

## **Brauchen wir mehr direkte Demokratie? Zur Diskussion um die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene**

*Prof. Frank Decker*

Die Debatte um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik ist durch eine merkwürdige Ungleichzeitigkeit gekennzeichnet. Auf der einen Seite ist die verbreitete Skepsis gegenüber den plebiszitären Elementen, die der strikt repräsentativen Ausrichtung des Grundgesetzes zugrunde gelegen hat, längst einer positiveren Sichtweise gewichen. Die plebiszitären Elemente werden nicht mehr in einen prinzipiellen Gegensatz zur Repräsentativverfassung gebracht, sondern als eine sinnvolle oder sogar notwendige Ergänzung der parlamentarischen Demokratie gesehen. Der Sinneswandel erklärt, warum es auf der kommunalen und Länderebene in den achtziger und neunziger Jahren zu einem rasanten Ausbau der direktdemokratischen Beteiligungsformen kommen konnte, die Zug um Zug eingeführt bzw. – wo sie bereits vorhanden waren – erweitert und in ihrer Anwendbarkeit verbessert wurden. Der »Siegeszug« der direkten Demokratie in den Ländern gab denjenigen Rückenwind, die die Einführung plebiszitärer Elemente auch auf der Bundesebene verlangten. Hielten sich die befürwortenden und ablehnenden Stimmen der Experten im Rahmen der Gemeinsamen Verfassungskommission 1994 noch die Waage, so sprachen sich bei der Anhörung zu dem von der rot-grünen Bundesregierung eingebrachten Gesetzesentwurf acht Jahre später die meisten Verfassungsrechtler für eine direktdemokratische Ergänzung des Grundgesetzes aus. Auch was die konkrete Anwendung der Verfahren in Ländern und Kommunen angeht, tritt die Staatsrechtslehre mittlerweile betont »plebiszitfreundlich« auf. Gleichzeitig haben sich – bis auf die Union – alle im Bundestag vertretenen Parteien die Forderung nach einer Verfassungsreform zu eigen gemacht.

Auf der anderen Seite wird man kaum sagen können, dass die Debatte um das Thema in den letzten Jahren substanzielle Fortschritte gemacht hat und wir einer Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz wirklich näher gekommen sind. Nach dem gescheiterten Entwurf von Rot-Grün ist das Thema von der Agenda vorerst verschwunden: Zu mehr als einem unverbindlichen Prüfauftrag mochte sich die neue Bundesregierung in Sachen Direktdemokratie in ihrem Koalitionsvertrag nicht durchringen. Es wäre zu einfach, diesen Stillstand allein den Unionsparteien anzulasten, die das Zustandekommen der notwendigen Zweidrittelmehrheit für die Plebiszite 1994 und 2002 vereitelt hatten. Denn wäre eine solche Mehrheit in Reichweite gewesen, hätten sich vermutlich

auch die Befürworter vorsichtiger verhalten. Tatsächlich rangierte das Thema auf der Prioritätenliste der rot-grünen Spitzenpolitiker 1998 weit hinten, die von den Fachleuten in ihren Fraktionen erst zum Jagen getragen werden mussten. Anschließend verfügte die Regierungsseite durch die Ablehnungshaltung der Union über ein willkommenes Alibi, das in der Öffentlichkeit populäre Vorhaben allein aus taktischen Gründen durchzuziehen.

Gegen die Erwartung einer baldigen Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz spricht zudem, dass diese im politischen Leben der Länder bislang kaum eine Rolle spielen. Die wenigen Ausnahmen bestätigen die Regel. Zu ihnen gehören z.B. die Volksbegehren für ein neues Abfallrecht (1990) oder die Abschaffung des Senats (1997) in Bayern, die beide gegen den Willen der regierenden CSU durchgesetzt werden konnten, das (gescheiterte) Volksbegehren gegen die Abschaffung des Buß- und Bettags in Schleswig-Holstein (1996/97) sowie das Volksbegehren gegen die Rechtsschreibreform in Schleswig-Holstein (1997/98), das beim Volksentscheid zwar die erforderliche Mehrheit erhielt, später vom Landtag aber wieder aufgehoben wurde. Um andere bedeutsame Fälle zu finden, muss man noch weiter zurückgehen. Unter den Verfahren, die überregionale Bekanntheit erlangten, ist vor allem das Volksbegehren gegen die Einführung der Kooperativen Schule in Nordrhein-Westfalen zu nennen (1978), das in der Bevölkerung breite Unterstützung erfuhr und den Landtag deshalb veranlasste, das entsprechende Gesetz zurückzunehmen. Lebhafter und zugleich folgenreicher als auf der Landesebene gestaltet sich die Nutzung des plebiszitären Instruments im kommunalen Rahmen. Dabei gibt es allerdings von Land zu Land erhebliche Unterschiede. Der Charakter der zu regelnden Materien bringt es zudem mit sich, dass die kommunalen Begehren nur selten landes- oder gar bundesweite Aufmerksamkeit auslösen. Der Bürgerentscheid für den Bau einer neuen Elbbrücke in Dresden (2005), der den Weltkulturerbestatus der sächsischen Landeshauptstadt bedroht, bleibt hier eine spektakuläre Ausnahme.

Der Hauptgrund für dieses ernüchternde Bild liegt in der Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren, deren Inanspruchnahme durch hohe Quoren und weitreichende Ausschlussgegenstände stark erschwert wird. Nicht nur, dass Steuern, Besoldungsregelungen und das Haushaltsgesetz dem plebiszitären Zugriff entzogen bleiben. Mit Ausnahme Sachsens haben die Bürger noch nicht einmal die Möglichkeit, über finanzwirksame Gesetze mitzuzentscheiden. Die Beschränkungen erklären, warum die Direktdemokratie selber in der Vergangenheit häufig zum Gegenstand der plebiszitären Verfahren gemacht wurde und neben dem Bereich Bildung und Kultur zum wichtigsten Themengebiet der Initiativen avancierte. In einigen Ländern (z.B. Bayern oder Hamburg) konnten auf diese Weise Verbesserungen erreicht werden, die aber am Gesamteindruck einer äußerst restriktiven Verfahrenspraxis nichts änderten. Bemühungen, die engen Grenzen auszuweiten, sind an der Verfassungsrechtsprechung in den Ländern immer wieder gescheitert. Auch die Parteien haben an einer nut-

zerfreundlicheren Ausgestaltung der Plebiszite kein Interesse gezeigt, sondern mancherorts sogar versucht, bestehende Regelungen zurückzunehmen (so z.B. die CDU in Hamburg).

Wenn die Direktdemokratie schon in den Ländern weitgehend ins Leere läuft, welchen Sinn macht es da, sie ausgerechnet auf der Bundesebene zu befördern? Der Gesetzentwurf der rot-grünen Koalition aus dem Jahre 2002, der für die bundesweiten Volksabstimmungen niedrigere Quoren und weniger Ausschlussgegenstände vorgesehen hatte als die meisten Länderverfassungen, wirkt an dieser Stelle befremdlich. Umgekehrt würde ein Schuh daraus: Um die Notwendigkeit der Plebiszite auf Bundesebene plausibel zu machen und Aufschluss über die Wirkungen der Direktdemokratie zu gewinnen, müsste man ihre Anwendbarkeit in den Ländern erst einmal erleichtern! Dies gilt umso mehr, als das Instrument auf beiden Ebenen unterschiedlichen Bedingungen unterliegt. Da die in den Ländern zu regelnden Angelegenheiten aufgrund ihrer Betroffenennähe für einen plebisziären Zugriff besonders gut geeignet sind, kann man bei den Beteiligungsrechten hier eher großzügig verfahren, während die komplexeren und folgenreicheren Materien der Bundespolitik eine zurückhaltendere Ausgestaltung nahe legen. Wird dieser Zusammenhang übersehen oder ins Gegenteil verkehrt, dürfte die Diskussion um die Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz aus ihrer heutigen Sackgasse kaum herauskommen.

Dies ist insofern bedauerlich, als gerade die direktdemokratischen Elemente ein probates Mittel sein könnten, um Defizite der parlamentarischen Demokratie auszugleichen. Deren Funktionsschwächen schlagen sich einerseits in einem zunehmenden Vertrauensverlust der Bürger gegenüber den politischen Akteuren und Institutionen nieder, der an rückläufigen Wahlbeteiligungen, schrumpfenden Mitgliederzahlen der Parteien und einer wachsenden Neigung zu Protest- und Sanktionswahlverhalten abgelesen werden kann. Zum anderen spiegeln sich in ihnen die steigenden Anforderungen an das Regieren selbst, die es immer schwerer machen, sachgerechte und zugleich zustimmungsfähige Problemlösungen zu entwickeln. Das Zustandekommen und die – gemessen an den selbst gesetzten Zielen – wenig befriedigenden Ergebnisse der von der Großen Koalition beschlossenen Gesundheitsreform stehen hier nur für ein Beispiel unter vielen.

Natürlich sind die Plebiszite kein Allheilmittel gegen die Politikverdrossenheit und nachlassende Partizipationsbereitschaft. Indem sie einen Teil der Sachentscheidungen aus der Sphäre des Parteienwettbewerbs herauslösen, könnten sie jedoch helfen, die Wähler wieder näher an ihre Repräsentanten heranzuführen. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass das politische Interesse zunimmt und die Bürger besser informiert sind, wenn sie über bestimmte Gesetzesvorhaben selbst entscheiden können. Womöglich wären die Plebiszite sogar ein Mittel, den Populismus zu kanalisieren, der sich im antagonistischen Gegenüber der Parteien heute weitgehend unkontrolliert entfaltet. Dies hätte auch positive Folgen für die Entscheidungsinhalte.

Wie sich die direktdemokratischen Verfahren im ganzen auf die Regierungsfähigkeit auswirken, ist in der Forschung noch weithin ungeklärt. Die von Kritikern häufig geäußerte These, das Volk würde – weil stimmungsfälliger und weniger sachkundig – qualitativ schlechtere Entscheidungen treffen als die gewählten Repräsentanten, konnte in empirischen Untersuchungen bislang nicht bestätigt werden. Zwar trifft es zu, dass die Plebiszite tendenziell eher konservierend, in Richtung des Status quo wirken. In Regierungssystemen, die – wie das bundesdeutsche – schon heute eine Vielzahl von Mit- und Vetospielern im Gesetzgebungsprozess aufweisen, muss das aber kein Nachteil sein. Im Gegenteil: Sind die direktdemokratischen Verfahren vernünftig ausgestaltet, könnten sie dazu beitragen, vorhandene Blockierungstendenzen im »Parteienbundesstaat« zurückzudrängen, die bei einer »normalen« Regierungskonstellation auftreten (wenn die Mehrheit von einer Partei oder kleinen Koalition gestellt wird), und gerade dadurch produktive Problemlösungen herbeiführen.

Noch sehr viel schlagender sind die Argumente pro Direktdemokratie im Falle einer Großen Koalition. Hier ist das zahlenmäßige Übergewicht der Regierung so groß, dass nicht nur die parlamentarische Kontrolle durch die Opposition leidet, sondern auch das Verfassungsgericht und die Länderkammer als »Vetospieler« weitgehend ausfallen. Plebiszitäre Elemente drängen sich als Korrektiv dieser Übermacht geradezu auf. In jedem Fall könnten sie die Funktion eines demokratischen Gegengewichts besser wahrnehmen als der Bundespräsident, dem die Verfassung eine solche – von manchen offenbar herbeigesehnte – Rolle aus guten Gründen verwehrt. Die Legitimitätsfrage dürfte spätestens dann unausweichlich werden, wenn die Große Koalition über 2009 hinaus Bestand hat. Angesichts der Entwicklung des Parteiensystems kann dies heute vernünftigerweise niemand ausschließen. Umso wichtiger wäre es, die Debatte um die Direktdemokratie endlich vom Kopf auf die Füße zu stellen und sie von ihren heutigen Irrtümern zu bereinigen.

Diese Irrtümer bestehen vor allem in der Fixierung der Debatte auf das Modell der Volksgesetzgebung, die Befürworter und Gegner der Plebiszite eint. Volksgesetzgebung bedeutet, dass die Befugnis, einen Volksentscheid auszulösen, nicht bei den Regierenden oder der Verfassung liegt (einfaches bzw. obligatorisches Referendum), sondern bei den Bürgern selbst. Das Volk hat also die Möglichkeit, sich bei Bedarf anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers zu setzen. Auf den ersten Blick scheint es sympathisch, dass Länder und Kommunen in der Bundesrepublik sich sämtlich dieser vermeintlich vorzugswürdigsten Form der Direktdemokratie verschrieben haben. Von der positiven Bewertung bleibt bei näherer Betrachtung allerdings nicht viel übrig. Einerseits zeigt sich, dass die erschwerte Anwendbarkeit der plebiszitären Verfahren eine unmittelbare Folge des Volksgesetzgebungsmodells darstellt: Gerade weil man den Bürgern die potenziell weit reichendsten Mitwirkungschancen eröffnet, sieht man sich gezwungen, diese in der Praxis sogleich wieder zu entwerfen! Andererseits provoziert

die Volksgesetzgebung Konflikte, falls es den Initiatoren doch einmal gelingen sollte, die Hürden zu überspringen und sich gegen den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers zu stellen. Zu welchen Weiterungen das führt, konnte man unlängst in Hamburg sehen, wo die regierende CDU eine Wahlrechtsreform, die von der Initiative »Mehr Demokratie« im Wege der Volksgesetzgebung 2004 durchgesetzt worden war, noch in der laufenden Wahlperiode gekippt hat. Dass eine solche Missachtung plebiszitär ergangener Beschlüsse weder das Ansehen der Parteien noch die Legitimation der Direktdemokratie fördert, liegt auf der Hand.

Auch ein Blick über den nationalen Tellerrand hinaus sollte den Verfassungsgebern zu denken geben. Hier zeigt sich nämlich, dass die Volksgesetzgebung auf der gesamtstaatlichen Ebene kaum verbreitet ist. Nur wenige mittel- und osteuropäische Länder wie Litauen oder Ungarn haben sie nach dem Umbruch 1989 eingeführt. Selbst das Mutterland der direkten Demokratie, die Schweiz, kannte die Volksgesetzgebung bis 2003 nur in Gestalt der Verfassungsinitiative. Die plebiszitären Elemente konzentrieren sich hier im sogenannten »fakultativen Referendum«, das dem Volk die Möglichkeit gibt, ein *bereits beschlossenes* Gesetz nochmals zu überprüfen (und es gegebenenfalls zu verwerfen). Diese bescheidenere Variante der Direktdemokratie findet sich bezeichnenderweise in keinem einzigen deutschen Bundesland. Auch in den Vorschlägen der Parteien für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes ist sie (außer bei der Linkspartei.PDS) nirgendwo vorgesehen.

Dabei würde die Vetoinitiative in punkto Systemverträglichkeit sehr viel geringere Schwierigkeiten aufwerfen als die Volksgesetzgebung. *Erstens* bräuchte man keine Ausschlussgegenstände festzulegen, *zweitens* wäre das Problem der Quoren entschärft und *drittens* hätte das plebiszitäre Veto auch mit Blick auf die Normenkontrolle und den Föderalismus keine systemverändernden Konsequenzen. Gerade letzteres wird von den Befürwortern der Volksgesetzgebung häufig übersehen. Beschließt das Volk selbst die Gesetze, wäre deren nachträgliche Aufhebung durch das Verfassungsgericht unter Legitimationsgesichtspunkten wesentlich prekärer als bei einem Parlamentsbeschluss. Außerdem stellt sich die Frage, wie die Länder im Rahmen der Volksgesetzgebung angemessen beteiligt werden können. Weil plebiszitäre Verfahren nur Sinn machen, wenn sie die repräsentativen Körperschaften beim abschließenden Entscheid *vollständig* verdrängen, lassen sie sich mit einem – wie immer gearteten – Zustimmungsrecht des Bundesrates nicht vereinbaren. Dessen Mitwirkung bleibt aber aufgrund der Eigenarten des deutschen Verwaltungsföderalismus auch bei plebiszitär zustande kommenden Gesetzen funktional notwendig. Eine »Ländermehr«-Lösung nach Schweizerischem Vorbild, wie sie von der rot-grünen Koalition 2002 vorgeschlagen worden ist, könnte sie nicht ersetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten scheint es nicht übertrieben, die Stagnation der Debatte weniger den Gegnern als den Befürwortern der Plebiszite anzulasten. Solange diese an ihren untauglichen Vorstellun-

gen festhalten, dürfte die Direktdemokratie im Bund auch künftig chancenlos sein. Das einseitige Eintreten für die Volksgesetzgebung ist umso ärgerlicher, als die Wirkungen, die von einer »Vetoinitiative« auf den Regierungsprozess ausgehen würden, mit jenen der positiven Initiative durchaus vergleichbar wären. Dies gilt insbesondere für das Unterlaufen des normalen parlamentarischen Wechselspiels von Regierung und Opposition. In einem lupenreinen Mehrheitssystem wie dem britischen wäre ein solches Instrument zweifellos ein Fremdkörper. In der Bundesrepublik würde es sich demgegenüber in die bestehenden Strukturen gut einfügen. Hier hat die Opposition ja schon heute beste Chancen, Gesetzesvorhaben der Regierung zu durchkreuzen – wenn sie das Verfassungsgericht anruft oder über die Mehrheit im Bundesrat verfügt. Gerade letzteres hat sich für die Regierungsfähigkeit des Landes in der Vergangenheit als Problem erwiesen, weil es häufig zu Blockaden führt, statt einen positiven Einigungszwang zu erzeugen. Die Einführung einer Vetoinitiative (in Verbindung mit einem von der Regierung auslösbaren einfachen Referendum) könnte dem entgegenwirken. Im Falle einer Abstimmungsniederlage der Regierung wäre sie zugleich ein Hebel, um vorzeitige Neuwahlen anzuberaumen. Dies würde in die Nähe eines plebiszitären Auflösungsrechts führen, wie es heute in immerhin sieben Länderverfassungen besteht, und den verfassungsrechtlich umstrittenen Weg über Art. 68 des Grundgesetzes entbehrlich machen.

Der größte Vorteil einer so »abgespeckten« Version der Volksgesetzgebung läge darin, dass sie die meisten Argumente der Plebiszitgegner ins Leere laufen lassen würde. Der Einwand, dass sich die direktdemokratischen Verfahren für die anspruchsvollen Materien der Bundespolitik nicht eigneten, griffe dann ebenso wenig wie das Föderalismusargument. Auch die grundsätzlichen Zweifel an der Urteilsfähigkeit des Volkes könnten leichter zerstreut werden, da das Prä der parlamentarischen Repräsentation sowohl bei der Vetoinitiative als auch beim einfachen Referendum erhalten bliebe. Für die Kritiker der direkten Demokratie gilt nämlich wie für die Befürworter, dass sich ihre Argumente nahezu ausschließlich auf die (positive) Gesetzesinitiative richten. In dieser Verengung liegt das eigentliche Problem der bundesdeutschen Debatte, die ein realistisches Verständnis dessen, was die direkte Demokratie leisten kann und was nicht, bisher verhindert hat. Erst wenn sich dies ändert und die institutionellen Vorschläge auf das richtige Gleis gebracht werden, könnte ein neuer Anlauf zu einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes gelingen.

## Autor

---

**Prof. Dr. Frank Decker** ist Politikwissenschaftler und lehrt am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Er ist Autor zahlreicher Artikel und Aufsätze zum Thema »Demokratiereform«.

## Adresse

Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn  
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie  
Lennèstraße 27  
53113 Bonn  
E-Mail: [frank.decker@uni-bonn.de](mailto:frank.decker@uni-bonn.de)

## Literaturhinweis

---

### Frank Decker (Hrsg.):

Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden 2007 (zusammen mit Viola Neu)

Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden 2006

## Redaktion Newsletter

---

### Stiftung MITARBEIT

### Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter  
Bornheimer Str. 37  
53111 Bonn  
E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)