgegenzukommen, erscheint es deshalb sinnvoller, sie frühzeitig in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden – und zwar noch in der vorplanerischen Phase. Eine intensive Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist angesichts des ihnen innewohnenden Verhandlungscharakters mit verbundföderalen Strukturen einfacher vereinbar als bei den plebiszitären Elementen. Selbst wenn der Elitecharakter solcher Foren, in die etwa in der Schweiz bei der „Vernehmlassung“ vor allem referendumsfähige Gruppen einbezogen werden,²⁹ unstrittig sein dürfte, so können staatliche Akteure doch gezielter schwer artikulierbare Interessen in den Verhandlungsprozess einbringen, als dies in plebiszitären Verfahren möglich ist. Bei diesen profitiert vor allem die mit Bildungs- und Organisationsressourcen gut ausgestattete Mittelschicht.³⁰ Allerdings müssten die beteiligten Akteure auch bereit sein, Vorhaben und Planungen fallen zu lassen, sollte sich herausstellen, dass sie nicht auf die notwendige Akzeptanz stoßen. Bisher setzte Bürgerbeteiligung voraus, dass das Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren bereits begonnen hatte. Der Bürger sieht sich „einem fertigen und vollständigen Antrag gegenüber, der [...] klare Zielvorstellungen des Vorhabenträgers präsentiert. Damit ist ein erheblicher Informationsnachteil verbunden, was Misstrauen hervorruft“.³¹ Die bloße Möglichkeit zur dezentralen Anpassung von im Kern bereits vorentschiedenen Vorhaben dürfte den gewachsenen Partizipationsansprüchen der Bürger jedenfalls nicht mehr ausreichen. Dies wiederum spricht in der Tat für eine möglichst frühzeitige, Vertrauen schaffende Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen, durch die sich auch die aufwendigen, mit hohen Transaktionskosten versehenen plebiszitären Verfahren teilweise erübrigen würden.

- 1| Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um die gekürzte und leicht veränderte Fassung eines Aufsatzes, der in der Festschrift für Oscar W. Gabriel erscheinen wird: Keil, Silke I. / Thaidigsmann, S. Isabell (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. – (im Erscheinen).
- 2| Vgl. die Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Verfahren im SPD-Leitantrag „Mehr Demokratie leben“ vom 04.12.2011. – http://www.spd.de/21576/20111204_beschluss_demokratie.html [09.01.2012].
- 3| Unmittelbar nach dem Volksentscheid zum Ausstieg aus der Landesfinanzierung in Baden-Württemberg wünschten sich 74 Prozent der deutschen Bürger mehr Volksentscheide. Dabei sprachen sich rund 90 Prozent der Anhänger der Linken und 60 Prozent der Anhänger von CDU/CSU für mehr Volksentscheide aus. Vgl. *ARD DeutschlandTrend* Dezember 2011. – http://www.infratest-dimap.de/typo3temp/pics/ARD-DeutschlandTREND_Dezember2011_18_a0ae0dca5.png [05.12.2011].
- 4| So eine Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen von 2008. – http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Archiv__weitere_Umfragen/Demokratie_und_Integration_1/ [18.01.2012].
- 5| Zum Beispiel Decker, Frank: *Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (2010) 3, S. 564-579.
- 6| Vgl. Gabriel, Oscar W.: *Das Volk als Gesetzgeber: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalpolitik aus der Perspektive der empirischen Forschung*. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 14 (1999) 4, S. 322-331; Merkel, Wolfgang: *Volksabstimmungen: Illusion und Realität*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (2011) 44-45, S. 53; Töller, Annette Elisabeth / Pannowitsch, Sylvia / Kuschek, Céline / Mennrich, Christian: *Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42 (2011) 3, S. 503-523.
- 7| Vgl. Patzelt, Werner J.: *Welche plebiszitären Instrumente können wir brauchen? Einige systematische Überlegungen*. In: *Jahrbuch für direkte Demokratie*, 2 (2010), S. 83.
- 8| Benz, Arthur: *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*. – Hagen: Institut für Politikwissenschaft der Fernuniversität Hagen, 2003. – (Polis; 57).
- 9| *Freilich gibt es auch in der Schweiz eine Vielzahl von Kooperationsformen zwischen den Kantonen einerseits und Bund und Kantonen andererseits*; vgl. u. a. Braun, Dietmar: *Constitutional Change in Switzerland*. In: *Publius*, 39 (2009) 2, S. 314-340; für die neue Schweizer Verfassung vgl. Ambühl, Hans / Hardmeier, Susanne: *Bildungspolitische Entwicklungen in der Schweiz: Zwischen kantonaler Schulautonomie und nationaler Harmonisierung*. In: *RdJB – Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 57 (2009) 2, S. 290-302.
- 10| Vgl. Vatter, Adrian: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. – Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften, 2002. – (Forschung Politikwissenschaft; 159).
- 11| *Der bipolare Parteienwettbewerb wird in Deutschland, erkennbar vor allem auf Landesebene, durch große Koalitionen sowie durch Regierungsbündnisse, die einer sogenannten ideologisch nicht verbundenen Opposition gegenüberstehen, sowie durch neue Mitbewerber im Parteienspektrum tendenziell aufgeweicht*.

- 12] Vgl. hierzu Petersen, Thieß / Scheller, Henrik / Wintermann, Ole: *Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and the Political Debate*. In: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 559-586.
- 13] Vgl. Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. – Kronberg: Scriptor, 1976. – (Ergebnisse der Sozialwissenschaften; 1).
- 14] Vgl. Kropp, Sabine: *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. – S. 11-12.
- 15] Vgl. Kropp, Sabine: „Stuttgart 21“ – Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie. In: *Jahrbuch des Föderalismus*, 12 (2011), S. 192-193.
- 16] Hans Meyer leitet in seinem Gutachten für die baden-württembergische Landtagsfraktion der Grünen aus Art. 104a Abs. 1 GG ein Kooperationsverbot ab und folgert, dass der Landesanteil an der Finanzierung des Projekts verfassungswidrig sei und dem Land vom Bund sogar zurückerstattet werden müsse; vgl. Meyer, Hans: *Finanzverfassungsrechtliche Fragen des Stuttgarter Bahnhofskonflikts*. Rechtsgutachten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg. – Berlin, 2010. Dem widersprechen Klaus-Peter Dolde und Winfried Porsch (2011) mit dem Hinweis, dass sich Bundes- und Landesaufgaben faktisch verschränken und überschneiden und ein Verbot der Zusammenarbeit nicht aus Art. 104a Abs. 1 GG abgeleitet werden könne; Dolde, Klaus-Peter / Porsch, Winfried: *Eisenbahninfrastruktur und Finanzverfassung*. Dargestellt am Beispiel des Bahnprojekts Stuttgart-Ulm. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 30 (2011) 14, S. 833-838.
- 17] Vgl. hierzu auch die Gutachten von Hermes, Georg / Wieland, Joachim: *Rechtliche Möglichkeiten des Landes Baden-Württemberg, die aus dem Finanzierungsvertrag „Stuttgart 21“ folgenden Verpflichtungen durch Kündigung oder gesetzliche Aufhebung auf der Grundlage eines Volksentscheides zu beseitigen*. Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg. – o. O., 2010 und Dolde, Klaus-Peter / Porsch, Winfried: *Gutachterliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Initiative der SPD für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm, erstattet im Auftrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg*. – Stuttgart, 2010 sowie Kirchhof, Paul: 2010. *Gutachterliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm*. – Heidelberg, 2010.
- 18] Vgl. hierzu auch Töller / Pannowitsch / Kuscek / Mennrich: *Demokratie*, S. 503-523. – (Fn. 6).
- 19] Niedersachsen kündigte z.B. im Jahre 2004 den Ausstieg aus der KMK an. Auch wenn das Land letztlich in der KMK verblieb, erzwang es mit der Drohung weitreichende Reformen des Gremiums; vgl. Kropp: *Föderalismus*, S. 141-143. – (Fn. 14).
- 20] *Für Bodenschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung, Wasserhaushalt, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse*.
- 21] Vgl. Franzius, Claudio: *Die Abweichungsgesetzgebung*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 27 (2008) 5, S. 492-499.
- 22] Vgl. Ambühl / Hardmeier: *Entwicklungen*, S. 294. – (Fn. 9).
- 23] Merkel: *Volksabstimmungen*, S. 53. – (Fn. 6).
- 24] *Plebiszitäre Instrumente im Bereich der Finanzen wirken tendenziell in Richtung eines Abbaus wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und einer Reduktion des Steueraufkommens*. Vgl. hierzu Freitag, Markus / Wagschal, Uwe (Hrsg.):

- Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. – Berlin; Münster: Lit, 2007. In Kalifornien, wo Plebiszite zur Senkung der Vermögensteuer und zur Erhöhung der Mehrheitserfordernisse in den Parlamentskammern bei Steuererhöhungen (die damit faktisch ausgeschlossen wurden) mit zum Staatsbankrott beigetragen haben, wird deshalb die Einschränkung dieser Instrumente diskutiert. Es sei hinzugefügt, dass andere politisch-kulturelle Rahmenbedingungen und Einstellungen der Bürger aber durchaus von davon abweichenden Ergebnissen führen können.
- 25] Vgl. hierzu auch den Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen und SPD vom 21.03.2002. In: *Deutscher Bundestag: BT-Drs. 14/8503*, S. 6. Der Entwurf fand nicht die erforderliche verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit. Vgl. *BT-Drs. 14/14240*, S. 24032-24034; vgl. ebenfalls den Gesetzentwurf der Linken. In: *BT-Drs. 17/1199* vom 12.11.2010.
- 26] Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen verfügen über rund 41 Millionen (von insgesamt 81,8 Millionen Einwohnern in Deutschland), aber nur über 18 von 69 Bundesratsstimmen. Vgl. *Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung 2010*. – Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2011. – S. 22.
- 27] Beide Varianten sollten angesichts der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum gleichen Erfolgswert der Stimmen jedoch gut durchdacht sein; vgl. *BVerfGE 121, 266*, Urteil vom 03.07.2008.
- 28] Linder, Wolf: *Das politische System der Schweiz*. In: *Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas*. – 4., aktual. und überarb. Aufl. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. – S. 567-605.
- 29] Vgl. Sägger, Thomas: *The Consultation Procedure in Switzerland*. In: *LeGes*, 15 (2004) 3, S. 113-117 und Neubert, Stefan: *Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich*. In: *LeGes*, 19 (2008) 2, S. 271-292.
- 30] Vgl. Linder: *System*, S. 580. – (Fn. 28) und Töller / Pannowitsch / Kuscek / Mennrich: *Demokratie*, S. 503-523. – (Fn. 6). *Parlamentarische Akteure vertreten schwache Interessen tendenziell intensiver, da die Wahlbeteiligung bei allgemeinen Wahlen in der Regel erkennbar über der bei Plebisziten liegt und damit im Großen und Ganzen größere Bevölkerungsteile in den politischen Prozess inkludiert werden*. Vgl. zusammenfassend Merkel: *Volksabstimmungen*, S. 50-51. – (Fn. 6) und Montag, Tobias: *„Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus. Argumente und Positionen*. – Sankt Augustin; Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. – S. 32-35.
- 31] Birk, Hans-Jörg: *Frühe Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren*. In: *Neu Juristische Wochenschrift*, 64 (2011) 30, Editorial; ähnlich Schink, Alexander: *Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz. Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung*. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126 (2011) 22, S. 1385.

DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER

Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlin

Dr. Gérard Bökenkamp
Referent für Grundsatzfragen, Finanzen und Steuern, Friedrich-
Naumann-Stiftung, Potsdam

Dr. Stephan Eisel
Projektleiter „Bürgerbeteiligung“, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.,
Sankt Augustin

Professor (em.) Dr. Peter Graf Kielmansegg
Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Krings MdB
Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin

Professor Dr. Sabine Kropp
Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

Tobias Montag M.A.
Koordinator Parteien in der Bürgergesellschaft, Team Innenpolitik,
Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.,
Berlin

Professor Dr. Sebastian Müller-Franken
Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Philipps-Universität Marburg

Professor Dr. Christian Waldhoff
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der
Humboldt-Universität zu Berlin

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 03
E-Mail: ralf.baus@kas.de

Tobias Montag M.A.
Koordinator Parteien in der Bürgergesellschaft
Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-33 77
E-Mail: tobias.montag@kas.de