

# Rechtspolitisches Forum

## Legal Policy Forum

---

40

Daniel Thürer

Direkte Demokratie in Deutschland?

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

Stellt die direkte Demokratie ein (Alternativ-)Modell für Deutschland dar? Bisher gab es seit 1974, mehr oder weniger unbeachtet von der Öffentlichkeit, drei parlamentarische Erörterungen zu diesem Themenfeld. Der letzte Vorstoß scheiterte 2002 an der für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheit. Gemeinhin wird die Einführung von direkter Demokratie in Deutschland mit dem Verweis auf die schlechten Erfahrungen unter der Weimarer Reichsverfassung abgelehnt. Aus der Sicht des Autors wurde dieses Instrument aber nicht so eingesetzt, dass es für das Entstehen des totalitären Regimes des Dritten Reichs verantwortlich gemacht werden könnte. Dennoch scheint es in Deutschland die Befürchtung zu geben, dass die Bevölkerung nicht mit dem Mittel direkter Demokratie verantwortungsbewusst umzugehen weiß.

Demgegenüber stehen die positiven Erfahrungen der Schweiz mit der Zulassung von mehr Mitgestaltungsrechten für die Bevölkerung. Kann es schließlich eine bessere Bekämpfung autokratischer Willkür geben als durch die Bürger, die sachlich und gemeinwohlorientiert zu entscheiden in der Lage sind? Es scheint an der Zeit zu sein in einen neuen Abwägungsprozess einzutreten und von den Erfahrungen anderer Länder zu profitieren.

Daniel Thürer, geboren in St. Gallen, Schweiz, promovierte 1974 an der Universität Zürich nachdem er im selben Jahr an der Universität Cambridge seinen LL.M. erwarb. Von 1976 -79 arbeitete er als wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Seit 1983 ist er Professor an der Universität Zürich für Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht. Darüber hinaus sind besonders seine Tätigkeiten im Rahmen des Rates der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht hervorzuheben, deren stellvertretender Vorsitzender er 2005 war und die Visiting Research Professur an der Harvard Law School. Seit Juli 2004 ist er Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich.

## **Corrigenda**

- Auf S. 8 oben fehlt der Titel „Hauptsächliche Rechtfertigungsgründe der direkten Demokratie“
- S. 8, 2. Absatz, 3. Zeile: statt „sie“ sollte es „die Bürger“ heissen

## **Corrigenda**

S. 22, 4. Zeile: „Rechte“ statt „Rente“.

# INHALT

## *I. Essenz der direkten Demokratie*

1. *Unterschiede zwischen direkter und repräsentativer Demokratie*
2. *Hauptsächliche Rechtfertigungsgründe der direkten Demokratie*
  - a) *Bekämpfung autokratischer Willkür*
  - b) *Sachlich-gemeinwohlorientierte Beurteilung*
  - c) *Politische Freiheit*
  - d) *Relativität dieser Rechtfertigungen*

## *II. Bisherige Entwicklungen in Deutschland*

1. *Allgemeines*
2. *Gesetzesentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Besonderen*
  - a) *Vorgeschichte*
  - b) *Inhalt und Schranken*
  - c) *Bemerkungen aus schweizerischer Sicht*

## *III. Perspektiven*

1. *Wandel zur Bildungs- und Informationsgesellschaft*
2. *Erzieherisch-integrierende Wirkung*
3. *Qualität der Deliberationsprozesse*
4. *Im grossen und ganzen gute Ergebnisse*
5. *Finanzwirtschaftliche Vorzüge*

# DIREKTE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND ?

*PROF. DR.IUR.DR.RER.PUBL.H.C. DANIEL THÜRER, LL.M.  
(CAMBRIDGE)*

*Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht, Universität Zürich*

Es ehrt mich und freut mich, am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier auf dem Hintergrund meiner Erfahrungen in der Schweiz zu Möglichkeiten der direkten Demokratie in Deutschland sprechen zu dürfen.<sup>1</sup> Dabei glaube ich, dass angesichts des modernen Entwicklungsstandes der Rechtsvergleichung und der vergleichenden Rechtspolitik nicht das jeweilige Land mit seinen Besonderheiten, sondern ihr verallgemeinerungsfähiges Gestaltungspotential im Zentrum des Interesses stehen sollte. Ich befasse mich mit drei Fragen: hauptsächliche Rechtfertigungsgründe der direkten Demokratie, bisherige Entwicklungen in Deutschland und Perspektiven für die Zukunft.

---

<sup>1</sup> Der Text basiert zum Teil auf einer Stellungnahme, die der Verfasser am 19. April 2002 als Sachverständiger zuhanden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages erstellt hatte. Näheres hierzu (einschliesslich Dokumentation und Literaturhinweise) bei Daniel Thürer, *Kosmopolitisches Staatsrecht – Grundidee Gerechtigkeit*, Zürich/Berlin 2005, S. 41 ff., 487 ff. – Vgl. zur Gesamthematik aus amerikanischer und französischer Perspektive auch etwa: Larry Kramer, *The people themselves: popular constitutionalism and judicial review*, Oxford University Press 2004; Anne Baudart, *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris 2005; Marie Gaille, *Le citoyen*, Paris 1998. Vgl. zur Problematik der direkten (kommunalen) Demokratie in Deutschland unlängst auch das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – 2BvR 695/07 – über die Verfassungsbeschwerde der Landeshauptstadt Dresden, BVerfG, 2 BvR 695/07 vom 29.5.2007, Absatz-Nr. (1-42), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070529\\_2bvr069507.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070529_2bvr069507.html).

## I. Essenz der direkten Demokratie

### 1. Unterschiede zwischen direkter und repräsentativer Demokratie

Eine Welle der Demokratie hat, seit dem Ende des Kalten Krieges, die Welt erobert, heisst es, und wer könnte am Gang des „demokratischen Fortschritts“ noch zweifeln, seitdem heute die allermeisten Staaten der Welt mit mehr oder weniger guten Gründen unter den Allerweltsbegriff der „Demokratie“ eingereiht werden. Von den nahezu dreissig Staaten, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges eine neue Verfassung gaben, verzichteten sogar nur drei auf direkt-demokratische Elemente.

Was verstehen wir unter demokratischer Staatsform? Was für Typen gibt es? Zu unterscheiden ist zuerst zwischen repräsentativer (indirekter) und direkter (besser: halb-direkter) Demokratie. In einer repräsentativen oder indirekten Demokratie besitzen die Bürger nur ein Recht auf Wahl ihrer Repräsentanten. In einer (halb-)direkten Demokratie ist ihnen auch ein Recht auf Teilhabe an Sachentscheidungen zuerkannt. Dabei ist es, wenn wir von direkter Demokratie sprechen, unerlässlich, terminologisch und der Sache nach eine Unterscheidung zu treffen, die nur allzu oft vernachlässigt wird: nämlich zwischen „plebiszitären“ Formen der direkten Demokratie einerseits und auf „Volksrechten“ gegründeten Formen der direkten Demokratie andererseits.

In der *plebiszitär* ausgestalteten *Demokratie*, wie sie etwa in Frankreich von beiden Bonapartes bis de Gaulle in Erscheinung trat, suchen staatliche Organe (z. B. Staatspräsidenten, Regierungen, Parlamente oder Parlamentsteile) „von oben herab“ nach Gutdünken und Opportunität die Akklamation und Legitimierung des Volkes zu einer (allenfalls schon entschiedenen) Sachfrage, zu ihrer Person oder zu beidem, während in der (halb-)direkten „*Demokratie der Volksrechte*“ die Verfassung den Bürgern nach allgemein gefassten Regeln Rechte zusichert und sie damit ermächtigt, auf einzelne Sachgeschäfte des Staates „von unten nach oben“ Einfluss zu nehmen und mitzuentcheiden. Die Volksrechte können darin bestehen, bereits beschlossene Akte des Repräsentativorgans „nachzuentcheiden“ (Referendum) oder einen staatlichen Willensbildungs- und Entscheidprozess in Gang zu setzen (Volksinitiative).

Beim Volksentscheid kann es sich um die Annahme oder Verwerfung einer bereits vom Parlament getroffenen Massnahme handeln, wobei die Abstimmung automatisch kraft Eintritts bestimmter (verfassungsrechtlicher) Bedingungen oder auf dem Wege der Auslösung durch die Bürger selbst (obligatorisches bzw. fakultatives Referendum) anzuordnen ist; es kann die Verfassung aber den Stimmbürgern auch das Recht in die Hand geben, selbst auf die politische Agenda Einfluss zu nehmen und insbesondere diejenigen Fragen zu bestimmen, über die schliesslich in einer Volksabstimmung zu befinden ist (Volksinitiative).

So definiert, gibt es auf der Welt eigentlich nur ganz wenige direkt-demokratisch organisierte Staaten: die Schweiz, einige Gliedstaaten der USA und – „konditioniert“ durch die konstitutionelle Macht des Fürsten – auch Liechtenstein. Die Schweiz hat in einer langen Geschichte eine reiche Vielfalt von direkt-demokratischen Instrumenten geschaffen. Sie hat hierin – zählt man die Geschichte der Kantone und des Bundes zusammen – Erfahrungen über mehrere tausend Jahre hinweg gesammelt. Ihre Verfassungsgeschichte ist ein unvergleichliches Laboratorium und Experimentierfeld der direkten Demokratie, und die Prozesse schöpferischer Weitergestaltung brechen nicht ab.

Die Art und die Reichweite der Volksrechte, wie sie im schweizerischen Verfassungsleben Gestalt angenommen haben, sind weltweit einzigartig. Für die Schweiz bilden sie eine “raison d’être” und Daseinsform, also einen unverzichtbaren Bestandteil ihrer Identität, und sie haben die politische Kultur des Landes in reichem Masse geprägt.

Doch was sind die immanenten Werte und Vorzüge, was ist die Essenz solcher demokratischen Mitentscheidungsrechte der Bürger, und sind diese, über den “Fall Schweiz” hinaus, auch von Interesse für andere Völker und Staaten und für internationale Organisationen?

Demokratie hat vielfältige Wurzeln, und sie beruht auf verschiedenen *Idealen*. Bekämpfung autokratischer Willkür, Ermöglichung sachgerecht-gemeinwohlorientierter Beurteilung und politische Freiheit stehen als Grundelemente.

a) *Bekämpfung autokratischer Willkür*

Demokratie als Staatsform ist also, erstens und historisch betrachtet, allgemein aus dem Kampf gegen autokratische Herrscher wie Tyrannen, Diktatoren und andere Machthaber hervorgegangen, die im Laufe der Geschichte aus Machtgier, Eigensucht, Fanatismus und anderen Motiven immer wieder Unglück über die Völker gebracht haben.

Die *direkte* Demokratie macht insofern einen besonderen Schritt, als sie eine institutionalisierte Form des Misstrauens gegen die gewählten Repräsentanten des Volkes darstellt, mit denen sie die letzte Entscheidungsmacht teilen und deren Handeln sie überwachen. Dem System der direkten Demokratie ist die Befürchtung immanent, dass Mandatsträger naturgemäss dazu neigen, eine Kaste zu bilden und die Interessen an der Erhaltung und Verbesserung ihres politischen Status oder ihre privaten Interessen über diejenigen des Gemeinwohls zu stellen.

Dem Bürger soll es daher, indem ihm das letzte Wort bei der Entscheidung wichtiger Sachfragen gegeben wird, vorbehalten sein, mit Hilfe des Referendums sein "Veto" gegen Beschlüsse des Parlaments einzulegen, wenn er der Meinung ist, dieses hätte seine Macht nicht repräsentativ im Interesse des Ganzen ausgeübt oder sogar missbraucht; und er wird mit dem Initiativrecht selbst in die Lage versetzt, politische Prozesse in Gang zu setzen, inhaltlich zu fixieren und letztlich zu determinieren. Dabei entfaltet schon die blosse Existenz von Volksrechten indirekte, vorbeugende Gestaltungswirkungen auf den politischen Prozess: In vielen Fällen sind politische Weichenstellungen oder Akzentsetzungen im Schatten von Referendumsdrohungen oder als Gegenentwürfe auf Volksinitiativen entstanden.

Die unmittelbare Einflussnahme auf den politischen Prozess durch Teilhaberechte an Sachentscheidungen ist für den Bürger im modernen politischen Umfeld noch umso bedeutsamer geworden, als alte Gehäuse geistig-gesellschaftlicher Zugehörigkeiten wie politische Parteien, Kirchen oder wirtschaftliche Interessenorganisationen allmählich an Bedeutung verlieren oder gar zerfallen und die inhaltliche Steuerung, Orientierung und Entscheidung politischer Geschäfte und des Gangs der Politik durch den blossen Akt der Parlamentswahl immer schwieriger geworden ist.

*b) Sachlich-gemeinwohlorientierte Beurteilung*

Direkte Demokratie gründet, zweitens, im Glauben, dass alle Bürger und alle Bürgerinnen grundsätzlich befähigt sind, zu sachgerechten politischen Urteilen zu gelangen. So wie in sozialen Experimenten empirisch nachgewiesen wurde, dass beliebig zusammengesetzte Gruppen von Menschen durchaus in der Lage sind, für die Regelung komplexer Fragen ihres Zusammenlebens vernünftige Lösungen zu entwickeln, so sei auch das Vertrauen gerechtfertigt, dass sich eine politische Gemeinschaft selbst ein ihr entsprechendes, gutes Recht zu schaffen vermöge.

Der Bürger, der vom einzelnen Entscheid in der Regel nicht zentral getroffen werde – so verläuft die Argumentationslinie weiter – sei grundsätzlich auch viel eher dazu disponiert, sich nach Gesichtspunkten des Gemeinwohls zu richten, als der Politiker, der naturgemäss versucht sei, mit den ihm anvertrauten Sachentscheidungen auch Fragen seines beruflichen Fortkommens zu verknüpfen oder sich sogar korrumpieren zu lassen.

*c) Politische Freiheit*

Nach einem dritten Argument zugunsten der direkten Demokratie stellen die Volksrechte eine Manifestation der politischen Freiheit dar; je mehr Menschen befugt sind – so lautet die These – das Recht unmittelbar mitzubestimmen, unter dem sie leben, desto grösser sei auch die Zahl derjenigen, für die sich Autonomie der Person und Einbindung in den politischen Verband decken, gegenseitig ergänzen oder gar stärken; je mehr eine Verfassungsordnung zudem, etwa durch föderative Auffächerung der Staatsmacht und Vervielfachung der Entscheidungsebenen, den spezifischen Traditionen und Bedürfnissen der verschiedenen Volksgruppen und insbesondere von Minderheiten Rechnung trage, desto grösser sei das Feld, in dem Identität des Willens von Regierungen und Regierten bestehe.

*d) Relativität dieser Rechtfertigungen*

Wir haben starke Argumente zugunsten der direkten Demokratie vorgebracht. Es soll aber nicht bei einem blossen Lobgesang bleiben. *Viele Erscheinungen und Erfahrungen stimmen auch nach-*

*denklich*. Die genannten Rechtfertigungen der direkten Demokratie sind *relativ* zu verstehen.

aa) Da steht zunächst die Tatsache, dass auch eine Mehrheit *tyrannisch* sein kann. Auch das "souveräne" Volk ist, ebenso wie das autokratische Regime, nicht gegen Willkür und Machtmissbrauch gefeit. Das Volk kann anfällig sein für Emotionen wie Xenophobie und Rassismus und deren Ausbeutung durch die Machthaber. Das demokratische Prinzip der Mehrheitsentscheidung bedarf der inneren und äusseren rechtsstaatlichen Schranken, soll es nicht der Logik widersprechen oder die Werte zerstören, auf denen es selber beruht.

bb) Auch die Ausrichtung der Volksentscheidung auf das sachlich gegebene *Gemeinwohl* ist nicht ohne weiteres gewährleistet. Bürgerinnen und Bürger, die in ihrem Alltag nicht oder nur am Rande politischen Geschäften nachgehen, bedürfen der Information und der Aufklärung, und sie sind auf ständiges Lernen angewiesen. Leicht verengt sich aber insbesondere im Vorfeld einer Abstimmung der Horizont der politischen Debatte auf einige wenige, oft nicht zentrale Punkte, und die Kampagne kann zum blinden, emotionsgeladenen, allenfalls demagogischen Schlagabtausch degenerieren.

Weit entfernt sich dann die demokratische Willensbildung von dem von Hamilton und Madison in den "Federalist Papers" in die *Volksvertretung* gesetzte Erwartung, wonach eine weite Streuung und pluralistische Vielfalt der sich begegnenden Meinungen und Standpunkte eine Erweiterung des Geistes und eine Versachlichung und Läuterung der Entscheidungen zur Folge hätten.<sup>2</sup>

Gerade in Fragen der Aussenpolitik hat sich in der schweizerischen Praxis verschiedentlich gezeigt, dass die direkte Demokratie den Herausforderungen einer rationalen Standortbestimmung und strategischen Richtunggebung nicht immer optimal gewachsen war, ja wahrscheinlich – wie ich meine – Fehlentscheidungen getroffen wurden. Ganz allgemein klaffen in Demokratien Fachkompetenz und Urteilskraft nach innen und nach aussen oft weit auseinander, was frag-

---

<sup>2</sup> Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist*, Ed. by Benjamin Fletcher Wright, Harvard University Press, Cambridge 1966, Federalist Paper N° 10, S. 129 ff. (Original: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist: A Collection of Essays, written in favour of the New Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787. In Two Volumes, New York 1788.*).

würdige aussenpolitische Positionen oder gar Missgriffe begünstigt: eine Erscheinung, die sich im Rahmen direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren noch potenziert.

cc) Hinzu kommt schliesslich der Aspekt der *politischen Freiheit*: Demokratie muss auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhen, d. h. sich in einem fairen Verfahren abspielen, und sie muss an Grund- und Menschenrechten ihre Schranke finden; sonst gerät sie in Gefahr, totalitäre Züge anzunehmen, so wie der Freiheitsgedanke, wenn er nicht am Wohl aller eine Schranke und Orientierung findet, zur Anarchie entartet. Sind denn nicht – so fragen wir uns – auch etwa viele faschistische Regime auf dem Wege einer Volkswahl an die Macht gelangt, und stützen sich nicht etwa im heutigen Mittel- und Osteuropa und in anderen Weltgegenden ethno-faschistische Gruppen auf Verfahren der direkten Demokratie wie vor allem das Referendum, um für sich selbst die Macht zu erkämpfen oder zu erhalten und andere zu unterdrücken, zu vertreiben oder gar zu eliminieren? Die liberale Freiheit also ist Voraussetzung, Inhalt und Schranke jeder richtig verstandenen Ausgestaltung des Demokratieprinzips.

## *II. Bisherige Entwicklungen in Deutschland*

### *1. Allgemeines*

Warum kennt das deutsche Grundgesetz keine Sachentscheidungsrechte der Bürgerinnen und Bürger?

- Weil Deutschland keine alte Tradition der Versammlungsdemokratie kennt wie die Schweiz, sondern seine Geschichte bis zum Ende des Ersten Weltkriegs monarchisch geprägt war?
- Weil das deutsche Staatsrecht seinerzeit nur am Rande vom Gedankengut der Französischen Revolution erfasst wurde, während die französischen Doktrinen und Erfahrungen der Volkssouveränität, dank eines günstigen Rezeptionsklimas, den demokratischen Institutionen der Schweiz im 19. Jahrhundert eigentlich ihr Gepräge gaben?
- Oder weil die Bundesrepublik ein viel grösserer Staat als die Schweiz ist und weil ein grosser Staat der umfassenden Steuerung bedarf und, vor allem in der Aussenpolitik, bereit sein

muss, effizient und schlagkräftig zu agieren und Verantwortung zu tragen?

- Oder weil sich das System der direkt-demokratischen Rechte der Bürger „a priori“ nicht mit dem parlamentarischen Regierungssystem verträgt?
- Oder haben wir einfach einen politisch-rechtlichen Tatbestand vor uns, von dem wir uns fragen, wie er nach den Bedürfnissen der modernen Gesellschaft und ihren Denkweisen möglichst menschennah und ordnungskräftig weiter ausgestaltet werden könnte?

Es ist interessant und im Allgemeinen zu wenig bekannt, dass im vergangenen Vierteljahrhundert in Deutschland auf parlamentarischer Ebene drei Mal Erörterungen angestellt und Vorstösse unternommen wurden, um neben dem Wahlrecht auch politische Sachentscheidungsrechte der Bürger ins Grundgesetz einzuführen:

- 1974 prüfte die Enquetekommission Verfassungsreform des Bundestages diese Frage in allgemeiner Form ohne nennenswerte konkrete Ergebnisse.
- 1992/93 wurde im Rahmen der zur Revision des Grundgesetzes eingesetzten „Gemeinsamen Verfassungskommission“ von Bundestag und Bundesrat wohl erstmals umfassend und intensiv über die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid debattiert, ohne dass aber auch in diesem Fall entsprechende Anträge an den Deutschen Bundestag gelangten.
- 2002 präsentierten SPD und Bündnis 90/Die Grünen dann einen Gesetzesentwurf zur „Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“. Diese Vorlage fand zwar im Bundestag eine Mehrheit, aber nicht die für eine Änderung der Verfassung erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit. Das Projekt ist damit aber nicht aus Akten und Traktanden der Bundespolitik verschwunden. Angesichts der praktisch geringen Gestaltungskraft des Wahlrechts im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger könnte es in dieser oder einer variierenden Form aber wieder Aktualität erlangen. Es scheint mir daher lohnend, Inhalt und Vorgeschichte des Projekts kurz vorzustellen und zu erläutern.

## 2. Gesetzesentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Besonderen

### a) Vorgeschichte

Die Bundesrepublik ist im Grundgesetz (GG) als repräsentative Demokratie geschaffen worden. Allein für Gebietsveränderungen wurde in Art. 29 GG die Zustimmung der (betroffenen) Bevölkerung vorgesehen. Nur vereinzelt war im Parlamentarischen Rat, der 1948 über ein neues Grundgesetz beriet, die Einführung direkt-demokratischer Beteiligungsrechte der Bürger postuliert worden. Der liberale Abgeordnete THEODOR HEUSS lehnte Volksrechte mit der vielzitierten, pauschalen Formel ab, sie seien „in einer grossräumigen Demokratie und in einer Zeit der Vermassung und Entwurzelung ... eine 'Prämie für jeden Demagogen'“.<sup>3</sup> Fast stereotyp wurde damals und noch bis in unsere heutige Zeit hinein argumentiert, es habe gegolten, die Lehren aus dem Versagen der Weimarer Republik zu ziehen.

In der Tat waren Volksbegehren und Volksentscheid zwar nach der Reichsverfassung von 1919 in verschiedenen Varianten möglich, doch hatten sie nie eine wesentliche Rolle gespielt. Der Weg des Volksbegehrens wurde nur in acht Fällen beschritten und war immer erfolglos. Der erste, kurzlebige Versuch, Deutschland als Demokratie mit direkt-demokratischen Elementen zu verfassen, war gescheitert, da die den Bürgern gewährten politischen Rechte zu vorsichtig mit einengenden Kautelen umgeben waren.

Vor allem aber hatten gewiss das Trauma der Nachkriegsjahre und das Erlebnis und der Geist des Nationalsozialismus die Schöpfer des Grundgesetzes angetrieben, alle erdenklichen Schranken gegen ein Wiederaufkommen der Ideologie von „Volksgemeinschaft“ und von „Führer“mystik mit der diesem Denken immanenten totalitären Versuchung aufzubauen. Es sollte wohl ein für alle Male ein Rückfall des Staates in die totalitär-plebiszitären Missbräuche und Manipulationen des Demokratieprinzips vermieden werden, wie sie im Dritten Reich praktiziert wurden. Das Volk hatte damals dem Führer im Gefolge demagogisch geführter Kampagnen und auf Grund suggestiver Fragestellungen in drei Sachabstimmungen das

---

<sup>3</sup> PlenStenBer., 43, zit. nach: Theodor Maunz/Reinhold Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl., München 1998, S. 72.

Vertrauen ausgesprochen: „Austritt aus dem Völkerbund“ (1933), „Staatsoberrhaupt“ (1934) und „Anschluss Österreichs“ (1938); dabei war freilich im letzteren Fall die Annexion faktisch bereits vollzogen, so dass der Appell an das Volk eine bloße pseudodemokratische Fassade für das Regime darstellte. Der Akt der Errichtung einer rein repräsentativen Demokratie nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war somit Teil des beeindruckenden Programms, mit dem sich die Bundesrepublik gleichsam in der „Stunde Null“ als Verfassungsstaat neu zu konstituieren suchte.

### b) *Inhalt und Schranken*

In Deutschland wurden sukzessive direkt-demokratische Rechte der Bürger auf Länderebene, vor allem aber auf der Kommunalebene, eingeführt. Am 7. Juli 2002 befasste sich nun, wie gesagt, der Deutsche Bundestag mit einer Rot-Grünen-Vorlage betreffend die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Angesichts der Opposition von CDU/CSU erreichte die Vorlage aber nicht die für eine Änderung des Grundgesetzes notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit. In einer Volksumfrage hatte sich indessen im Juli 2001 eine Mehrheit von 67 Prozent der Befragten für die Einführung der bundesweiten Volksgesetzgebung „nach dem Vorbild der deutschen Bundesländer“ ausgesprochen. Nach Angaben des Fachverbandes „Mehr Demokratie e.V.“ kündigten auch alle Parteien eine Wiedervorlage nach der Parlamentswahl an. Es ist daher alles andere als müßig, die Vorlage wieder aufzugreifen und zu versuchen, sie in ihren Umrissen und wesentlichen Charakteristika vorzustellen. Dabei unterscheiden wir zwischen der Prozedur der im Projekt vorgesehenen „Volksgesetzgebung“ und den ihr gesetzten Schranken. Das *Verfahren* war gemäss Parlamentsvorlage (wie dies auch in allen Landesverfassungen vorgesehen ist) dreistufig ausgestaltet. Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes sollte um unmittelbare Beteiligungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern ergänzt werden, wobei die Stufenordnung direkt-demokratischer Partizipation die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid umfasst hätten.

- Mit der *Volksinitiative* sollte 400 000 Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, den Bundestag mit einem Gesetzesentwurf zu befassen. Die Vorlage sollte vollständig ausformuliert und begründet sein und könnte Gegenstände des Verfassungs- wie

auch des Gesetzgebungsrechts umfassen. Es liesse sich hier von einer Art qualifizierter, d. h. befassungspflichtiger Bürgerpetition an das deutsche Parlament sprechen.

- Nächster Schritt wäre das *Volksbegehren*. Dieses könnte von fünf Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten eingereicht werden, wenn der Gesetzgeber der Initiative nicht im Laufe von acht Monaten zustimmte.
- Falls das Parlament das begehrte Gesetz nicht innerhalb von sechs Monaten verabschiedete, käme es – ohne weiteren Antrag – zu einem (verbindlichen) *Volksentscheid*. Dabei hätte der Bundestag das Recht, zum gleichen Gegenstand gleichzeitig einen eigenen Entwurf der Abstimmung zu unterbreiten (Alternativvorlage). Ein einfaches Gesetz käme durch Volksentscheid zustande, wenn sich mindestens zwanzig Prozent der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligten und sich die Mehrheit der Abstimmenden für die Vorlage ausspräche. Für Volksbegehren auf Änderung des Grundgesetzes war ein Beteiligungsquorum von vierzig Prozent der Stimmberechtigten und die Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden vorgesehen; um dem föderalistischen Aufbau Deutschlands Rechnung zu tragen, sollten bei Verfassungsänderungen und bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen die Länder wie beim schweizerischen Volks- und Ständemehr (Art. 142 Abs. 2 BV) berücksichtigt werden, wobei allerdings die (aus der Abstimmung auf dem Mehrheitsweg hervorgehenden) Ländervoten gemäss dem Stimmenschlüssel im Bundesrat gewichtet werden sollten. Ein Referendum war nicht Bestandteil des Entwurfs.

Bemerkenswert ist, dass sich die „Volksgesetzgebung“ im Rahmen bestimmter *Schranken* und unter der möglichen Aufsicht durch das Bundesverfassungsgericht vollziehen würde. Das Projekt sah nämlich vor, dass Volksinitiativen über Haushaltsgesetze und über Abgabegesetze sowie zur Wiedereinführung der Todesstrafe abgeschlossen seien. Darüber hinaus müssten sich Begehren zur Änderung der Gesetzgebung im Rahmen der Verfassung und Begehren zur Änderung der Verfassung im Rahmen jener materiellen Schranken halten, die in Art. 79 Abs. 3 GG der Verfassungsrevision selbst gesetzt sind. Der Gesetzesentwurf hätte ab Einleitung des Volksbegehrens auch der verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterstanden, falls die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drit-

tel der Mitglieder des Bundestages das beantragte Gesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt hätte; durch die Möglichkeit einer vorgezogenen Normenkontrolle sollte der Gefahr verfassungswidriger Volksentscheide vorgebeugt werden.

c) *Bemerkungen aus schweizerischer Sicht*

Aus schweizerischer Sicht erscheint vieles vertraut: das Recht des Parlamentes, dem Volk einen Gegenvorschlag zu dem aus der Stimmbürgerschaft lancierten Begehren zu unterbreiten, oder die Berücksichtigung der föderativen Staatsstruktur bei der Festlegung des Zustimmungsquorums. Ungewöhnlich kommen uns etwa zwei Dinge vor: die (hohen) Beteiligungsquoten sowie der Gegenstand und die Art der Umschreibung der materiellen Schranken von Volksinitiative und Volksbegehren.

Was die *Beteiligungsquoten* betrifft, setzt die Vorlage für die Gültigkeit des Volksentscheides, wie gesagt, voraus, dass bei einfachen Gesetzen mindestens 20 Prozent und bei verfassungsändernden Gesetzen mindestens 40 Prozent der Stimmbürger und -bürgerinnen am Urnengang teilgenommen haben. Beteiligungsquoten sind für Volksabstimmungen auch in den Länderverfassungen vorgesehen. Sie erregen Bedenken in zweifacher Hinsicht.

- Grundsätzlich gesehen scheint mir ein Abstimmungsverfahren dem staatsbürgerlichen Ethos zu widersprechen, wenn es für die Gegner eines Volksbegehrens Anreize setzt, der Urne fernzubleiben und Mitbürger davon abzuhalten, sich an der Abstimmung zu beteiligen, also die Abstimmung zu boykottieren.
- Der andere Einwand besagt, dass die Höhe des Beteiligungsquorums nicht prohibitiv sein darf. In der Weimarer Republik hatte eine solche Regelung mit zum Scheitern des Verfassungssystems der Volksgesetzgebung beigetragen. Zu den Quorumsvorschriften für das Volksbegehren wäre – aus Schweizer Sicht – zu sagen, dass in unserem Land von den 148 seit 1848 vor das Volk gelangten Volksinitiativen nur 13 erfolgreich waren und davon nur 2 das im deutschen Gesetzesentwurf vorgesehene Beteiligungs- und Zustimmungsquorum erreicht hätten.

Hinsichtlich des *Schrankenvorbehalts* ist nicht recht ersichtlich, weshalb gerade und vollkommen isoliert von anderen Grundrechts-

fragen die Todesstrafe von der Volksgesetzgebung ausgenommen wurde. Dass Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz und über Abgabegesetze (nicht aber ganz generell finanzwirksame Volksinitiativen) unzulässig sein sollen, entspricht zwar einer alten, konsequent verfolgten deutschen Politik der „Tabuisierung“ von parlamentarischen Finanzbeschlüssen für das Volk, ist aber demokratiepolitisch sehr fragwürdig; in der Schweiz und in amerikanischen Gliedstaaten gehört es jedenfalls traditionellerweise gerade zum „Salz“ der Demokratie, dass die Bürger selbst mit dem Stimmzettel über Art, Gegenstand und Bemessung der ihnen auferlegten Steuern und anderen Abgaben sowie über den Kreis der Abgabepflichtigen bestimmen und dass sie gegen ihrer Meinung nach übermässige Zugriffe des Fiskus „revoltieren“ können. Dass schliesslich ein material-werthafter Kern der Verfassung, der die Grundgestalt der vom Grundgesetz geschaffenen freiheitlichen, demokratischen und bundesstaatlichen Ordnung enthält, selbst auf dem Weg der Verfassungsrevision nicht angetastet werden darf und daher auch „a priori“ dem Volksentscheid entzogen ist, steht in Übereinstimmung mit der rechtsstaatlichen (und nicht „absolutistisch-demokratischen“) Legitimation und Logik des Grundgesetzes und ist nicht zu beanstanden. Gesamthaft schiene es, aus schweizerischer Warte betrachtet, überzeugender, wenn anstelle punktueller Schranken anhand von abstrakten Kriterien verschiedene Kategorien von Ausnahmen auseinandergehalten würden. Man könnte sich, entsprechend der in der Schweiz erprobten Dogmatik, fünf Gruppen von Ausnahmebestimmungen vorstellen: 1) Fundamentalnormen der Verfassung, wie sie etwa in Art. 79 Abs. 3 GG als selbst Verfassungsgestaltung entzogener, revisionsfester „Ewigkeitskern“ des Grundgesetzes geschützt sind; 2) Grundnormen des Völkerrechts (nach Massgabe der schweizerischen Bundesverfassung von 1999 bildet das völkerrechtliche „ius cogens“ eine Schranke der Verfassungsrevision) und das europäische Gemeinschaftsrecht; 3) unmögliche, d. h. vor allem praktisch nicht durchführbare Anliegen; 4) Vorlagen, die keine einheitliche Materie enthielten, und 5) Normen, die gegen das Rückwirkungsverbot verstiessen.

### *III. Perspektiven*

Wir haben über einige Wesenszüge der direkten Demokratie gesprochen. Wir haben auch gesehen, dass die Demokratie in Deutschland auf der Ebene des Bundes rein repräsentativ konstituiert ist. Bisherige Anläufe, direkt-demokratische Institutionen ins Grundgesetz einzufügen, sind gescheitert. Hauptargument gegen solche Reformen waren schlechte Erinnerungen an die Weimarer Zeit. Die Verfassungsgebende Nationalversammlung hatte damals, 1919, als „Korrektiv gegen einseitige Parlamentsherrschaft und Parteiherrschaft“ Beteiligungsrechte des Volkes an der Gesetzgebung vorgesehen, die aber nie richtig zum Tragen kamen. Heute liegt Weimar weit zurück. Deutschland ist aber – um mit den Worten von Georges Burdeau zu sprechen – noch immer mehr eine „démocratie gouvernée“ als eine „démocratie gouvernante“.

Was für Gründe könnten dafür sprechen, den „status quo“ zu ändern? Ich nenne fünf Gesichtspunkte, wobei ich mir gestatte, empfehend und skeptisch auch auf meinen schweizerischen Erfahrungshintergrund zurückzugreifen.

#### *1. Wandel zur Bildungs- und Informationsgesellschaft*

Die Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental gewandelt. Den Bürgern sind, so scheint mir, in der modernen Bildungs- und Informationsgesellschaft Sachverstand und Unbefangenheit zuzutrauen, auch grundlegende, komplexe politische Sachfragen unmittelbar mitzuentcheiden. Sind die deutschen Bürger – so frage ich mich – im Grund genommen nicht unterfordert, wenn sie sich darauf beschränken müssen, alle vier Jahre entweder „links“ oder „rechts“ oder „Mitte“ zu wählen? Jean-Jacques Rousseau hatte sich seinerzeit über die Engländer mokiert, die nur einmal alle paar Jahre eigentlich frei seien, nämlich dann, wenn sie die Mitglieder des Unterhauses wählten.

Heute fällt auch das Wahlrecht weitgehend ins Leere. Es beschränkt sich – etwas überspitzt ausgedrückt – darauf, zwischen den an Fernsehduellen präsentierten Spitzenkandidaten und ihren Parteien zu optieren und in der Folge nicht als „Volk“, sondern als „Publikum“ das politische Spektakel in den Medien mitzuverfolgen. Sollten oder könnten sich aber die Menschen nicht, als mündige Bürger, vermehrt „in ihre Anliegen einmischen“ (Max Frisch) und ihre Stimme

zur Geltung bringen, um Missbräuche zu verhindern und korrigieren, Werte zu setzen, die Richtung des weiteren politischen Geschehens zu beeinflussen, Gemeinwohlanliegen zu fördern oder zu bestimmen oder Einzelfragen zu lösen.

## 2. *Erzieherisch-integrierende Wirkung*

Direkt-demokratische Rechte hätten, ins deutsche Grundgesetz eingefügt, natürlich nicht dieselbe Breite und prägende Kraft, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Dennoch könnten sie dazu beitragen, die Kluft zwischen der Staatsmacht und dem Volk zu verringern. Sie hätten insbesondere einen staatsbürgerlich erzieherischen Wert. Natürlich ist es so, dass gerade in Staaten mit einem weit ausgebauten demokratischen System Bürger oft der Urne fernbleiben, und oft sind sie nur ungenügend informiert.

Auch sind wir weit vom Idealbild der Demokratie entfernt, wie es Perikles in seiner berühmten Totenrede entworfen hatte, wonach die demokratische Kultur den Sinn für das Schöne und den Geist mit wirksamer Tat zu verbinden vermöge, und in der auch in staatlichen Dingen keiner ohne Urteil sei.<sup>4</sup> Die Wirklichkeit der Abstimmungs-demokratien zeigt, im Gegensatz zum Idealbild der Demokratie, beim Bürger häufig einen Mangel an deliberativer Qualität. Immerhin ergäbe aber, bemerkte der Schweizer Staatsrechtler Jean-François Aubert, die Annahme, dass sich von 20 Stimmbürgern nur einer die Mühe nähme, sich über das Geschäft zu informieren, 200'000 Bürger, die über Staatsgeschäfte informiert wären; die de-

---

4 Ausschnitt aus der Totenrede des Perikles. Thukydides, Geschichte des Peloponnesischen Krieges (431 bis 404 v.Chr.), München 1976, II 40, S. 142: (...) „Wir lieben das Schöne und bleiben schlicht, wir lieben den Geist und werden nicht schlaff. Reichtum dient bei uns der wirksamen Tat, nicht dem prahlenden Wort, und Armut ist einzugestehen keinem schimpflich, ihr nicht tätig zu entgehen schimpflicher. Wir vereinigen in uns die Sorge um unser Haus zugleich und unsre Stadt, und den verschiedenen Tätigkeiten zugewandt, ist doch auch in staatlichen Dingen keiner ohne Urteil. Denn einzig bei uns heisst einer, der daran gar keinen Teil nimmt, nicht ein stiller Bürger, sondern ein schlechter, und nur wir entscheiden in den Staatsgeschäften selber oder denken sie doch richtig durch. Denn wir sehen nicht im Wort eine Gefahr fürs Tun, wohl aber darin, sich nicht durch Reden zuerst zu belehren, ehe man zur nötigen Tat schreitet. (...).

mokratischen Rechte seien eben „un excellent moyen d'éducation civique et d'intégration au pays“.<sup>5</sup>

### 3. *Qualität der Deliberationsprozesse*

Die Güte der Demokratie bemisst sich mitunter an der Qualität der Deliberationsprozesse, die ihren Beschlussfassungen vorangehen. Allgemein vermitteln die Abstimmungserfahrungen in der Schweiz, was Informationsstand und Beurteilungshorizont der Bürger angeht, gewiss ein gelegentlich ernüchterndes Bild. Grundsätzlich ist aber doch festzuhalten, dass die Behörden wohl sorgfältiger und eingehender deliberieren und ihre Argumente verständlicher darlegen, wenn ihre Beschlüsse in einer zweiten Runde der demokratischen Willensbildung noch der Volksabstimmung unterstehen und vor einer breiten Öffentlichkeit erörtert werden müssen. In unserem Zusammenhang ist aber vor allem die Tatsache bedeutsam, dass – wie sich Fritz Fleiner ausdrückte – die Volksinitiative als „Antrag aus dem Volk an das Volk“ als Verfassungsinstitut den Gedanken des Dialogs geradezu verkörpert: des von den Initianten lancierten Antrags einer Gruppe von Bürgern an die Gesamtheit ihrer Mitbürger, wobei die Behörden sich mit der Rolle eines „Schiedsrichters“ begnügen oder sich, mittels Gegenvorschlägen oder Abstimmungsempfehlungen, selbst in den Abstimmungskampf einschalten.

### 4. *Im Grossen und Ganzen gute Ergebnisse*

Die direkt-demokratischen Rechte haben im Grossen und Ganzen keine schlechten Ergebnisse produziert. Ich denke etwa an zwei Beispiele aus meinem engeren Umkreis: den Beitritt der Schweiz zur UNO, der im März 2002 gestützt auf eine Volksinitiative beschlossen wurde, die massgeblich auch von Studentinnen und Studenten getragen war, oder an die Tatsache, dass 1998 Professoren auf die Strasse gingen, um Mitbürger für die Ablehnung einer Gen-schutz-Initiative zu gewinnen.

Natürlich weist die direkte Demokratie, wie wir sie im Alltag erleben, auch Schattenseiten auf. So steht sie insbesondere in Gefahr, für Anliegen von Stimmberechtigten und „auswärtige“ Themen blind zu

---

5 Jean-François Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne 1978, S. 257.

sein, also insbesondere Ausländerfragen und das Ausland nicht adäquat zu erfassen.

Auch sind wir in der Schweiz zurzeit mit dem Phänomen konfrontiert, dass Volksrechte zu rein kommerziellen Zwecken und, vor allem in einem Wahljahr, zur Schürung von Fremdenhass und Rassismus missbraucht werden, und es wird eine der grossen staatspolitischen Herausforderungen sein, mit den Mitteln des Rechts (vor allem rechtlicher Kontrollverfahren) bzw. anderer Formen der Konfliktregelung, vor allem aber durch öffentlichen Diskurs und Vertrauensbildung den zersetzenden, gefährlichen Virus von Fremdenhass und Rassismus zu bekämpfen, der gerade in der direkten Demokratie offene Wirkungsfelder vorfindet.

##### 5. *Finanzwirtschaftliche Vorzüge*

Nicht zu missachten sind schliesslich die finanzwirtschaftlichen Aspekte der direkten Demokratie. Es ist evident und empirisch erhärtet, dass Volksrechte tendenziell eine sparsame und effiziente Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten durch die Behörden sowie relativ niedrige Staatsquoten und eine geringe Verschuldung der öffentlichen Hand begünstigen, während die Volksvertreter eher der Versuchung von „Beglückungsvorlagen“ und den Gefährdungen des „Gefälligkeitsstaates“ zu erliegen scheinen (Theodor von Eschenburg).

Lassen Sie mich zum Schluss kommen. Wir befinden uns an einer Veranstaltung des hervorragenden Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier. Ich entstamme dem Zürcher Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht. Wir alle vergleichen rechtliche Phänomene, dies aber nicht als „art pour art“, sondern um daraus Lehren „de lege ferenda“ zu ziehen. Das erinnert mich an die Figur von Hans Nawiasky, der 1933 aus seiner Universitätsstadt München vertrieben wurde, in der Folge an der Hochschule St. Gallen Staatsrecht lehrte und dann massgeblich an der Ausarbeitung der Bayrischen Verfassung beteiligt war. Er fragte sich unentwegt, weshalb in Deutschland im Zuge des Wiederaufbaus nach dem Krieg keine ernsthaften Versuche unternommen worden seien, sich an den schweizerischen Einrichtungen zu orientieren. Die Kritik der gegenseitigen Isolierung des staatsrechtlichen Denkens scheint heute nicht mehr begründet. Zu vielfältig sind die Interaktionen in Theorie und Praxis des Staatsrechts geworden. Es bestehen heute vielfälti-

ge Möglichkeiten, voneinander zu lernen und zwar in beiden Richtungen. Dabei scheint mir die folgende politisch-pragmatische (und nicht „szientistische“) Optik bedeutsam: Wir sollten uns als deutsche und schweizerische Bürger fragen, ob unsere politische Rente und, um einen Ausdruck aus der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 aufzugreifen, die Verfolgung des Glücks („pursuit of happiness“) in unserer Gemeinschaft nicht besser gewährleistet wären, wenn wir uns diese oder jene Rechte, die Bürger des anderen Staates genießen und die sich dort bewährt haben, uns zu eigen machen könnten.

## **Impressum**

### *Herausgeber*

Prof. Dr. Bernd von Hoffmann, Prof. Dr. Gerhard Robbers

### *Unter Mitarbeit von*

Maren Andres, Michael Blumenstock und Claudia Lehnen

### *Redaktionelle Zuschriften*

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,  
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443  
Homepage: <http://www.irp.uni-trier.de>,  
Kontakt: [sekretariat@irp.uni-trier.de](mailto:sekretariat@irp.uni-trier.de).

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

### *Bezugsbedingungen*

Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2007  
ISSN 1616-8828