



Title	Direkte(re) Demokratie - Optionen für Deutschland? Skizze eines Modellvorschlags
Authors(s)	Erne, Roland
Publication date	2001-09
Publication information	Erne, Roland. "Direkte(re) Demokratie - Optionen für Deutschland? Skizze eines Modellvorschlags." Humanistische Union, September 2001.
Publisher	Humanistische Union
Item record/more information	http://hdl.handle.net/10197/11715

Downloaded 2026-06-06 00:52:21

The UCD community has made this article openly available. Please share how this access benefits you. Your story matters! (@ucd_oa)



© Some rights reserved. For more information

Roland Erne (2001)

Direkte(er)e Demokratie – Optionen für Deutschland?

Published in

Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik,

39 (3) [no. 155], 172-84.

Abstract:

Die westlichen Demokratien werden gegenwärtig vor allem mit folgender Kritik konfrontiert: Die repräsentativ-demokratischen Institutionen böten den Bürgerinnen und Bürgern viel zu wenig Möglichkeiten, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Die politische Praxis würde immer stärker von einem - von der Öffentlichkeit kaum durchschaubaren - Geflecht von Experten, Regierungs-, Partei-, Verbands- und Unternehmensspitzen geprägt (vgl. Crouch 2000). Dies habe zur Folge, dass sich Bürgerinnen und Bürger immer mehr in die Rolle von machtlosen Zuschauerdemokraten gedrängt fühlen. Kein demokratisches Regierungssystem kann es sich jedoch auf Dauer leisten, Vertrauen bei seinen Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren. Eine solche Entwicklung könnte auch die Steuerungs- und Innovationsfähigkeit des modernen Staates gefährden, da diese vom demokratischen Gehalt seines politischen Systems abhängt. Deshalb ist es kaum eine Überraschung, dass die Frage einer direkteren Demokratie auch in Deutschland zurzeit wieder verstärkt diskutiert wird. Der Ausbau der Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger soll in dieser Legislaturperiode im Bundestag erneut behandelt werden. Im folgenden Beitrag wird anhand eines eigenen, sachlichen und konstruktiven Modellvorschlages geprüft, ob direktdemokratische Elemente auch auf Bundesebene Optionen für Deutschland darstellen. Dabei werden die jüngsten Erfahrungen aus den deutschen Bundesländern und dem Ausland einbezogen.

Keywords:

Direct democracy

Direkte Demokratie

Deutschland

Germany

Referendum

Direkte(re) Demokratie – Optionen für Deutschland?

Skizze eines Modellvorschlags

von Roland Erne (Europäisches Hochschulinstitut Florenz)¹

Wie *Freiheit* wird *Demokratie* immer ein utopischer Begriff bleiben. Deshalb ist das Idealbild der Volksherrschaft nie vollständig zu verwirklichen. Allerdings steht der utopische Gehalt des Demokratiebegriffs einer statischen Definition von Demokratie entgegen. Daher kann die Frage nach der besten Verfassung nicht abschließend beantwortet werden. Selbst die beste existierende Demokratie wird durch das demokratische Prinzip herausgefordert.

Die westlichen Demokratien werden gegenwärtig vor allem mit folgender Kritik konfrontiert: Die repräsentativ-demokratischen Institutionen böten den Bürgerinnen und Bürgern viel zu wenig Möglichkeiten, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Die politische Praxis würde immer stärker von einem - von der Öffentlichkeit kaum durchschaubaren - Geflecht von Experten, Regierungs-, Partei-, Verbands- und Unternehmensspitzen geprägt (vgl. Crouch 2000). Dies habe zur Folge, dass sich Bürgerinnen und Bürger immer mehr in die Rolle von machtlosen Zuschauerdemokraten gedrängt fühlen. Kein demokratisches Regierungssystem kann es sich jedoch auf Dauer leisten, Vertrauen bei seinen Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren. Eine solche Entwicklung könnte auch die Steuerungs- und Innovationsfähigkeit des modernen Staates gefährden, da diese vom demokratischen Gehalt seines politischen Systems abhängt.

Deshalb ist es kaum eine Überraschung, dass die Frage einer direkteren Demokratie auch in Deutschland zurzeit wieder verstärkt diskutiert wird. Der Ausbau der Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger soll in dieser Legislaturperiode im Bundestag erneut behandelt werden. Im folgenden Beitrag wird anhand eines eigenen, sachlichen und konstruktiven Modellvorschlags geprüft, ob direktdemokratische Elemente auch auf Bundesebene Optionen für Deutschland darstellen. Dabei werden die jüngsten Erfahrungen aus den deutschen Bundesländern und dem Ausland einbezogen.

1. Ein Modellvorschlag

1.1. Prämissen

Diesem Vorschlag liegt ein spezifischer Typ unmittelbarer Demokratie zugrunde. Es handelt sich um das *Volksbegehren*. Ausschlaggebend war dabei die Überlegung, dass ein von den Regierenden ausgelöstes Plebiszit (*Volksbefragung*) keinen Beitrag zur Stärkung der Bürgergesellschaft leistet, sondern eher ein zusätzliches Machtmittel in den Händen der Exekutive darstellt. Das obligatorische Referendum² wurde indes nicht berücksichtigt, damit unumstrittene Volksentscheide vermieden werden. Auf das fakultative Referendum³ wurde ebenfalls verzichtet, da es zu einem reinen Vetoinstrument verkommen könnte.

Unmittelbare und mittelbare Demokratie sollen in unserem Entwurf nicht gegeneinander ausgespielt werden (vgl. Rüther 1996). Vielmehr geht es darum, eine zweckmäßige Mischung zwischen Repräsentation und Partizipation zu finden. Beide Typen werden deshalb nicht als zwei konkurrierende Legitimationsprinzipien gegenübergestellt, sondern als sich in der politischen Praxis durchaus ergänzende Organisationsprinzipien beschrieben. In diesem Beitrag wird deshalb ein Modell direktdemokratischer Beteiligungsrechte entwickelt, welches den parlamentarischen Entscheidungsprozess *ergänzt*.

Bisherige Erfahrungen in den deutschen Bundesländern zeigen, dass vor allem das dreistufige Verfahren der Volksgesetzgebung (Initiativantrag, Volksbegehren, Volksentscheid) geeignet ist, die Interaktion von Volk, Parlament und Regierung zu garantieren. Einige zur Zeit geltende Bestimmungen der Bundesländer haben sich in der Praxis jedoch als unzweckmäßig erwiesen. Zum Beispiel werden Volksbegehren und Volksentscheide durch unerreichbar hohe Quoren oder das Verbot von Volksbegehren über alle "finanzwirksamen Gesetze" praktisch vereitelt. Will man die einzuführenden Elemente direkter Demokratie nicht zu wirkungsloser Verfassungsprosa verkümmern lassen, dann sollte daraus folgendes geschlossen werden: Die Quoren im Volksgesetzgebungsverfahren sollten erreichbar sein - nicht nur für potente Spitzenverbände und Parteien - sondern ebenso für Bürgerinitiativen. Der Katalog von nicht zu Volksbegehren zugelassenen Inhalten sollte sich auf spezifische und klar abgrenzbare Bereiche beziehen. Schließt man dagegen alle haushalts- oder finanzwirksamen Gesetze aus, besteht die Gefahr, dass die Volksgesetzgebung gegenstandslos bleibt, da jedes Gesetz solche Auswirkungen beinhaltet.

1.2. Überblick

Bevor der Modellvorschlag im einzelnen entwickelt wird, soll das vorgeschlagene Verfahren im Überblick aufgezeigt werden (vgl. Tabelle 1). Anschließend werden die entsprechenden Verfahrensschritte einzeln dargestellt.⁴

Tabelle 1: Die dreistufige Volksgesetzgebung laut Modellvorschlag

	Gegenstand	Quorum	Ergebnis
Initiativantrag	<ul style="list-style-type: none"> - Verfassungsrevision - Gesetzesentwurf - Sonstiger Gegenstand der politischen Willensbildung 	<ul style="list-style-type: none"> - 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner 	<ul style="list-style-type: none"> - Anhörung der Initiatoren im Bundestag bzw. dessen Ausschüssen
Volksbegehren	<ul style="list-style-type: none"> - Zustande gekommener Initiativantrag 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Million Wahlberechtigte innerhalb von 12 Monaten - 2 Millionen bei Verfassungsänderungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamentsdebatte - (Ausarbeitung eines parlamentarischen Gegenvorschlages)
Volksentscheid	<ul style="list-style-type: none"> - Zustande gekommenes Volksbegehren - (Parlamentarischer Gegenvorschlag) 	<ul style="list-style-type: none"> - Einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen - Zusätzlich Ländermehrheit bei Verfassungsänderungen und zustimmungspflichtigen Gesetzen 	<ul style="list-style-type: none"> - Annahme oder Ablehnung der Abstimmungsvorlage(n) - Bei Annahme von Begehren und Gegenvorschlag entscheidet Stichfrage

1.3. Der Initiativantrag

Im Grundgesetz zu verankernde Grundsätze:

(1) 100.000 Einwohner haben das Recht, dem Bundestag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten. Dieser Initiativantrag kann auch den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder einzelner Vorschriften des Grundgesetzes beinhalten. Der Initiativantrag kann in Form einer allgemeinen Anregung oder einer Gesetzesvorlage gestellt werden.

(2) Der Bundestag beschließt innerhalb einer Frist von vier Monaten über den Initiativantrag. Dabei ist dem Bundesrat Gelegenheit zu geben, seine Auffassung darzulegen. Die Urheber des Initiativantrages sind berechtigt, ihr Anliegen im Bundestag bzw. dessen Ausschüssen zu vertreten.

(3) Wenn auf dem Wege des Initiativantrages mehrere Materien vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Antrages zu bilden. Ein Initiativantrag, welcher die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 [Menschenwürde, Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt] und 20 [Staatsstrukturprinzipien, Widerstandsrecht] GG niedergelegten Grundsätze verletzt, ist unzulässig.

Das Zulassungserfordernis von 100.000 Unterschriften für einen Initiativantrag⁵ auf Bundesebene erscheint hoch. Die relative hohe Unterschriftenzahl im Modellvorschlag wird dadurch gerechtfertigt, dass es sich beim Initiativantrag nicht allein um ein bürokratisches Zulassungserfordernis eines Volksbegehrens handelt, sondern um einen eigenständigen Schritt innerhalb einer dreistufigen Volksgesetzgebung. Der Initiativantrag entspricht einer *qualifizierten* Petition. Deshalb können ihn - im Gegensatz zum Volksbegehren - auch alle Einwohner der Bundesrepublik Deutschland unterschreiben.

Vor Beginn der Unterschriftensammlung stellt der Ältestenrat des Deutschen Bundestages im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht. Nach dieser Vorprüfung werden Titel und Text des Initiativantrages und die Namen dessen Urheber (Vertrauensleute) amtlich veröffentlicht.

1.4. Das Volksbegehren

Im Grundgesetz zu verankernde Grundsätze:

(1) Vier bis sieben Monate nach Einreichung eines Initiativantrages findet auf Antrag der Urheber des Initiativantrags ein Volksbegehren statt. Dem Volksbegehren kann von den Urhebern eine gegenüber dem Initiativantrag veränderte Vorlage zu Grunde gelegt wer-

den. In diesem Falle finden die Bestimmungen über die Zulässigkeit des Initiativantrages entsprechende Anwendung.

(2) Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von einer Million Wahlberechtigter innerhalb einer Frist von zwölf Monaten unterzeichnet wurde. Soll das Grundgesetz geändert werden, müssen zwei Millionen Wahlberechtigte das Volksbegehren unterzeichnet haben.

(3) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, legt die Bundesregierung ihre Auffassung zum Volksbegehren dar und leitet es im Sinne von Artikel 76 Absatz 2 GG dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat können einen Gegenvorschlag zum Volksbegehren in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einbringen.

Es gibt gute Gründe, die Hürde für das Zustandekommen von Volksbegehren nicht zu hoch anzusetzen. Zu hohe Hürden würden die Indikator- und Innovationsfunktion (vgl. Luthardt 1994: 35f.) eines Volksbegehrens ernsthaft gefährden, weil Innovationsprozesse oft von kleineren Gruppen ausgehen. Trotzdem führen niedrige Hürden keineswegs zu einer Diktatur der Minderheit, da sich das Volksbegehren vor der *gesamten* politischen Öffentlichkeit und in einer Volksabstimmung bewähren muss. Setzt man dagegen die Hürden so hoch, dass nur die großen Parteien und Verbände organisatorisch in der Lage sind, erfolgreich Volksbegehren zu lancieren, dann verliert das Instrument des Volksbegehrens weitgehend seinen Sinn (vgl. Jung 1999). Im europäischen Vergleich befinden sich die hier vorgeschlagenen Zulassungserfordernisse von einer, bzw. zwei Millionen Unterschriften im Mittelfeld (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Benötigte Unterschriftenzahl zur Auslösung einer Volksabstimmung

Land	Benötigte Unterschriften	Unterschriften in % der Wahlberechtigten	Sammelfrist
Italien	500.000 (abrogatives Referendum ⁶)	1 %	3 Monate
Ungarn	100.000 (Volksbegehren und fakultatives Referendum)	1.3 %	-
Schweiz	50.000 (fakult. Gesetzesreferendum) 100.000 (Verfassungsvolksbegehren)	1,1 % 2,2 %	3 Monate 18 Monate
Modellvorschlag für Deutschland	1.000.000 (Gesetze) 2.000.000 (Verfassung)	1,7 % 3,4 %	12 Monate 12 Monate
Slowenien	40.000 (fakultatives Referendum)	2,6 %	2 Monate
Slowakei	350.000 (Verfassung und Gesetze)	9,3 %	-
Litauen	300.000 (Verfassung und Gesetze)	12 %	2 Monate

Quelle: Möckli 1996 & 1998.

Die vorgeschlagene Zahl von einer bzw. zwei Millionen Unterschriften ist zudem keineswegs einfach zu erreichen. Geht man von schweizerischen Erfahrungen aus, kann eine Person in einer Stunde durchschnittlich etwa 15 Unterschriften auf der Strasse frei sammeln (*Die Wochenzeitung*, 29. 07. 1999, S. 4). Ein erfolgreiches Volksbegehren ist demnach auf etwa 50.000 aktive Sammlerinnen und Sammler angewiesen, die dem Anliegen des Volksbegehrens wenigstens zwanzig intensive Arbeitsstunden widmen. Bei verfassungsändernden Volksbegehren wären entsprechend 100.000 Sammlerinnen und Sammler nötig.

Als Alternative zur freien Unterschriftensammlung praktizieren einige Bundesländern das öffentliche Eintragungsverfahren auf amtlichen Stellen. In einem solchen amtlichen Verfahren würde die Initiative von der Sammelarbeit befreit. Zudem verhindert das amtliche Sammelverfahren den möglichen Einsatz von abhängig Beschäftigten für das Unterschriftensammeln, wie dies beispielsweise die schweizerische Ladenkette *Denner* bei ihren eigenen „konsumentenpolitischen“ Volksbegehren (ohne Erfolg) praktiziert hat. Andererseits bringt das amtliche Verfahren höhere Kosten für den Staat mit sich. Um Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich in die Unterschriftenlisten eines Volksbegehrens einzutragen, müssten viele staat-

liche Einrichtungen mit langen Öffnungszeiten zugänglich sein. Außerdem kann von einer Entlastung der Initiative nicht die Rede sein. Ihre Arbeit verschiebt sich lediglich: Aus einer Sammellast wird eine Mobilisierungslast. Deshalb ist die freie Unterschriftensammlung dem amtlichen Eintragungsverfahren vorzuziehen, zumal die Unterschriften auch im nachhinein amtlich kontrolliert bzw. mit dem Wählerverzeichnis abgeglichen werden können. Ferner könnte der deutsche Gesetzgeber das Unterschriftensammeln durch abhängig Beschäftigte verbieten, wie dies das ungarische "Gesetz Nr. XVII von 1989 über das Referendum und die Volksinitiative" vorsieht.

Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, wird es laut Modellvorschlag im Sinne von Artikel 76 Absatz 2 GG dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zugeleitet. Auch die Bundesregierung wird verpflichtet, ihre Auffassung zum Volksbegehren darzustellen. In diesem Punkt unterscheidet sich der Modellvorschlag grundlegend von der Praxis vieler US-amerikanischen Bundesstaaten, die Regierung und Parlament aus dem Volksgesetzgebungsverfahren völlig ausschließen. Weiter sieht der Modellvorschlag vor, dass Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat einen Gegenvorschlag zum Volksbegehren einbringen können. Ist ein solcher im Sinne von Artikel 78 GG zustande gekommen, muss er gemeinsam mit dem Volksbegehren dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Dadurch wird dem Parlament die Möglichkeit eröffnet, auf das Anliegen eines Volksbegehrens einzugehen, ohne an den spezifischen Vorschlag des Volksbegehrens gebunden zu sein. Um Regierung und Parlament eine eingehende Beratung über das Volksbegehren zu ermöglichen, wurde die Frist zwischen der Einreichung des Volksbegehrens und des Volksentscheides auf acht Monate festgesetzt. Damit gewährt der Modellvorschlag dem Parlament einen längeren Zeitraum für die Beratung eines Volksbegehrens, als in den meisten Landesverfassungen vorgesehen ist.

1.5. Der Volksentscheid

Im Grundgesetz zu verankernde Grundsätze:

(1) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so wird innerhalb einer Frist von acht Monaten ein Volksentscheid durchgeführt, es sei denn, das Volksbegehren wurde von den Urhebern des Volksbegehrens zurückgezogen. Diese Frist kann nur mit Einverständnis der Urheber überschritten werden.

(2) *Eine Abstimmungsvorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden in einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Abstimmung zugestimmt hat. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Stimmberechtigt ist, wer das Wahlrecht zum deutschen Bundestag besitzt.*

(3) *Bei Verfassungsänderungen und bei Gesetzesänderungen aufgrund eines Volksbegehrens, die im parlamentarischen Verfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, muss auch eine Mehrheit der Länder zustimmen. Das Ergebnis des Volksentscheides in einem Land zählt dabei als Landesvotum. Die Stimmen der Länder werden analog Artikel 51 Absatz 2 GG ausgezählt.*

(4) *Der parlamentarische Gegenvorschlag ist zeitgleich mit dem Volksbegehren zur Volksabstimmung zu stellen. Werden beide Vorlagen angenommen, gilt diejenige Vorlage als verabschiedet, welche in einer dritten Stichfrage die Mehrheit der Abstimmenden auf sich vereinigt.*

Laut der gegenwärtig in den deutschen Bundesländern üblichen Regelung, findet ein Volksentscheid über ein erfolgreiches Volksbegehren nur dann *nicht* statt, wenn es *unverändert* vom Parlament angenommen wurde. Demgegenüber ermöglicht der Modellvorschlag den Rückzug eines Volksbegehrens durch dessen Urheber, das heißt, durch eine Mehrheit der auf den Unterschriftenlisten aufgeführten Vertrauensleute des Volksbegehrens. Verändert das Parlament beispielsweise den Gesetzesvorschlag eines Volksbegehrens in einer Art und Weise, die auch die Initiatoren des Volksbegehrens befriedigt, dann sollten sie die Möglichkeit haben, ihr Volksbegehren zurückzuziehen. Dieses Element repräsentativer Demokratie im Volksgesetzgebungsverfahren würde dazu beitragen, unnötige Volksabstimmungen zu vermeiden. Ferner kann angenommen werden, dass sich dadurch auch die Kompromissbereitschaft von Parlament und Urhebern des Volksbegehrens erhöhen würde.

Der Volksentscheid unterliegt laut Modellvorschlag keinem Beteiligungsquorum, da dieses dem Grundsatz der gleichen und geheimen Abstimmung widerspräche. Würde ein Beteiligungsquorum gelten, dann könnten die Gegner einer Vorlage durch den Boykott der Abstimmung das Abstimmungsgeheimnis faktisch aufheben. Gleichzeitig könnten die Boykotteure damit rechnen, dass das Volksbegehren am Beteiligungsquorum scheitern wird. Im Boykottfall erhöhte sich die Zahl der Nichtwähler um die taktischen Stimmenthaltungen der Boykott-

eure, welche die Vorlage eigentlich ablehnen. Dadurch summierten sich *de facto* die Nein-Stimmen mit den Stimmenthaltungen und das Prinzip der gleichen Abstimmung würde untergraben. Dies sind keine theoretischen Spitzfindigkeiten. Gerade die Weimarer Republik liefert hierzu ein Lehrbeispiel, nämlich den Volksentscheid über den Gesetzesentwurf *für eine entschädigungslose Enteignung der ehemals regierenden deutschen Fürstenthümer* vom 20. Juni 1926. Diese Vorlage scheiterte bei einer Stimmbeteiligung von knapp 40 % am Beteiligungsquorum von 50 %, obwohl 96 % der Abstimmenden mit Ja stimmten. Wer an die Wahlurne ging, galt als Ja-Sager, da die Gegner dieses Gesetzesentwurfs die Abstimmung boykottierten. Das Abstimmungsgeheimnis war *de facto* nicht mehr gewährleistet. Ein noch eklatanteres Beispiel liefert das italienische Referendum über eine Wahlrechtsreform vom 19. April 1999. Diese Vorlage scheiterte - bei einer Stimmbeteiligung von 49,6 % - am Beteiligungsquorum von 50 %, obwohl 91,5 % der Abstimmenden die vorgeschlagene Wahlrechtsreform befürworteten. Die Gegner der Vorlage riefen folglich mit Erfolg zum Boykott der Abstimmung auf.

Unter Umständen ließe sich das Weimarer Beteiligungsquorum von 50 %, durch ein Zustimmungsquorum von 20 oder 25 % ersetzen. In diesem Fall würden die Erfolgsaussichten von Boykottaktionen erschwert, aber nicht ausgeschlossen. Die Gegner einer Vorlage könnten sich durch einen Boykott der öffentlichen Diskussion und der Volksabstimmung immer noch Vorteile versprechen. Findet nämlich keine öffentliche Auseinandersetzung statt, so wird es auch den Befürwortern schwer fallen, ihre Wählerschaft zu mobilisieren.

Nun zur Frage der verfassungsändernden Mehrheit in Volksabstimmungen. Im Gegensatz zum geltenden parlamentarischen Verfahren, sieht der Modellvorschlag keine 2/3 Mehrheit für Verfassungsänderungen durch Volksentscheid vor. In fast keinem Staat der Welt ist eine 2/3 Mehrheit in einer verfassungsändernden *Volksabstimmung* erforderlich. Während beispielsweise in Frankreich Verfassungsänderungen in einer Volksabstimmung nicht mit einer qualifizierten Mehrheit verabschiedet werden müssen, benötigen sie im parlamentarischen Verfahren eine 3/5 Mehrheit des *Kongresses*, der gemeinsamen Versammlung beider Parlamentskammern. Diese unterschiedlichen Quoren lassen sich generell folgendermaßen erklären: Der Sinn einer qualifizierten Mehrheit im parlamentarischen Verfahren besteht darin, zu verhindern, dass Verfassungsfragen Gegenstand des parteipolitischen Tagesgeschäfts werden. Deshalb ist es gerechtfertigt, dass das Grundgesetz eine qualifizierte Mehrheit im parlamentarischen Verfahren vorsieht. Entscheidet jedoch das Volk selbst, dann ist schwer verständlich, weshalb eine klare Minderheit in der Lage sein sollte, die Weiterentwicklung der Verfassung

zu blockieren. Das Argument, die erforderliche 2/3 Mehrheit würde die freiheitliche demokratische Ordnung schützen, ist ebenfalls nicht stichhaltig: Denn Volksbegehren, welche die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze verletzen, sind laut Modellvorschlag unzulässig.

Trotzdem können qualifizierte verfassungsändernde Mehrheiten bei Volksentscheiden sinnvoll sein, vor allem in einem Bundesstaat. Die Schweiz verlangt beispielsweise bei Verfassungsänderungen eine doppelte Mehrheit von Volk und Kantonen. Das Ergebnis der Volksabstimmung in den Kantonen zählt dabei als Kantonsvotum. Für die Bundesrepublik wird hier ein vergleichbares Verfahren vorgeschlagen. Dadurch würde nicht nur dem Bundesstaatsprinzip Rechnung getragen, sondern auch Änderungen der Verfassung durch knappe Mehrheiten erschwert werden. Im Gegensatz zur Schweiz sollten die Stimmen der Bundesländer jedoch analog der Stimmverteilung im Bundesrat ausgezählt werden, um eine krasse Überrepräsentation der kleinen Länder zu verhindern. Für zustimmungspflichtige Gesetze ist dasselbe Verfahren vorgesehen.

Gegenstand eines Volksentscheides kann neben dem Volksbegehren auch ein Gegenvorschlag des Parlaments sein. Dies bringt die Frage mit sich, was im Falle einer Annahme beider Vorlagen geschehen soll. Eine faire Lösung scheint die - auch in der Schweiz praktizierte - Entscheidung durch eine Stichfrage zu sein: Werden beide Vorlagen angenommen, gilt diejenige Vorlage als verabschiedet, die in der dritten Stichfrage (Welche Vorlage soll in Kraft treten, falls Volksbegehren und Gegenvorschlag angenommen werden?) mehr Stimmen auf sich vereinigen konnte. Dadurch ist sichergestellt, dass die Vorlage umgesetzt wird, welche die meisten Abstimmenden vorziehen.

Durch Volksentscheid beschlossene Gesetze können genauso wie parlamentarisch beschlossener Bundesgesetze durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden.

1.6. Verfahrensnormen

Im Grundgesetz zu verankernde Grundsätze:

(1) Vor der Durchführung eines Volksbegehrens und eines Volksentscheides ist die Öffentlichkeit sachlich über die zur Entscheidung vorgelegten Fragen zu informieren. Dabei sind die Argumente von Befürwortern und Gegnern des Volksbegehrens, beziehungsweise des parlamentarischen Gegenvorschlages, gleichberechtigt zu berücksichtigen.

(2) Über die Herkunft aller im Abstimmungskampf verwendeten Mittel ist öffentlich Rechenschaft abzulegen. Im Hinblick auf eine pluralistische Information der Öffentlichkeit kann der Bund Beiträge zur Finanzierung von Volksbegehren und Abstimmungskämpfen leisten. Außerdem kann der Bund Befürworter und Gegner der Abstimmungsvorlage verpflichten, 10 % ihrer Abstimmungskampf-Ausgaben dem jeweiligen gegnerischen Lager zu überlassen.

Eine pluralistische Information spielt bei Volksbegehren und Volksabstimmungen über Sachfragen eine wichtige Rolle. Im Falle eines amtlichen Eintragungsverfahrens müsste eine Benachrichtigungskarte auf die laufende Zeichnungsfrist eines Volksbegehrens und auf die Örtlichkeiten und Öffnungszeiten der Dienststellen aufmerksam machen, in denen man sich in die Unterschriftenlisten eintragen kann. Vor einer Volksabstimmung sollte die Bevölkerung zusätzlich sachlich über die Abstimmungsgegenstände informiert werden. In elf Staaten des Europarates wird der Bevölkerung zu diesem Zweck eine amtliche Broschüre zur Verfügung gestellt, in der die Abstimmungsgegenstände erläutert werden.

Der Bund sollte, da auch die Parteien finanziell unterstützt werden, Beiträge zur Finanzierung von Volksbegehren und Abstimmungskämpfen leisten, um eine pluralistische Information der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Als Alternative oder als Ergänzung dazu könnten Befürworter und Gegner des Volksbegehrens verpflichtet werden, jeweils 10 % ihrer Abstimmungskampf-Ausgaben dem gegnerischen Lager zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung würde einerseits den Staatshaushalt entlasten, andererseits gleichwohl zu einem fairen Abstimmungskampf beitragen. Sie lehnt sich an ein - in den sechziger Jahren praktiziertes - Gentleman-Agreement der kalifornischen TV-Anstalten an. Trotzdem kann es nicht in der alleinigen Verantwortung des Staates liegen, für einen fairen Abstimmungskampf zu sorgen. Die staatlichen Regelungen können die Medien von ihrer eigenen Aufgabe nicht entbinden - ähnlich wie vor Wahlen - im Vorfeld von Volksabstimmungen Debatten zu organisieren, in denen die verschiedenen Standpunkte zu Wort kommen.

2. Funktionen und Auswirkungen des Modellvorschlags

Welche Auswirkungen sind bei einer Einführung unseres Modellvorschlages zu erwarten? Selbstverständlich kann kein wissenschaftlicher Beitrag für sich beanspruchen, die Auswirkungen einer bestimmten Maßnahme klar vorauszusagen. Nichtsdestotrotz ermöglichen die gegenwärtigen Erfahrungen mit direkter Demokratie, die Befürchtungen der Skeptiker zu entkräften:

Erschwert der Modellvorschlag erfolgreiches staatliches Handeln? Diese Befürchtung erscheint auf den ersten Blick plausibel. Für jeden Regierenden ist es a priori lästig, nicht alle Entscheidungen selbst treffen zu können. Trotzdem kann die Herrschaft von Wenigen nicht als die erfolgreichste Herrschaftsform gelten.

Der Modellvorschlag kann die Loyalität und das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gegenüber ihrem Staat stärken: Der würde weniger als Obrigkeits- bzw. als Versorgungsstaat wahrgenommen, sondern eher als Gemeinwesen, dessen Grundlagen seine Bürgerinnen und Bürger direkt mitbestimmen. Sie dürften sich diesem Gemeinwesen gegenüber eher verantwortlich fühlen, was sich insbesondere bei der Umsetzung von Gesetzen positiv bemerkbar machen würde. Die Volksgesetzgebung könnte sich sogar im Laufe der Zeit zu einem wichtigen, gemeinschaftsstiftenden Element entwickeln.

Volksbegehren können zudem Diskussions- und Lernprozesse initiieren, indem sie neue Themen auf die politische Agenda setzen. In einem solchen Prozess sehen viele die eigentliche Wirkung von Volksbegehren. Volksbegehren wirken auch *indirekt*, da sie die Politik der Regierung beeinflussen, selbst wenn die entsprechende Vorlage in der Volksabstimmung scheitern mag. So wären beispielsweise die schweizerischen Umweltschutzgesetze der 70er Jahre, sie zählten zu den ersten ihrer Art in Europa, ohne den unmittelbaren Druck entsprechender Volksbegehren kaum so schnell eingeführt worden (Linder 1994: 105).

Verstärkt der Modellvorschlag die Bedrohung durch radikale Gruppen? Natürlich können auch solche Gruppierungen die Volksrechte für ihre Anliegen nutzen. Dies sollte jedoch nicht beunruhigen, im Gegenteil. Einerseits verhindert die Möglichkeit, Themen auf *legalem* Weg auf die politische Agenda zu setzen, oft eine weitere Radikalisierung radikaler Gruppen. Die Notwendigkeit, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger von den jeweiligen Anliegen überzeugen zu müssen, stärkt ebenfalls die Tendenz, sich von extremen Taten und Thesen zu verabschieden. In diesem Sinne wirkt sich die direkte Demokratie integrierend auf radikale politische Strömungen aus.

Volksabstimmungen sind zudem *Mehrheitsentscheidungen*, deshalb ist nicht anzunehmen, dass sich engagierte *Minderheiten* in einem besonderen Maße durchsetzen können. Zudem reicht direkte Demokratie viel weiter als die Betroffenenbeteiligung: Über das Volksbegehren "keine Startbahn West" von 1981 in Hessen hätten – wenn es denn zugelassen worden wäre – nicht nur die Einwohner des Stadt- und Landkreises Frankfurt abgestimmt, sondern alle Hessen, auch die aus Kassel oder Darmstadt. Ein Volksbegehren kann sich zudem für eine engagierte Minderheit als äußerst kontraproduktiv erweisen. Ein ablehnender Volksentscheid entzieht den Gegnern eines umstrittenen Infrastrukturprojektes weitgehend die Legitimation für allfällige Aktionen des zivilen Ungehorsams. Deshalb werden direktdemokratische Elemente des öfteren von Vertretern einer "radikalen Demokratietheorie" eher skeptisch beurteilt (vgl. Roth 1994, S. 255). Damit unterscheiden sich die Volksrechte grundlegend von den Beschwerde- und Rekursmitteln, die u.a. im Umwelt- oder im Baurecht vorgesehen sind. Andererseits können Gesetze in einer direkten Demokratie nicht aufgrund einer knappsten Parlamentsentscheidung gegen den Willen einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit "durchgedrückt" werden. Die Regierenden sind gehalten, für jedes Projekt um die Zustimmung der Bevölkerung zu werben. Dies zwingt sie, einen gesellschaftlichen Konsens zu suchen. Dabei muss es jedoch nicht zu jenen Reformblockaden kommen, die wir aus realen oder faktischen großen Koalitionen (Bundesratsmehrheit) kennen. Denn am Schluss des politischen Prozesses steht immer ein Mehrheitsentscheid.

Befördert der Modellvorschlag eine Herrschaft der Demagogen? Diese Befürchtung wird von uns nicht geteilt, da der Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen relativ offen und nicht einfach zu manipulieren ist. Laut vorliegendem Modellvorschlag geht einem Volksentscheid immer ein sich über zwei Jahre erstreckender Prozess voraus. Deshalb kann eine Volksabstimmung nicht mit einem manipulierbaren, flüchtigen Stimmungsbild einer Meinungsumfrage verglichen werden. Am schweizerischen Beispiel lässt sich zudem zeigen, dass mit politischem Marketing allein keine Volksabstimmung zu gewinnen ist. Manipulationsversuche über die Medien scheitern oft an staatsbürgerlichen Kompetenzen sowie an den politischen Bindungen der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Kriesi 1994). Dabei ist festzuhalten, dass in der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die Bildung staatsbürgerlicher Kompetenzen bessere materielle Bedingungen herrschen als in der Schweiz. So kennt die Schweiz weder eine ausgebaute politische Bildungsarbeit, noch wirksame Mitbestimmungsregelungen für Betriebe, Schulen und Universitäten, welche die Aneignung staatsbürgerlicher Kompetenzen befördern würden. Allzu kulturkritische Skeptiker müssten zudem den Beweis führen können,

dass ein normaler Wahlkampf weniger manipulierbar sei, als ein - auf eine klar definierte Sachfrage ausgerichteter - Abstimmungskampf.

3. Fazit

Die Einführung einer direkt(er)en Demokratie ist weder eine utopische Verheißung noch eine radikale Systembedrohung. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Einführung direktdemokratischer Elemente zu einem radikalen Politikwechsel führen würde. Eher sind einige reformerische Impulse in einzelnen Politikfeldern zu erwarten. Sie betreffen Politikfelder, in denen Menschen aktiv sind, die nur über begrenzte Zugangsmöglichkeiten zum politischen System verfügen. Besonders Frauen würden vermutlich von einer direkt(er)en Demokratie profitieren, da sie sich in Volkabstimmungen – auch ohne Quote – entsprechend ihres Bevölkerungsanteils politisch einbringen könnten (Mottier 1995).

Mittel- und längerfristig wird sich eine direkt(er)e Demokratie jedoch weniger auf die Inhalte, sondern eher auf die Art und Weise auswirken, wie Politik "gemacht" wird. Es darf erwartet werden, dass mehr direkte Demokratie die Berufspolitikerinnen und Politiker anregt, sich bürgernäher zu verhalten, respektive sich stärker zu erklären. Dabei darf erwartet werden, dass mehr direkte Demokratie die Innovationsfähigkeit der Bundesrepublik erhöht: Wird die Bürgergesellschaft stärker in den Entscheidungsprozess eingebunden, kann sowohl mit sinkenden Kosten bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen als auch mit einer gesteigerten Empfänglichkeit des politischen Systems für gesellschaftliche Neuerungen gerechnet werden. Überdies dürfte der Modellvorschlag einen nennenswerten Beitrag zur Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die bundesdeutsche Demokratie leisten.

4. Bibliographie

- Crouch, Colin* 2000: *Coping with Post-democracy*, London: The Fabian Society.
- Evangelische Akademie Hofgeismar/Stiftung Mitarbeit* 1991: *Direkte Demokratie in Deutschland. Eine Handreichung zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Heußner, Hermann K./Otmар Jung* (Hg.) 1999: *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*, München: Olzog.
- Jung, Otmар* 1999: Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluß des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9, S. 863-898.
- Klages, Andreas/Petra Paulus* 1996: *Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit*, Marburg: Schüren.
- Kriesi, Hanspeter* 1994: Akteure - Medien - Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, S. 234-260.
- Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder* 1991: *Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf*. Baden-Baden: Nomos.
- Linder, Wolf* 1994: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London: Basingstoke.
- Luthardt, Wolfgang* 1994: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden: Nomos.
- Mehr Demokratie e.V.* 2001: *Gesetzesentwürfe zur Regelung direkter Demokratie in Deutschland*, <http://www.mehr-demokratie.de/volksabstimmung/index.php?link=gesetzesentwürfe>.
- Möckli, Silvano* 1996: *Instruments of direct democracy in the member states of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Möckli, Silvano* 1998: Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten des Europarates, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1/98, S. 90-107.
- Mottier, Véronique* 1995: Citizenship and gender division in Swiss direct democracy. From structures to political action, in: *West European Politics*, 18, 1/95, S. 161-172.
- Roth, Roland* 1994: *Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution*, Köln.
- Rüther, Günther* (Hg.) 1996: *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos.
- SPD* 2001: *Ausbau der Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene*, Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 19. März 2001, <http://www.spd.de/events/demokratie/beteiligungsrechte.html>.

¹ Dem vorliegenden Beitrag liegt ein unveröffentlichtes Gutachten zu Grunde, das ich im Auftrage der Bertelsmann Wissenschaftsstiftung im Rahmen des Projektes „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“ erstellt habe. Für hilfreiche Kommentare und Anregungen danke ich Tilman Evers, Andreas Gross, Otmar Jung, Diana Schaal, Holger Sievert und Ulrich K. Preuß. Alle Rechte vorbehalten. © Roland Erne und Bertelsmann Wissenschaftsstiftung 2001.

² Als obligatorische Referenden werden Volksabstimmungen bezeichnet, die aufgrund einer gegebenen gesetzlichen Bestimmung zwingend durchgeführt werden müssen. Diese gesetzlichen Bestimmungen beziehen sich zumeist auf Änderungen wesentlicher Grundlagen des politischen Gemeinwesens, für die eine Zustimmung des jeweiligen Staatsvolkes als erforderlich betrachtet wird. Typische Fälle dieser Kategorie sind Total- bzw. Teilrevisionen der Verfassung.

³ Das fakultative Referendum ist eine Volksabstimmung über eine vom Parlament verabschiedete – aber noch nicht in Kraft getretene – Gesetzes- oder Verfassungsrevision, die auf Antrag einer bestimmten Zahl von Bürgerinnen und Bürger durchgeführt werden muss.

⁴ Dieser Vorschlag greift manche Ideen und Anregungen aus früheren Entwürfen und Diskussionen auf (vgl. SPD 2001, Mehr Demokratie 2001, Heußner/Jung 1999, Klages/Paulus 1996, Evangelische Akademie Hofgeismar/Stiftung Mitarbeit 1991, Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder 1991). Allerdings sieht der vorliegende Vorschlag weder ein obligatorisches Verfassungs- noch ein fakultatives Gesetzesreferendum vor, wie es z.B. im Entwurf von Mehr Demokratie e.V. (2001) enthalten ist. Außerdem sind Volksentscheide explizit ausgeschlossen, welche die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die in den Artikeln 1 [Menschenwürde, Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt] und 20 [Staatsstrukturprinzipien, Widerstandsrecht] GG niedergelegten Grundsätze verletzen. Von den entsprechenden SPD-Thesen (2001) unterscheidet sich unser Vorschlag u.a. durch eine einfachere Regelung der Länderbeteiligung bei Volksentscheiden (doppelte Mehrheit von Volk und Ländern), tiefere Quoren sowie durch die Möglichkeit einen parlamentarischen Gegenvorschlag gemeinsam mit dem entsprechenden Volksbegehren dem Volk vorzulegen.

⁵ In einigen deutschen Bundesländern wird der "Initiativantrag" auch als "Volksinitiative" bezeichnet. Diese Bezeichnung benutze ich hier nicht, da der Begriff "Volksinitiative" auch im Sinne eines "Volksbegehrens" verwendet wird.

⁶ Gegenstand eines abrogativen Referendums ist die Abschaffung eines ganzen Gesetzes oder einzelner Artikel. Beispielsweise die für den Übergang zur zweiten italienischen Republik entscheidenden Wahlrechtsänderungen sowie die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs wurden durch abrogative Referenden initiiert. Trotzdem ist das Herausstreichen einzelner Artikel fragwürdig, da dies einer systematischen Gesetzesformulierung widerspricht.