

Mehr direkte  
Demokratie?

## Das Volk als Gesetzgeber

Birgit Enzmann

Politikverdrossenheit ist eine häufige Charakterisierung der politischen Motivationslage der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland. Über fünfzehn Millionen Zuschauer bei den Kanzlerduellen im Fernsehen zeigten aber, dass Interesse für Politik durchaus vorhanden ist. Allerdings sehen laut Umfragen über achtzig Prozent der Stimmberechtigten die Wahl von Repräsentanten nicht mehr als eine ausreichende Chance, die politische Gestaltung ihres Landes zu beeinflussen. Sie wollen künftig direkt über wichtige Sachfragen abstimmen. Die Mehrheit der Repräsentanten stand dem bisher skeptisch gegenüber. Noch 1993 entschied sich die gemeinsame Verfassungskommission gegen die Einführung von Volksabstimmungen. Im letzten Sommer jedoch brachten SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine weit reichende Gesetzesvorlage im Bundestag ein: Bürgerinnen und Bürger sollten künftig eigene Gesetzentwürfe einbringen und unter bestimmten Bedingungen sogar am Parlament vorbei verabschiedet können. Die Vorlage scheiterte zwar an der notwendigen Zweidrittelmehrheit durch das Nein von Union und Teilen der FDP, doch das Thema ist damit nur vorübergehend vom Tisch. SPD und Grüne kündigten weitere Vorstöße an, die FDP zeigte sich verhandlungsbereit. Bis dahin sind aber Hausaufgaben zu machen, denn zentrale Fragen der Integration der Volksgesetzgebung in das bestehende Verfassungsgefüge sind noch nicht konsensfähig gelöst.

Die Debatte in Deutschland dreht sich nicht um eine Ablösung der repräsentativen Demokratie. Auch künftig soll das Gros der Entscheidungen von den gewählten Repräsentanten in Parlament und Regierung getroffen werden. Doch ähnlich wie auf Länder- und kommunaler Ebene längst praktiziert, könnten auch auf Bundesebene ergänzend dazu einige Sachentscheidungen direkt vom Volk beraten oder gar gefällt werden. Ob dies sinnvoll oder erforderlich ist, ist heiß umstritten. SPD, Grüne und PDS erwarten von der Einführung direkter Mitbestimmung eine Stabilisierung der Demokratie. Durch eigene Lösungsvorschläge, die Entscheidung zwischen Lösungsalternativen und gegebenenfalls sogar direkte Gesetzgebung könnten das Ohnmachtsgefühl und die Politikverdrossenheit der Bürger überwunden und weit reichende Entscheidungen auf eine breitere Legitimationsbasis gestellt werden. Vertreter der Union führen die Unzufriedenheit der Bürger dagegen nicht auf einen Mangel des strikten Repräsentativsystems zurück, sondern auf Fehler von Repräsentanten. Dementsprechend müssten hier Korrekturen ansetzen, während die Einführung von Volksabstimmung und anderen direktdemokratischen Elementen unnötig sei und als Abhilfe ungeeignet. Zudem stelle es ein unkalkulierbares Risiko dar, wenn Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungen des Parlamentes aufheben, langfristige Planungen der Politiker gefährden und die Verlässlichkeit Deutschlands als Partner im Staatenver-

bund reduzieren könnten. Gut organisierte Minderheiten könnten durch Manipulation der Masse gegen die politische Vernunft Abstimmungssiege erreichen. Die Argumente sind seit Jahrzehnten nahezu unverändert und lassen sich jeweils durch Einzelbelege aus verschiedenen Ländern stützen.

Zuverlässige Prognosen zu den möglichen Folgen einer ergänzenden Volksgesetzgebung in Deutschland sind dennoch nur unter großen Vorbehalten möglich, weil die Fallzahlen direktdemokratischer Abstimmungen in mit der Bundesrepublik vergleichbaren Systemen zu gering sind. Während daher ein Ausweg aus der Pattsituation in der Frage nach dem „Ob“ direktdemokratischer Reformen nicht in Sicht ist, nimmt die Diskussion um das „Wie“ konkretere Formen an. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob die vermuteten Risiken direkter Mitbestimmung durch eine geschickte Einbindung in das bestehende *Checks-and-balance-System* eingedämmt werden können.

### Realisierung möglich?

Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“ (Drucksache 14/8503) diskutierte der Bundestag erstmals über diese konkreten Fragen des „Wie“. Die Regelungen orientierten sich deutlich an denen der Länder zu Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene und versuchten, frühere Einwände zu verarbeiten. Der Entwurf fußt auf dem in Artikel 20 Absatz 2 formulierten Recht des Volkes, nicht nur in Wahlen, sondern auch in Abstimmungen seinen Willen kundzutun. Bisher sind solche Sachabstimmungen des Volkes nur für den Fall einer Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Grundgesetz oder den Extremfall des Erlasses einer neuen Verfassung nach Artikel 146 Grundgesetz vorgesehen. Künftig sollten die Bürgerinnen und Bürger darüber hi-

naus über nahezu alle Sachfragen selbst in Form von Volksgesetzen entscheiden können. Das aus den Ländern bekannte zweistufige Verfahren sollte dabei auf Bundesebene in drei Stufen verwirklicht und in den Artikeln 76, 79 und 82 verankert werden: In der „Volksinitiative“ sollten 400 000 Stimmbürger dem Bundestag eine eigene, ausformulierte und mit Gründen versehene Gesetzesvorlage unterbreiten können, mit der sich das Parlament innerhalb von acht Monaten zu befassen hätte. Anders als etwa in der bayerischen Regelung, bei der es nach dieser Frist unabhängig von der Zustimmung oder Ablehnung des Landtages zu einer Volksabstimmung kommt, hätten Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit, das Volksgesetzgebungsverfahren auf der Stufe der Initiative zu beenden, indem sie den Gesetzentwurf im herkömmlichen parlamentarischen Verfahren verabschieden. Tun sie dies nicht, müsste das Volk erneut einen Antrag (Volksbegehren) auf Durchführung eines abschließenden Volksentscheides stellen, mit dem es das Gesetz dann gegen den Willen des Parlamentes selbst verabschieden könnte. Bundestag und Bundesrat erhielten dabei eine weitere Frist von sechs Monaten, das beantragte Gesetz doch noch zu verabschieden oder ohne weiteren Antrag einen Volksentscheid zu organisieren. Der Bundestag dürfte dabei einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung bringen. Außerdem könnte der Bundestag, ein Drittel des Bundesrates oder eine Länderregierung vom Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des jeweiligen Volksgesetzentwurfes prüfen lassen. Das Gericht würde, anders als bei parlamentarischen Gesetzen, noch vor der Volksabstimmung einen verfassungswidrigen Entwurf kassieren. Damit müsste sich das Verfassungsgericht nur gegen eine Initiative von wenigen Hunderttausend Bürgern, nicht gegen ein millionenschweres Volksvotum stellen und so die eigene Legitimation

nicht unnötig unter Druck setzen. Zudem würden unnötige Kosten und Frustration im Falle eines nachträglich für ungültig erklärten Gesetzes vermieden. Auch dies wird in den Ländern bereits praktiziert. Bei der Stimmenauszählung des Volksentscheides sollte unterschieden werden zwischen Zustimmungsgesetzen (Artikel 74, 74a, 77 [2] und 77 [2a] Grundgesetz) und Einspruchsgesetzen (Art 73, 77 [3] Grundgesetz). Für Zustimmungsgesetze sollten zum einen die insgesamt abgegebenen Stimmen als Bundesvotum gewertet und zum anderen die Auszählungsergebnisse in den einzelnen Ländern als jeweilige Landesvoten gewertet werden. Ein einfaches Gesetz hätte dann neben der Mehrheit im Bundesvotum auch in mindestens acht Ländern die nötige Zustimmung erhalten müssen, ein verfassungsänderndes Gesetz in mindestens zehn der sechzehn Länder. Damit sollte ein Äquivalent geschaffen werden für die bisherige Möglichkeit des Bundesrates, ein Zustimmungsgesetz durch sein Veto zu verhindern. Für Einspruchsgesetze wäre diese gesonderte Auszählung nicht vorgeschrieben, da die Länder in diesem Fall auch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nur verzögernde, nicht verhindernde Möglichkeiten haben.

### Streitpunkte

In den Plenardebatten und der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss wurde über die Realisierungsvorschläge heftig gestritten. Konsensfähig waren die vorgeschlagene vorgezogene Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht und die Übertragung aller bisher für den parlamentarischen Gesetzgeber geltenden Schranken auch auf den Volksgesetzgeber: Dies gilt für die Schranken des Artikels 79 (3) Grundgesetz, der eine „Ewigkeitsgarantie“ für die aus Artikel 1 Grundgesetz, dem Schutz der Menschenwürde, resultierenden Grund- und Menschenrechte und die Staatsfundamente

aus Artikel 20 gibt, nämlich Demokratie, Sozialbindung, Föderalismus, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit. Heftig umstritten waren in der Debatte dagegen die Höhe der Quoren, die Wahrung der Länderbeteiligung an der Gesetzgebung, der Katalog der für Volksabstimmungen unzulässigen Themen, die Stärke des Instrumentes Volksgesetzgebung und mögliche kleinere erste Schritte.

### Funktion der Quoren

Quoren sollen sicherstellen, dass nur Anliegen von sehr verbreitetem Interesse zur Abstimmung kommen. Je nach Art des Quorums kann aber auch ein Vorteil für Veränderung oder für Bewahrung manifestiert werden: Beteiligungsquoren verlangen eine Mindestzahl von abgegebenen Stimmen, Abstimmungsquoren eine bestimmte Mehrheit von Ja-Stimmen an allen abgegebenen Stimmen. Das Abstimmungsquorum kombiniert beide Kriterien, indem es die Ja-Stimme eines bestimmten Anteils der Stimmberechtigten fordert. Das Abstimmungsquorum begünstigt damit die Veränderung und den politisch aktiven Bürger, weil nur die abgegebenen Stimmen berücksichtigt werden und damit das Anliegen nur scheitert, wenn ausreichend viele Gegner zur Abstimmung gehen. Bei Beteiligungs- und Abstimmungsquorum dagegen bestimmt auch der mit, der nicht ins Wahllokal geht, da die nicht abgegebenen Stimmen letztlich wie Nein-Stimmen wirken. Es wirkt daher bewahrend. Im Gesetzentwurf war für die Stufe der Volksinitiative die Zustimmung von 400 000 Stimmberechtigten (knapp ein Prozent der Wahlbevölkerung) ausreichend, für das Volksbegehren die Beteiligung von fünf Prozent, das heißt zirka drei Millionen Stimmberechtigten, und für den Volksentscheid eine zwanzigprozentige Beteiligung bei einfacher Abstimmungsmehrheit für einfache Gesetze oder eine vierzigprozentige Beteiligung bei Zwei-

drittelparitätliche Mehrheit für verfassungsändernde Gesetze. Im Vergleich zu den Länderregelungen ist dies niedrig angesetzt, da rechnerisch 27 Prozent der Stimmberechtigten eine Verfassungsänderung beschließen könnten, wenn die übrigen 73 Prozent nicht zur Abstimmung gingen. Nur das bayerische Quorum liegt mit 25 Prozent niedriger, die übrigen Länder verlangen eine Zustimmung zwischen 27 und 50 Prozent. Die CDU/CSU kritisierte daher, dass eine kleine Zahl politisch aktiver Menschen oder Interessengruppen die schweigende Mehrheit mit verpflichten könnte und damit das für die Demokratie konstitutive Mehrheitsprinzip ausgehöhlt werde. Dagegen befürchten Quorengegner, dass zu hohe Anforderungen das Desinteresse an Politik fördern, statt es abzubauen, weil kleine Gruppen beständig am Desinteresse der nicht zur Abstimmung Gehenden scheitern könnten, statt an den abgegebenen Gegenstimmen. Bei der Suche nach einer konsensfähigen Lösung wird daher zu differenzieren sein, auf welcher Stufe Quoren notwendig sind, um einerseits Ernsthaftigkeit und Gemeininteresse der Anliegen zu sichern und eine Überlastung des Systems zu vermeiden und andererseits den Anreiz für Beteiligung und politisches Engagement durch niedrige Hürden zu erhalten. Denkbar wären ein einprozentiges Quorum auf der Stufe der Initiative und entsprechend der bayerischen Regelung zehn Prozent Zustimmung für ein Volksbegehren. Ist das Interesse zu niedrig, scheint im Sinne des Steuerzahlers die Zurückweisung vertretbar. Da im Begehren bereits großes Interesse bekundet werden muss, begnügen sich viele Landesregelungen mit einem Zustimmungsquorum von 25 bis 27 Prozent.

## Länderbeteiligung

Im Zentrum der Unionskritik an der Vorlage stand die Frage der Länderbetei-

ligung. Der Verfassungsrechtler Rupert Scholz kritisierte die Auslegung des föderativen Prinzips und der Länderbeteiligung in dem Entwurf als verfassungswidrig. Das Grundgesetz schreibe in Artikel 79 (3) die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung vor und hebe damit unausgesprochen auf die Länder als Gebietskörperschaft ab. Demnach sei die Vertretung der Landesstimme durch die gewählte Regierung erforderlich, nicht etwa durch das Volk. Der Bayreuther Professor Peter M. Huber sieht in der Regelung eine Verletzung der Verfassungsautonomie der Länder, denen nur selbst das Recht zustehe festzulegen, wie sie ihre Stimme in die Bundesgesetzgebung einbringen wollten. Dagegen verweist der Grünen-Abgeordnete Gerald Häfner darauf, dass der Bundesrat ein Organ der Bundesverfassung sei und es sehr wohl dem Bundesgesetzgeber obliege, die Mitwirkung der Länder nach seinen Vorstellungen zu regeln. Festzuhalten ist, dass das Grundgesetz in Artikel 79 Absatz 3 nur von der „grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ spricht, statt ausdrücklich von Landesregierungen oder Bundesrat. Somit könnte die erforderliche Länderbeteiligung in der Volksgesetzgebung durchaus auf andere Weise realisiert werden. Hier sind auch die Länder aufgerufen, einen geeigneten Vorschlag zu unterbreiten. Aufgrund nur eines vorliegenden Entwurfes lässt sich zumindest noch keine grundsätzliche Inkompatibilität von Volksgesetzgebung und Föderalismus konstatieren. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass bei dem bisherigen Vorschlag jedes verfassungskonforme Gesetz (das Mittel der Verfassungsklage stünde den Ländern ja weiter zu) am Bundesrat und den Länderregierungen vorbei realisiert werden könnte und die wichtige Chance der Einflussnahme über den Vermittlungsausschuss entfielen.

Heftig umstritten war auch ein Katalog inhaltlicher Beschränkungen des Volksgesetzgebers, die für den parlamentarischen Gesetzgeber nicht gelten. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte vor allem die Wiedereinführung der Todesstrafe nicht möglich sein. Die Initiatoren wollten damit dem häufig vorgebrachten Populismusverdacht gegen direkte Demokratie begegnen, der sich überwiegend (wenn gleich nach jüngeren wissenschaftlichen Studien Otmar Jung's wohl nicht haltbar) auf die Plebiszite in der Weimarer Republik stützt. Weitere Ausnahmen waren vorgesehen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von Parlament und Verwaltung. So sollte das Haushaltsgesetz dem Parlament vorbehalten und über die Besoldung von Beamten und die Abgeordneten nicht abgestimmt werden dürfen. Andererseits wäre die Abstimmung über finanzwirksame, das heißt Ausgaben der öffentlichen Hand nach sich ziehende Gesetze erlaubt. Damit verbinden Kritiker die Befürchtung, die Haushaltshoheit des Parlamentes werde letztlich ausgehöhlt, weil Mittel für die vom Volk beschlossenen Vorhaben an anderer Stelle abgezogen werden müssten. In der Sachverständigenanhörung wurde daher vorgeschlagen, auch die Abstimmung über Leistungsgesetze wie Sozialhilfe und Kindergeld zu untersagen. Die Union kritisierte jedoch, dass diese Ausnahmen ein Misstrauen gegenüber dem Volk zum Ausdruck brächten; sie entlarvten den Entwurf als halbherzigen Ansatz, als Placebo statt Plebiszit. Auch Sachverständige monierten, dass zu viele Ausnahmebestimmungen den Eindruck vom unkontrollierten Selbstbedienungsstaat verstärkten. Der Gesetzentwurf wurde daraufhin vor der zweiten Lesung geändert. Dennoch wird voraussichtlich nicht nur die Ausnahme des Haushaltsgesetzes in einer künftigen Regelung zusätzlich zu den bisherigen Verfassungsschranken verankert werden. Zwar scheinen Aus-

nahmen wie die Todesstrafe oder, wie von der Gutachterin Lore Maria Peschel-Gutzeit vorgeschlagen, die Garantie des Asylrechts eher ein Zugeständnis an das überkommene Populismusvorurteil. Doch erheblicher Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Widerrufbarkeit völkerrechtlicher Verträge durch Volksscheid und der leidigen Frage der Abgeordnetendiäten und der Beamtenbesoldung.

### Volksinitiative

Angesichts der zentralen noch zu klärenden Probleme wurde vom FDP-Abgeordneten Max Stadler vorgeschlagen, zunächst nur die Volksinitiative einzuführen und die beiden anderen Stufen gesondert zu beraten. Die anderen Fraktionen lehnten dies jedoch ab. Tatsächlich hätte hier erst geklärt werden müssen, was passieren würde, wenn der Bundestag seiner Befassungspflicht mit einer Initiative nicht nachkäme. Zumindest müsste eine Klagemöglichkeit der Initiatoren vor dem Verfassungsgericht geregelt werden. Wollte man sich für einen kleineren ersten Schritt entscheiden, stünden weitere „schwache“ Alternativen wie beratende Sachabstimmungen (Volksbefragungen), die Bestätigung von parlamentarisch erlassenen Gesetzen (Referenden) oder die von Regierung und/oder Parlamentsmehrheit vorgelegte Abstimmung zu einer Richtungsentscheidung (Plebiszit) zur Verfügung. Denkbar wäre auch, Reformen befristet oder stufenweise einzuführen und damit erste Erfahrungen im eigenen System zu sammeln. Hier ergäbe sich insbesondere für die Union die Möglichkeit, ihre Bedenken in einer eigenen Konzeption des ersten Schrittes zu verarbeiten. Bisher hat sie auf eigene Vorschläge zur Realisierung von Volksabstimmungen zu Sachfragen verzichtet und sich in der jüngsten Debatte auf eine grundsätzlich ablehnende Position zurückgezogen.