

Direkte Demokratie – Erfahrungen und Perspektiven*

Otmar Jung

Einleitung

Die Beschäftigung mit dem Thema direkte Demokratie hat in Sachsen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die künftige Waldschlösschenbrücke¹ – einen besonderen Reiz. Indes ist zum Thema direkte Demokratie sehr viel mehr zu berichten, und zwar auch für dieses Bundesland.

In lebhafter Erinnerung dürfte bei vielen der Volksentscheid in Sachsen 2001 über die Sparkassenorganisation geblieben sein². Aber das ist ja nur die jüngste Tradition. Wenige werden von dem Volksentscheid in Sachsen 1946 zur „Enteignung der Kriegs- und Naziverbrecher“ gehört haben, einem sehr heiklen Unternehmen nach demokratischen Kriterien, auf das noch zurückzukommen ist. Nur die Fachleute dürften wissen, dass es bereits 1932 einen Volksentscheid in Sachsen gab zur Landtagsauflösung – das war nun wirklich die erste Landes-Volksabstimmung –, der allerdings an dem 50prozentigen Beteiligungsquorum scheiterte³. Ein überaus stark

* Der Text geht zurück auf einen Vortrag, gehalten am 11. Juni 2008 am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Dresden. – Der Verfasser, Dr. jur. Otmar Jung, ist Privatdozent für Politikwissenschaft und Zeitgeschichte am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

¹ Vgl. Neumann, Peter: Dresden – Waldschlösschenbrücke und direkte Demokratie, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München 2. erw. u. verb. Aufl. 2008 (i. E.).

² Vgl. Fritz, Markus/Musall, Peter: Die Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen, in: Sächsische Verwaltungsblätter 9 (2001), S. 233-238; Statistisches Landesamt im Freistaat Sachsen (Hrsg.): Volksentscheide im Freistaat Sachsen. Volksentscheid am 21. Oktober 2001. Endgültige Ergebnisse, Kamenz 2001 (SH 3/2001).

³ Das vorangegangene Volksbegehren zur Landtagsauflösung vom 2. bis 15. Dezember 1931 hatte noch bemerkenswert viel Unterstützung gefunden. 733.550 Eintragungen bei 3.580.541 Eintragungsberechtigten (nach: Verhandlungen des Sächsischen Landtags, 5. Wahlperiode 1930/33, Landtags-Akten aus den Jahren 1930 bis 1933, Bd. 2, Vorlage Nr. 42 v. 13. 1. 1932) bedeuteten 20,5 %; die Hürde lag bei 10 %. Am Volksentscheid beteiligten sich dann „nur“ knapp 38 % statt der geforderten 50 %. Von den abgegebenen gültigen Stimmen lauteten 96,1 % auf „Ja“ und nur 3,9 % auf „Nein“ – ein klassisches Boykott-Ergebnis.

Volksentscheid in Sachsen am 17. April 1932 über die Landtagsauflösung

| | | |
|------------------------|-----------|----------|
| Stimmberechtigte | 3.664.314 | |
| Abgegebene Stimmen | 1.392.401 | = 38,0 % |
| davon ungültig | 20.620 | |
| gültige Stimmen | 1.371.781 | |
| davon stimmten mit Ja: | 1.318.322 | = 96,1 % |
| mit Nein: | 53.461 | |

unterstütztes Volksbegehren zum gleichen Zweck 1922⁴ hatte schon qua Vorwirkung Erfolg: Der Landtag ließ es nicht mehr auf einen Volksentscheid ankommen und löste sich selbst auf.

Aber selbst damit ist die Geschichte der direkten Demokratie in Sachsen noch nicht ausgemessen. 2002 wurde eine Dissertation an der TU Dresden angenommen, die über „Die Volksinitiative in Sachsen“ handelte und deren Autor dafür bis zur Verfassung des Königsreichs Sachsen von 1831 zurückging⁵.

Doch vorerst genug der Saxonica! Im vorliegenden Artikel soll das Thema direkte Demokratie aus der deutschen Perspektive behandelt werden, wobei der Blick auch immer ‘mal wieder über die Grenzen gerichtet wird. Im Einzelnen werden folgende Aspekte des Themas beleuchtet:

Erstens erfolgt ein kurzer Abriss zur Verfassungsgeschichte, zweitens wird der gegenwärtig erreichte Stand der Dinge geschildert und gefragt, ob und wie es weitergeht (oder auch nicht und warum nicht), und schließlich drittens kommen einige aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland zur Sprache.

Verfassungsgeschichtlicher Abriss

Die Weimarer Zeit

Direkte Demokratie wurde in Deutschland eigentlich erst nach dem Sturz der Monarchien 1918 eingeführt, und zwar auf Reichsebene wie in allen Ländern. Dazu gab es in den 14 Jahren der ersten deutschen Republik eine bescheidene Praxis; zwei Fälle aus Sachsen wurden schon genannt. Hier ist natürlich das Stichwort der „Weimarer Erfahrungen“ mit plebiszitären Elementen unumgänglich. Dabei ist eine Differenzierung grundlegend.

Von „Weimarer Erfahrungen“ wurde lange gesprochen mit der Quintessenz, dass die Weimarer Republik durch den Gebrauch von (bzw. wegen der permanenten Drohung mit) Volksbegehren und Volksentscheid gescheitert sei. Deshalb habe der

Quelle: Sächsisches Verwaltungsblatt Jg. 1932, S. 365 (mit Begründung, warum die Summe der Ja- und Nein-Stimmen um 2 höher ist als die Zahl der gültigen Stimmen). Prozentwerte: eigene Berechnung.

⁴ Von 3.117.487 Wahlberechtigten [bei der nachfolgenden Landtagswahl] trugen sich vom 6. bis 19. Juni 1922 818.797 = 26,26 % ein (nach: Zeitschrift des Sächsischen Statistischen Landesamtes 69 (1923), S. 180, 182 (mit kleinräumlicher Aufgliederung)).

⁵ Vgl. Mester, Georg: Die Volksinitiative in Sachsen. Ein Beitrag zur verfassungsgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Entwicklung des legislativen Einleitungsverfahrens seit der Verfassung von 1831, Frankfurt a. M. 2003 (Dresdner Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 2). – Siehe dazu Jung, Otmar: [Rez.] in: Landes- und Kommunalverwaltung 14 (2004), S. 553.

Parlamentarische Rat 1948/49 keine direktdemokratischen Elemente ins Grundgesetz aufgenommen. An diesen „Weimarer Erfahrungen“ ist so gut wie alles falsch. Erstens haben die wenigen durchgeführten Verfahren auf Reichsebene – und auf diese konzentriert sich die Argumentation –, nämlich drei Volksbegehren und zwei Volksentscheide, schon rein quantitativ so gut wie nichts mit dem Scheitern der Republik zu tun. Qualitativ kann man den ersten deutschen Volksentscheid zur „Fürstenteignung“ 1926, weil er „den Tod des monarchischen Gedankens“ brachte⁶, sogar als Stärkung der Republik sehen. Zweitens sind diese „Weimarer Erfahrungen“, wie Andreas Wirsching gezeigt hat, ein volles Jahrzehnt später auf den erbitterten Streit um die Wiederbewaffnung und vor allem die atomare Aufrüstung der Bundeswehr zu datieren mit dem Höhepunkt der Volksbefragungsurteile des Bundesverfassungsgerichts von 1958: „Weniger die gleichsam ‚authentische‘, direkt tradierte und bewusst reflektierte Primärerfahrung der Weimarer Demokraten lag dem ‚Weimarer‘ Argument zugrunde als vielmehr die dezidierte, sekundäre *Konstruktion*. Die bis dahin schärfste politische Polarisierung in der bundesrepublikanischen Geschichte erheischte die historisch argumentierende Unterfütterung einer neuen verfassungspolitischen Identität. Und das war gleichbedeutend mit der ... Legitimation des bundesdeutschen Parteienstaates.“⁷ Es spreche „alles dafür, dass die Weimarer Argumente gegen Volksbegehren und Volksentscheid Produkte der fünfziger Jahre sind, als das verfassungspolitische Selbstverständnis der Bundesrepublik in seine erste Krise geriet und auf neue Identitätsbildung und historische Legitimation angewiesen war“⁸. Und drittens hatte Weimar als Erfahrung und Argument jedenfalls in dieser Hinsicht für die Entscheidungsfindung des Parlamentarischen Rats 1948/49 „bei weitem nicht die Bedeutung, die ihr in der überwiegenden Mehrheit der späteren wissenschaftlichen Darstellungen beigemessen wurde“⁹.

Jenseits dessen gab es natürlich „echte“ Weimarer Erfahrungen mit Volksbegehren

6 Vgl. Jung, Otmar: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“, Frankfurt a. M. 1989, S. 59; ders.: Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten, Hamburg 2. Aufl. 1996 (Studien zur Geschichtsforschung der Neuzeit Bd. 1), S. 956.

7 Vgl. Wirsching, Andreas: Konstruktion und Erosion: Weimarer Argumente gegen Volksbegehren und Volksentscheid, in: Gusy, Christoph (Hrsg.): Weimars lange Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945, Baden-Baden 2003 (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat Bd. 29), S. 335-353 (345 f., Hervorhebung i. O.).

8 Vgl. Wirsching, a. a. O., S. 353. – Ebenso Wiegand, Hanns-Jürgen: Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 2006 (Juristische Zeitgeschichte Abt. I Bd. 20), S. 317-401.

9 Vgl. Schwieger, Christopher: Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene in Weimarer Republik, Drittem Reich und Bundesrepublik Deutschland (1919 – 2002), Berlin 2005 (Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Bd. 71), S. 283.

und Volksentscheid, aber diese sind wesentlich weniger plakativ und zum Teil noch kaum erhoben (jene erstgenannte Legende konzentriert sich ja, wie erwähnt, auf die Reichsebene). Vor allem waren die Verfahren unzulänglich. Beide reichsweiten Volksentscheide (außer dem Fall „Fürstenenteignung“ 1926 war dies noch der Volksentscheid gegen den Youngplan 1929) sind „mangels Beteiligung“ gescheitert – worunter man sich allerdings nichts Falsches vorstellen darf: 1926 strömten 15,6 Millionen Bürgerinnen und Bürger zu den Abstimmungslokalen. Hätte eine Partei oder Parteienkoalition bei Reichstagswahlen so viele Stimmen auf sich vereinigt, wie damals für eine „Fürstenenteignung“ stimmten, hätte sie die absolute Mehrheit der Mandate erhalten¹⁰. Ebenso scheiterte 1932 der Volksentscheid in Sachsen zur Landtagsauflösung, wie erwähnt, „mangels Beteiligung“, obwohl 1,4 Millionen Bürgerinnen und Bürger sich an der Abstimmung beteiligten. Die Ursache war jeweils die gleiche. Die Verfassungsgeber hatten das Regelwerk der direkten Demokratie mit Quoren versetzt. Demnach genügte nicht eine Mehrheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger – das ist in einer Demokratie selbstverständlich erforderlich –, sondern diese Mehrheit an den Urnen musste gleichzeitig einen bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten insgesamt ausmachen. Während bei Wahlen die Nichtwähler seit jeher wie selbstverständlich aus dem Verfahren ausscheiden, zählten beim Volksentscheid nun Desinteressierte und Kranke, Verreiste und Gebrechliche für die Bezugsgröße jener – hohen – Quoren mit. Diese Quoren waren eine typisch deutsche Idee – in der Schweiz und den US-Bundesstaaten, also den Referenzländern mit viel Erfahrung mit Volksabstimmungen, sind derlei Zusatzbedingungen zur Mehrheit an den Urnen unbekannt. Hinzu kam eine noch wenig entwickelte demokratische Kultur, ein starkes Freund-Feind-Denken in der Politik, was dazu führte, dass die Sachgegner jeweils zum Boykott aufriefen („Bleibt zu Hause!“) und damit die Initiatoren in die Quorenfalle geraten ließen. „Zum kleinen politischen Einmaleins in Weimar gehörte: Boykott war effektiv – man konnte, da nun das Abstimmungsgeheimnis faktisch aufgehoben war, mittels der Sperrtechniken den Sozialdruck nutzen. Boykott war billig – man sparte sich die ganze Mobilisierungslast. Boykott war sicher – gegen die nachträgliche interpretative Vereinnahmung sämtlicher Nichterschienener als überzeugter Sachgegner konnten jene sich ja schlecht wehren.“¹¹

Endlich gab es erhebliche institutionelle Mängel. Als beispielsweise die Reichregierung 1926 den Zulassungsantrag für ein Volksbegehren zur Aufwertung ablehnen-

¹⁰ 1926 stimmten knapp 14,5 Millionen Bürger *für* den Gesetzentwurf; bei Reichstagswahlen gab es damals etwa 30 Millionen Aktivbürger.

¹¹ Vgl. Jung, Otmar: Historische Erfahrungen mit direkt-demokratischen Elementen in der deutschen (Verfassungs-)Geschichte, in: Demokratie lebendiger gestalten. Ettersburger Gespräche am 10. und 11. November 2000 im Hotel Amalienhof Weimar, hrsg. vom Thüringer Landtag, Erfurt 2001 (XI. Ettersburger Gespräche), S. 11-39 (23).

te – angeblich verstieß der Entwurf gegen das so genannte Finanztabu, darauf komme ich noch –, wurde plötzlich allgemein bewusst, dass es dagegen keinen Rechtsbehelf etwa zu einem Verfassungsgericht gab. Die Regierung, also die geborene Gegnerin eines Volksgesetzgebungsverfahrens, hatte einfach das letzte Wort. Dieses durchaus unerfreuliche Bild der direkten Demokratie in Weimar soll nicht entschuldigt werden, aber es seien doch kritisch einige Maßstäbe zur Beurteilung geprüft.

Das Verfahren war neu eingeführt. Alle politischen Akteure mussten erst einmal lernen, damit umzugehen. Das ist zwar prinzipiell bei jeder großen Innovation so, aber damit sind eben auch Fehlleistungen am Anfang kaum vermeidlich.

Im Unterschied zur Schweiz, die von der so genannten Regeneration an – etwa um 1830 – in einem jahrzehntelangen Prozess Schritt für Schritt die Formen und Verfahren direkter Demokratie entwickelt, erprobt und eingeübt hatte, wurden die Deutschen nach 1918 gewissermaßen von 30 auf 100 beschleunigt: vom Obrigkeitsstaat mit Parlament zur direkten Demokratie. Auch dieses Tempo, für das natürlich manches sprach, erhöhte die Fehleranfälligkeit.

Direkte Demokratie fand zur Weimarer Zeit nicht im luftleeren Raum statt, sondern als punktuelle Ergänzung eines repräsentativ-demokratischen Normalbetriebs. Es handelten also weitgehend die gleichen politischen Akteure, es gab die gleichen Medien, es wurden die gleichen Methoden des politischen Kampfs angewandt. Von daher ist es unfair, beispielsweise harte Abstimmungskämpfe zu beklagen, ohne zu vergleichen, wie die Wahlkämpfe damals aussahen, die jedenfalls nicht so „kuschelweich“ geführt wurden, wie es die Sozialdemokraten bei der Bundestagswahl 1965 unter dem Motto „Sicher ist sicher – SPD!“ taten¹². Und wer Verstöße, politische Fouls und Missstände bei Volksbegehren und Volksentscheid anprangert, möge bedenken, dass auch in den Parlamenten damals schon einmal mit Tintenfassern geworfen wurde und die Volksvertreter sich prügeln.

Im Grunde war das alles nicht so schlimm, das könnte man notfalls unter „ungestümen Anfängen“ verbuchen. Wirklich übel war, dass mit der Zerstörung der Republik durch ganz andere Kräfte, mit anderen Zielen und auf anderen Wegen die normale Chance des Lernens, der Entwicklung, der schrittweisen Verbesserung abgeschnitten wurde.

Die Zeit des Nationalsozialismus

Es sollte noch schlimmer kommen. Die Nationalsozialisten bemächtigten sich alsbald des Instruments und führten 1933, 1934 und 1938 „Volksabstimmungen“

¹² Vgl. <http://www.wahlen-98.de/HTML/ARCHIV/SLOGANS.HTM> (Zugriff 13. 5. 2008).

durch. Der Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund, die Zusammenlegung der Ämter des Reichskanzlers und Reichspräsidenten in der Person Hitlers – nach dem Tode v. Hindenburgs – und der so genannte „Anschluss“ Österreichs sollten so legitimiert werden. An sich wäre daraus nichts abzuleiten. Unter diktatorischen Umständen, ohne Meinungsfreiheit, bei gelenkter Presse und völlig einseitiger Propaganda „von oben“ ist auch der schlussendliche Abstimmungsakt entwertet. Gleichwohl wurde lange Zeit gelehrt, dass das Instrument des Volksentscheids durch die Praktiken der Nationalsozialisten diskreditiert worden sei.

Wieder ist das „zweierlei Maß“ auffällig. Die Nationalsozialisten haben ja auch Reichstagswahlen abgehalten – 1933, 1936 und 1938 – und dabei die demokratische Form noch mehr entleert: Während bei der Volksabstimmung die Bürgerinnen und Bürger am Schluss auf dem Stimmzettel zwei Kreise vorfanden, für „Ja“ und für „Nein“, zwischen denen sie sich entscheiden konnten – und 1933 wie 1934 hatten tatsächlich noch Millionen (!) mit „Nein“ gestimmt, in einer Diktatur, was man durchaus als Widerstand interpretieren kann¹³ –, waren Wahlen unter den Nationalsozialisten Einheitswahlen: Es gab nur die „Liste des Führers“ zum Ankreuzen; wer das nicht tat, wählte „ungültig“. Gegen jene Diskreditierungsthese hat Graf v. Pestalozza schon 1981 das Maßgebliche gesagt: Wenn der – größere – Missbrauch der Reichstagswahlen die Bundesrepublik nicht daran gehindert hat, es – bei Parlamentswahlen! – „besser zu machen“¹⁴, taugt der – nicht ganz so starke – Missbrauch der Volksabstimmungen nicht dazu, die Abschaffung praktisch aller plebiszitären Elemente auf Bundesebene zu legitimieren.

Zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Beginn des Kalten Krieges

Diese Zeit kommt in ihrem Erkenntniswert für die Geschichte der direkten Demokratie in Deutschland zu kurz, wenn man sie nur als Vorgeschichte zur Gründung der Bundesrepublik 1948/49 – auf die ich mich jetzt konzentriere – behandelt. Es war vielmehr eine Zeit eigener Bedeutung. Die Diktatur und der Krieg waren vorbei, und die nächste Konfrontation mit ihren Zwängen hatte noch nicht begonnen. Wie das Gemeinwesen künftig eingerichtet werden sollte, konnte jetzt – natürlich innerhalb der von der jeweiligen Besatzungsmacht gezogenen Grenzen – relativ frei und offen diskutiert und entschieden werden. Gerade für die direkte Demokratie ist diese Zwischenzeit sehr aufschlussreich, und der Befund ist eindeutig: Alle Lan-

¹³ Vgl. Jung, Otmar: Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten. Die Fälle „Austritt aus dem Völkerbund“ (1933), „Staatsoberrhaupt“ (1934) und „Anschluß Österreichs“ (1938), Tübingen 1995 (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts Bd. 13), S. 78-81.

¹⁴ Pestalozza, Christian Graf v.: Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, Berlin 1981 (Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e. V. Berlin H. 69), S. 29.

desverfassungen, die 1946/47 in der Amerikanischen, Französischen und Sowjetischen Besatzungszone geschaffen wurden, enthielten Elemente der direkten Demokratie, zumeist die Volksgesetzgebung, und die sieben Verfassungen der beiden erstgenannten Besatzungszonen wurden alle durch Volksabstimmung verabschiedet¹⁵. Die Situation in der Britischen Besatzungszone war nur scheinbar anders. Dass die dortigen Landesverfassungen – mit der bemerkenswerten Ausnahme von Nordrhein-Westfalen – keine Elemente direkter Demokratie enthielten, ging nicht auf den Einfluss der Besatzungsmacht zurück – wie oft behauptet wurde –, sondern hing mit der Zeit der Verfassungsgebung (1949 bis 1952) zusammen. Wenn man die Verfassungsentwürfe und -beratungen in Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein für die Jahre 1946 bis 1948 prüft, zeigt sich die gleiche Aufgeschlossenheit für eine direktdemokratische Ergänzung der parlamentarischen Demokratie wie in den Ländern der anderen Besatzungszonen¹⁶.

Es war keine Rede von negativen „Weimarer Erfahrungen“, niemand hielt die Volksabstimmung für diskreditiert durch die plebiszitären Praktiken der Nationalsozialisten, die Verfassungsgeber knüpften ziemlich unbefangen an den Regelwerken der Länder zur Weimarer Zeit bzw. an der Weimarer Reichsverfassung an. Dies entsprach den Verfassungsplänen des Exils und des Widerstands, und ebenso sah die Parteiprogrammatik aus bis hin zu den Entwürfen einer gesamtdeutschen Verfassung im Westen.

Ein einziger Unterschied fällt auf, der freilich auch Aussagekraft besitzt. Einige Verfassungsgeber erschwerten die Regelwerke, die schon für die Weimarer Zeit als unzulänglich erkannt wurden, noch mehr. Dass die Hürde beim Volksbegehren auf 20 Prozent hochgezogen – so in Hessen, Rheinland-Pfalz und Bremen¹⁷ –, d. h. gegenüber der Zeit der ersten Republik z. T. verdoppelt, ja vervierfacht wurde (jeweils bezogen auf einfache Gesetze)¹⁸, spiegelte doch ein generelles elitäres Misstrauen gegenüber dem „verführbaren“ Volk wider und rückte die wieder eingeführte direkte Demokratie insgesamt stark in Richtung symbolischer Politik.

¹⁵ Vgl. Jung, Otmar: Daten zu Volksentscheiden in Deutschland auf Landesebene (1946-1992), in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 24 (1993), S. 5-13 (5-8).

¹⁶ Vgl. Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994, S. 102-130.

¹⁷ Nordrhein-Westfalen und Berlin zogen 1950 nach, ferner das Saarland 1979, so dass die 20%-Hürde vor 1989 in sechs der acht Bundesländer galt, die damals direkte Demokratie kannten.

¹⁸ Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 der Hessischen Verfassung v. 12. 12. 1919 galt eine 10%-Hürde. Die hauptsächliche Vorgängertradition für Rheinland-Pfalz stammte aus Preußen, wo Art. 6 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Preußen v. 30. 11. 1920 eine 5%-Hürde, und aus Bayern, wo § 10 Abs. 2 Satz 2 der Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern v. 14. 8. 1919 eine 10%-Hürde aufgerichtet hatten. In Bremen galt auch schon nach § 4 Abs. 5 Satz 1 der Verfassung der freien Hansestadt Bremen v. 18. 5. 1920 die 20%-Hürde.

Die Schaffung des Grundgesetzes

Diesen Vorgang habe ich eingehend untersucht in meinem Buch „Grundgesetz und Volksentscheid“¹⁹. Meine Hauptergebnisse lauteten:

Dass bei dem Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und während der Beratungen des Parlamentarischen Rates in Bonn nach und nach alle Formen direkter Demokratie gestrichen wurden, lässt sich nicht damit erklären, dass die Eltern des Grundgesetzes zurückgeblüht hätten auf die einschlägigen Erfahrungen der Weimarer Zeit. Vielmehr sahen die Verfassungsgeber zur Seite: auf die Aktivitäten von SED und KPD im begonnenen Kalten Krieg. Man muss sich immer in Erinnerung rufen, dass während der gesamten Zeit, in welcher der Verfassungskonvent und der Parlamentarische Rat arbeiteten, die Berlin-Blockade andauerte²⁰. Der Griff 20 Jahre zurück, wie ihn etwa Theodor Heuss, der nachmalige erste Bundespräsident, tat mit seinem so bösen wie falschen Wort von der „Prämie für jeden Demagogen“²¹, galt nur einem „staatspolitischen“ Mantel, der den handfesten Ängsten der Politiker hier und heute übergeworfen werden sollte.

Seit 1946 hatte die SED auf die plebiszitäre Karte gesetzt und immer sensiblere Bereiche auf diese Weise zu beeinflussen versucht: die Wirtschaftsordnung, die Verfassungsgebung und die nationale Frage. Zu letzterer hatte die SED soeben mit der Volkskongressbewegung²² und dem Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ – im Hintergrund stand hier das Verlangen der Sowjetunion nach gesamtdeutschen Reparationsleistungen – ein außerparlamentarisches Feuerwerk veranstaltet. Die nichtkommunistischen Parteien im Westen reagierten auf diese Politik mit strikter Abschottung.

Das Grundgesetz wurde entgegen den Vorgaben des so genannten „Frankfurter Dokuments Nr. 1“ nicht den Landesvölkern zum Referendum vorgelegt, weil die Ministerpräsidenten und ihre Parteien befürchteten, mit dieser Weststaatsgründung nicht bestehen zu können, wenn SED und KPD vor der Volksabstimmung „die na-

¹⁹ Jung: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994. – Das geraffte Ergebnis hatte ich schon zwei Jahre vorher unter dem pointierten Titel „Kein Volksentscheid im Kalten Krieg!“ als Aufsatz veröffentlicht: Jung, Otmar: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/92 v. 30.10.1992, S. 16-30.

²⁰ Die Berlin-Blockade dauerte vom 24. Juni 1948 bis zum 12. Mai 1949. Die letzten einschlägigen Abstimmungen im Parlamentarischen Rat fanden am 6. und 8. Mai 1949 statt, vgl. Jung: Grundgesetz und Volksentscheid, S. 302 ff., 318.

²¹ Vgl. zu dieser Sentenz Jung: Grundgesetz und Volksentscheid, S. 283; allgemein zum Thema Heuss und die direkte Demokratie a. a. O., S. 290-294.

²² Vgl. Jung, Otmar: Die Volkskongressbewegung: Festhalten an der deutschen Einheit und Vorbereitung der staatlichen Spaltung, in: Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung 31 (1995), S. 187-214.

tionale Karte spielen“ und die Deutsche Einheit propagieren würden. Die Ratifizierung durch die bereits gewählten Landtage, wo man die Kräfteverhältnisse überblicken, ja die Mehrheiten berechnen konnte, war vergleichsweise „sicher“. Legitimatorische Bedenken – waren die 1946/47 gewählten Landesparlamente überhaupt für eine Weststaatsgründung legitimiert? – wurden demgegenüber verdrängt.

In die neue Verfassung wurde die Volksgesetzgebung nicht aufgenommen, weil man nach einschlägigen „sozialrevolutionären“ Unternehmungen der Kommunisten – vor allem dem Volksentscheid über die Enteignung von „Kriegs- und Naziverbrechern“ in Sachsen 1946, aber auch diversen Sozialisierungs- und Bodenreformplänen in Ländern der westlichen Besatzungszonen – fürchtete, die bei den bisherigen Wahlen wenig erfolgreichen Kommunisten würden versuchen, nun mit „attraktiven“ Themen auf dem Wege von Volksbegehren und Volksentscheid politisch Boden zu gewinnen. Eine plebiszitäre Quarantäne sollte insoweit den neu zu gründenden Teilstaat in der Übergangszeit vor Anfechtungen schützen.

Zugrunde lagen dem aber jeweils nur situative Erwägungen: Die Eltern des Grundgesetzes nahmen für diese Restriktionen nicht das Prädikat grundlegender verfassungspolitischer Weisheit in Anspruch. Deshalb wurde in der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Strukturoption beibehalten, daß das Volk die Staatsgewalt u. a. in „Abstimmungen“ ausüben könne. Die „Vision“ der Gründer der Bundesrepublik für später war eindeutig: Wenn die Kommunisten domestiziert wären und die Teilung überwunden sei, sollte auf dem überlieferten Wege einer Nationalversammlung und/oder Volksabstimmung eine deutsche Verfassung gegeben werden, die dann selbstverständlich auch Elemente direkter Demokratie enthalten würde.

Dies war nicht der einzige Beweggrund für jene Entscheidungen des Parlamentarischen Rates; ich vertrete also keine monokausale Erklärung. Die bayerischen Mitglieder etwa hatten noch die Sondermotivation, den künftigen Bundesstaat möglichst schwach zu halten, ferner war nach der NS-Zeit, wie bereits erwähnt, ein elitäres Misstrauen gegenüber dem „verführbaren“ Volk weit verbreitet – aber es war der maßgebliche Beweggrund: der SED/KPD keine Chance zu geben.

Hier kommt also wieder Sachsen ins Spiel, deshalb will ich etwas ausführlicher darauf eingehen. Die Kritik an jenem Volksentscheid kann gewiss nicht dahin gehen, dass „Kriegs- und Naziverbrecher“ nicht mit dem Verlust ihres Vermögens bestraft werden dürften – hatte doch noch gut zwei Jahre nach dem sächsischen Volksentscheid bei den so genannten Nürnberger Nachfolgeprozessen das amerikanische Militärtribunal Nr. III den Industriellen Krupp zu zwölf Jahren Gefängnis verurteilt und die Einziehung seines gesamten Vermögens angeordnet. Auch kann die mehrheitliche politische Unterstützung in Sachsen für die Enteignung der Betroffenen nicht ernstlich angezweifelt werden. Über 77 Prozent Ja-Stimmen bei gut

93 Prozent Abstimmungsbeteiligung sind Werte, die bei formal freier und grundsätzlich geheimer Abstimmung nicht wegzudiskutieren sind. Vom Ergebnis her wird man daher jenen sächsischen Maßnahmen das Prädikat „demokratisch“ nicht versagen können.

Zu kritisieren ist vielmehr erstens, dass man in Sachsen, verglichen mit Strafprozessen bzw. Spruchkammerverfahren, äußerst summarisch vorging: So genannte Sequesterkommissionen teilten einen riesigen Komplex durch Befehl der Besatzungsmacht beschlagnahmter Betriebe auf drei Listen auf.

Zweitens wurde in Sachsen – knapp gesagt – der Sinn der Volksgesetzgebung verfehlt. Hier regte sich nicht die Basis und setzte ihre differierende Meinung gegen das Parlament durch, sondern den Bürgern trat ein „gleichgeschalteter“ politisch-obrigkeitlicher Komplex von Parteien, gesellschaftlichen Organisationen, deutscher Verwaltung und alliierter Besatzungsmacht entgegen, der – nach dem Überspringen der Verfahrensstufe des Volksbegehrens – ohne Umschweife eine „Ja“- oder „Nein“-Antwort zu seinem Projekt forderte und dabei alle Beeinflussungsmittel für „Ja“ einsetzte. Zudem irritiert, dass nach dem Volksentscheid in Sachsen die Betriebe der „Kriegs- und Naziverbrecher“ in der übrigen Ländern der Sowjetischen Besatzungszone per Verordnung in „Volkseigentum“ überführt wurden – war der sächsische Appell an das Volk also entbehrlich? Diese Parameter der Initiative „von oben“, der Befragung zu beabsichtigten bzw. schon eingeleiteten Maßnahmen und des Fehlens echter Entscheidungskompetenz kennzeichnen den akklamatorischen Charakter des sächsischen Enteignungsplebiszits.

Drittens wecken die nicht unbedingt lauterer Absichten der als Haupttriebkraft tätigen SED Unbehagen. Was als Strafmaßnahme begründet wurde, bezweckte eigentlich die Gewinnung eines volkseigenen Industriesektors als Schritt hin zu einer Umgestaltung der gesamten Wirtschaftsordnung²³.

Jedenfalls zeitigte das Vorgehen der SED in Sachsen einen verheerenden Negativeffekt in den Westzonen; denn nun „setzten die reaktionären Kräfte“ – wie ein Apologet einräumen musste – „alles daran, jede Initiative zur Durchführung von Volksentscheiden zur Entmachtung des Monopolkapitals und der Junker zu verei-

²³ Vgl. Jung: Grundgesetz und Volksentscheid, S. 143-151. – Endgültig aus dem Nebel der Gründungsmythen der DDR geholt haben jenen Volksentscheid dann die Studien von Halder, Winfrid: „Prüfstein ... für die politische Lauterkeit der Führenden“? Der Volksentscheid zur „Enteignung der Kriegs- und Naziverbrecher“ in Sachsen im Juni 1946, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), S. 589-612; siehe schon Kluge, Ulrich/Halder, Winfrid: Die befohlene Wirtschaftsordnung in Sachsen 1945/46, in: Schneider, Jürgen/Harbrecht, Wolfgang (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland (1933-1993), Stuttgart 1996 (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bd. 63), S. 91-138 (insbesondere S. 105-138); ferner Kreuzberger, Stefan: „Klassenkampf in Sachsen“. Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) und der Volksentscheid am 30. Juni 1946, in: Historisch Politische Mitteilungen 2 (1995), S. 119-130.

teln“²⁴ – und hatten Erfolg damit.

Die weitere Entwicklung in der Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung

Auf der gesamtstaatlichen Ebene hielt die grundlegende Konfiguration aus der Zeit der Schaffung des Grundgesetzes auch in den 1950er Jahren an. Die KPD/SED spielte weiter die – scheinbar – direktdemokratische Karte, um ihre aus den schlechten Wahlergebnissen resultierende Schwäche im repräsentativ-demokratischen System zu überspielen. Man variierte ein bisschen von „Volksentscheid“ – den es ja nun nicht gab – zu „Volksbefragung“, aber das Muster blieb gleich. Nur angetippt seien dafür die Aktionen

„Volksbefragung gegen die Remilitarisierung Deutschlands und für den Abschluss eines Friedensvertrages im Jahre 1951“²⁵,
 „Volksbefragung“ über die Frage „Friedensvertrag oder EVG?“ 1954²⁶,
 die „Proklamation an das deutsche Volk“ der Volkskammer, die sich gegen die Unterzeichnung der Pariser Verträge durch die Bundesregierung wandte und eine gesamtdeutsche Volksbefragung über die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands forderte, von 1955²⁷, und
 der Brief Ulbrichts an Adenauer, in dem er eine Volksabstimmung über Abrüstung, Friedensvertrag und deutsche Konföderation vorschlug, vom 23. Januar 1960²⁸.

Kurzfristig mochten die Kommunisten mit diesen Aktionen sogar punkten – der bemerkenswerteste Erfolg dürfte gewesen sein, dass die SPD das Instrumentarium ihrerseits aufgriff und im Jahre 1958 Volksbefragungen auf verschiedenen Ebenen forderte bzw. unternahm, was bekanntlich vor dem Bundesverfassungsgericht mit einem Desaster endete. Längerfristig aber verstärkten die Kommunisten mit dieser Strategie nur die schon bekannte Abschottungsreaktion im Westen. Die politische Elite der Bundesrepublik reagierte geradezu allergisch auf alles, was auch nur begrifflich mit „Volks-“ begann. Zu den Negativbegriffen wie „Volksdemokratie“, „Volkspolizei“, „Volksarmee“ und „Volkskammer“ gesellten sich „Volksbefragung“ und „Volksentscheid“ zwanglos hinzu.

Gewissermaßen im Windschatten dieser deutschlandpolitischen Konfiguration

²⁴ Vgl. Schröder, Otto: Der Kampf der SED in der Vorbereitung und Durchführung des Volksentscheids in Sachsen, Februar bis 30. Juni 1946, Berlin (DDR) 1961, S. 219.

²⁵ Vgl. Wiegand: Direktdemokratische Elemente, S. 241 f.; Weber, Hermann: DDR. Grundriß der Geschichte 1945-1990, Hannover 1991, S. 291.

²⁶ Vgl. Weber: DDR. Grundriß, S. 296; Schroeder, Klaus: Der SED-Staat. Geschichte und Strukturen der DDR, München 1998, S. 90

²⁷ Vgl. Weber: DDR. Grundriß, S. 296; Schroeder: Der SED-Staat, S. 90.

²⁸ Vgl. Weber: DDR. Grundriß, S. 302; Schroeder: Der SED-Staat, S. 95.

konnte sich auf Landesebene manches entwickeln. 1953 führte das neu gegründete Land Baden-Württemberg die direktdemokratische Tradition seiner drei Vorgänger-Länder mit Volksgesetzgebung und Referendum fort. Umgekehrt wurde 1974 die Volksgesetzgebung in West-Berlin abgeschafft, ein bislang negativ-einmaliger Vorgang in Deutschland, der mit Querelen über den so genannten Berlin-Status zusammenhing. Hingegen führte 1979 das Saarland die Volksgesetzgebung ein, allerdings mit einem nachgerade unpraktikablen Regelwerk. Ferner gab es die erste Praxis, denkwürdig vor allem die bayerischen Volksgesetzgebungsverfahren zur Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule 1967/68 und zur Sicherung der Rundfunkfreiheit 1972/73 sowie der mit einem fulminanten Volksbegehren bewirkte Stopp einer missratenen Schulreform („Kooperative Schule“) in Nordrhein-Westfalen 1978. Hinzu kamen einige obligatorische Verfassungsreferenden in Hessen und Bayern²⁹.

Auf der Kommunalebene führte Baden-Württemberg 1956 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein. Allerdings folgte ihm bis zur Wiedervereinigung nur West-Berlin 1978 nach mit einem imperfekten Bürgerbegehren (also ohne anschließenden Bürgerentscheid) auf Bezirksebene.

Als die DDR nach dem Mauerbau 1961 ihren deutschlandpolitischen Kurs geändert und auf Abgrenzung und Zweistaatlichkeit gesetzt hatte, war es auch mit jenen Pressionsversuchen vorbei, die „nationale“ bzw. „pazifistische“ Inhalte auf „direktdemokratischem“ Wege durchsetzen wollten. Dies machte in der Wissenschaft den Blick frei. Autoren wie Hartmann (1974)³⁰, Berger (1978)³¹, Troitzsch (1978)³² und Hernekamp (1979)³³ konnten nun relativ unbefangen auf die direkte Demokratie in den Bundesländern bzw. in der Schweiz blicken und mit der empirischen Aufarbeitung beginnen³⁴.

²⁹ Vgl. Jung: Daten zu Volksentscheiden, S. 8-11.

³⁰ Vgl. Hartmann, Dieter-Dirk: Volksinitiativen, sozialwiss. Diss. Tübingen 1974; dass.: Frankfurt a. M. 1976 (Beiträge zur Politikwissenschaft Bd. 6).

³¹ Vgl. Berger, Wolfgang: Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, jur. Diss. Freiburg i. Br. 1978.

³² Vgl. Troitzsch, Klaus G.: Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Meisenheim am Glan 1979 (Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland Bd. 25).

³³ Vgl. Hernekamp, Karl: Formen und Verfahren direkter Demokratie, dargestellt anhand ihrer Rechtsgrundlagen in der Schweiz und in Deutschland, Frankfurt a. M. 1979 (Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg Bd. 8).

³⁴ Vgl. Wiegand: Direktdemokratische Elemente, S. 248.

Die Entwicklung seit 1990

Die Entwicklung in den letzten knapp zwei Jahrzehnten ist schon eingehend untersucht und geschildert worden. Man hat sie zunächst wohl etwas zu optimistisch als „Siegeszug“ direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems auf den Begriff gebracht³⁵. Nach zwischenzeitlichen guten wie schlechten Erfahrungen erscheint die Bezeichnung als „Erfolgsgeschichte trotz Rückschlägen“ angemessener³⁶. Hier sei nur mit einigen Strichen das Wesentliche skizziert:

Alle Bundesländer, die bislang noch keine direktdemokratischen Elemente kannten, nahmen die Volksgesetzgebung und z. T. auch referendielle Formen in ihre Verfassungen auf. Die alte Zweiteilung des Landesverfassungsrechts ist seit 1996 überwunden. Direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie gilt seitdem flächendeckend. Von den neuen Verfassungen, die in diesem Reformprozess entstanden, wurden 1992 bis 1995 jene von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Berlin durch Volksabstimmung verabschiedet. Sachsen vergab 1992 diese Chance einer direktdemokratischen Legitimation seiner neuen Verfassung³⁷. Bei der Staatspraxis ist jedoch festzuhalten, dass Sachsen das einzige der neuen Bundesländer ist, in dem das Verfahren der Volksgesetzgebung bereits einmal vollständig durchgeführt wurde: im schon erwähnten Fall „Sparkassenorganisation“, der 2001 zu einem Volksgesetz führte³⁸.

Auf der Kommunalebene wurden ebenfalls bis 1997 in allen Flächenländern sowie in Bremen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingeführt³⁹. Hamburg zog 1998

³⁵ Vgl. Jung, Otmar: Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: Arnim, Hans Herbert v. (Hrsg.): Demokratie vor neuen Herausforderungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1999 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 130), S. 103-137.

³⁶ Vgl. Jung, Otmar: Direkte Demokratie. Die Angst der politischen Klasse vor dem Volk: Fortschritte und Rückschritte der letzten 15 Jahren in Deutschland, in: Arnim, Hans Herbert v. (Hrsg.): Defizite in Staat und Verwaltung: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der 10. Speyerer Demokratietagung vom 25. bis 26. Oktober 2007 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2008 (i. E.).

³⁷ Vgl. Jung, Otmar: Jüngste plebiszitäre Entwicklungstendenzen in Deutschland auf Landesebene, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 41 (1993), S. 29-67 (54-58).

³⁸ Vgl. Gesetz zur Erhaltung der kommunal verankerten Sparkassen im Freistaat Sachsen v. 6. 2. 2002, SächsGVBl. S. 70. – Diese Argumentation wäre freilich noch zu differenzieren. Schließlich geht es bei direkter Demokratie nicht um Normproduktion, sondern um die Erhöhung der Responsivität der etablierten Politik, vgl. Jung, Otmar: Die Gesetzgebung wird durch Volksentscheid und durch den Landtag ausgeübt – Parlamentarismus und direkte Demokratie auf gleicher Augenhöhe? In: Bisky, Lothar/Vietze, Heinz (Hrsg.): Reformbedarf einer modernen Verfassung. Kolloquium der Fraktion der PDS zum 10. Jahrestag der Verfassung Brandenburgs, Potsdam 2002, S. 74-97 (82-87).

³⁹ Zu zwischenzeitlich sichtbarem Reformbedarf in Sachsen vgl. Jung, Otmar: Welche Änderungen empfehlen sich beim Verfahren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Freistaat Sach-

für seine Bezirke nach – durch ein Volksgesetz⁴⁰ –, und den Abschluss brachte Berlin ebenfalls für die Bezirksebene 2005⁴¹. Die praktische Nutzung schwankt in den Bundesländern zwischen sehr intensiv (so in Bayern) und kaum (etwa im Saarland). Die oben erwähnten „Rückschläge“ beziehen sich u. a. auf die Bundesebene. Einerseits unternahmen unter der rot-grünen Koalition erstmals überhaupt Regierungsfractionen einen einschlägigen Vorstoß und vereinigte der „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“⁴² 2002 immerhin eine einfache Mehrheit des Parlaments auf sich. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass dieses Projekt von den Koalitionsspitzen und der Bundesregierung doch eher als ein Vorhaben aus dem Bereich der symbolischen Politik betrachtet, denn als wirklich durchgreifende Reform der demokratischen Grundlagen des Gemeinwesens mit allem machtpolitischen Einsatz gewagt wurde⁴³.

Auf der europäischen Ebene wurde die Chance einer direktdemokratischen Legitimierung der neuen EU-Verfassung gar nicht erkannt, geschweige denn ergriffen, sondern ängstlich die Ratifikation durch die parlamentarischen Körperschaften vorgezogen⁴⁴. Die politischen Scheuklappen lagen dabei so eng an, dass man 2005 tatsächlich glaubte, durch einen einmütigen Bundestagsbeschluss kurz vor dem Referendum in Frankreich die Bürgerinnen und Bürger des Nachbarlandes beeindrucken, ihnen ein „Signal“ geben zu können⁴⁵.

Wie ist derzeit der Stand der Direkte-Demokratie-Entwicklung?

Auf diese Frage gibt es keine einheitliche Antwort. Der Grund dafür ist einfach: Der Konsens innerhalb der politischen Elite, dass direktdemokratische Elemente

sen? Kritische Bemerkungen zu den Reformvorschlägen zweier Oppositionsfractionen, in: Sächsische Verwaltungsblätter 15 (2007), S. 173-182.

40 Vgl. Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid v. 6. 10. 1998, HmbGVBl. S. 207.

41 Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin v. 28. 6. 2005, GVBl. S. 346.

42 BT Drs. 14/8503 v. 13. 3. 2002.

43 Vgl. Jung, Otmar: Volksentscheid ins Grundgesetz? Die politische Auseinandersetzung um ein rot-grünes Reformprojekt 1998-2002, in: Zeitschrift für Politik 49 (2002), S. 267-289; ders.: Direkte Demokratie. Die Angst der politischen Klasse vor dem Volk: Fortschritte und Rückschritte der letzten 15 Jahren in Deutschland, a. a. O.

44 Siehe das ängstliche Gedankenspiel mit einem Staatsvertragsplebiszit, vgl. Jung, Otmar: Staatsvertragsplebiszite in Deutschland? – Zu dem rot-grünen Vorschlag eines fakultativ-plebiszitären Referendums über bestimmte Europa-Abkommen –, in: Recht und Politik 41 (2005), S. 99-107.

45 Vgl. Jung, Otmar: Ja zum bundesweiten Volksentscheid in Deutschland, in: Hirscher, Gerhard/Huber, Roman (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion, München 2006 (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen Nr. 46), S. 15-23 (18).

zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie nötig seien, der in den ersten Jahren der Weimarer Republik die Verfassungsgeber auf Landes- und Reichsebene leitete und wie er auch noch bei der Verfassungsgebung der ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg auf Landesebene bestand, ist nicht mehr vorhanden. So müssen auf jene Frage insgesamt drei Teilantworten gegeben werden.

Am positivsten ist die Situation in jenen Ländern, in denen die direktdemokratischen Instrumente nicht nur in den Verfassungen verankert sind, sondern in denen die politische Elite auch darauf achtet, ob und wie sie praktisch genutzt werden, prüft, ob sie „funktionieren“, und bereit ist, durch entsprechende Reformen diese demokratischen Institutionen „adäquat“ zu machen⁴⁶. Das Paradebeispiel dafür ist Hamburg, aber auch Thüringen und Berlin seien hier genannt.

In einem anderen Teil der Länder fehlt es an jenem praxisgeleiteten Verbesserungswillen. Die Instrumente stehen in der Verfassung – manchmal mit Regelwerken, die über 60 Jahre alt sind –, und damit „hat es sich“. Dass noch nie ein direktdemokratisches Verfahren gelang, dass die wenigen Versuche alle schon in den Anfängen stecken blieben, stört nicht weiter, geschweige denn, dass es einen reformerischen Impetus auslösen würde. Offensichtlich hat man sich mit direkter Demokratie als symbolischer Politik gut eingerichtet. Dies gilt insbesondere für Hessen; aber auch das Saarland gehört nach dem jüngsten, mit einem gewissen Mutwillen zum Scheitern gebrachten Reformversuch⁴⁷ hierher.

Die dritte Teilantwort betrifft die Bundesebene, wo sich in den vergangenen Jahrzehnten allzu viele Mitglieder der politischen Elite in dem „super-repräsentativen“ Demokratiemodell der alten Bundesrepublik⁴⁸ so gut eingerichtet haben, dass sie nicht einmal die Varianten der symbolischen Politik zulassen wollen. Es sind dies typischerweise nicht die Kreativen oder gar Visionäre der Demokratie, auch nicht die Mutigen der Politik („Mehr (direkte) Demokratie wagen“), sondern die Praktiker des politischen Geschäfts, die einfach die Grundtatsache im Auge haben, dass jeder neue Mitspieler (und sei es das Staatsvolk selbst) und vor allem jede Korrekturmöglichkeit (und geschehe sie durch den Volkswillen) die Macht der bisherigen Entscheidungsträger beeinträchtigt, und die gar nicht einsehen, warum sie auch nur

⁴⁶ Vgl. Arnim, Hans Herbert v. (Hrsg.): Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik? Vorträge auf dem 2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1999 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 133).

⁴⁷ Vgl. Jung, Otmar: Die Reform der direkten Demokratie im Saarland – Teil I: Problemlage und Grundfragen, Teil II: Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und Finanztabu –, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen / Rheinland-Pfalz / Saarland 2 (2008), S. 41-46, 91-96.

⁴⁸ Vgl. Neumann, Franz: Konservierung des „super-repräsentativen“ Demokratiemodells. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission im Kontext der Verfassungsdiskussion nach der deutschen Einheit, in: Schlüter-Knauer, Carsten (Hrsg.): Die Demokratie überdenken. Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin 1997, S. 191-211.

ein Quäntchen der Macht, die sie innehaben, abgeben sollen. Diese Grundtatsache besteht; es wäre ein unredliches Unterfangen, wenn man in Abrede stellen wollte, dass ein Parlament, das „von unten“ korrigiert werden kann, nicht mehr so mächtig ist, wie es das im bisherigen „parlamentarischen Absolutismus“ war, von dem schon Ernst Fraenkel sprach⁴⁹. Da direkte Demokratie nicht durch Revolution eingeführt werden wird – was auch gar nicht wünschenswert wäre –, geht es also insoweit nur voran, wenn eine hinreichende Mehrheit der Abgeordneten dazu gebracht werden kann, jene schlichte Praktikerperspektive zu überwinden und sich differenzierten Überlegungen zu öffnen. Man kann das, worum es geht, am besten mit Beispielen zeigen:

Gewiss ist ein Rechnungshof für die Verwaltung lästig. Er prüft nach, redet hinein, „weiß alles besser“, hat kein Verständnis für praktische Notwendigkeiten – und dennoch haben alle geordneten Staaten Rechnungshöfe, weil aus einer übergeordneten Sicht deutlich wird, dass die Kontrolltätigkeit eines Rechnungshofs dem Gemeinwesen mittel- und langfristig sehr zugute kommt, so lästig seine Tätigkeit auch kurzfristig vor allem für die Betroffenen sein mag.

Selbstverständlich bedeutet ein Verfassungsgericht, insbesondere wenn es die Normenkontrolle ausüben kann – abstrakt oder konkret, womöglich gar nach Anrufung durch den einfachen Bürger (Verfassungsbeschwerde) –, eine Machteinbuße für das Parlament. Ohne die strenge Prüfung durch Verfassungsrichter würde es sich sehr viel unbeschwerter regieren lassen. Gleichwohl haben jedenfalls die meisten Verfassungsstaaten Verfassungsgerichte geschaffen und z. T. mit weit reichenden Kompetenzen versehen, weil die mittel- und langfristigen Wirkungen ihrer Prüfungstätigkeit die Qualität der Rechtsetzung deutlich verbessern, so peinlich es auch im Einzelfall sein mag, wenn wieder einmal ein Gesetz des Parlaments für verfassungswidrig und nichtig erklärt wird.

So also auch in unserem Falle. Direkte Demokratie einführen heißt, dass das Parlament (und natürlich auch und vor allem die im parlamentarischen Regierungssystem von diesem Parlament gewählte und gestützte Regierung) Macht abgeben müssen. Daran zu deuteln wäre töricht. Die Argumentation muss lauten, dass diese Machtabgabe, dieses Sich-selbst-Zurücknehmen der Mächtigen, ja nur die eine Seite der Bilanz ist. Auf der anderen Seite stehen die Vorteile der direkten Demokratie, für die ich jetzt nur Stichworte nenne:

Abhilfe gegen die grassierende Politikverdrossenheit,
Wiederherstellung des schwindenden Systemvertrauens,
reale Beförderung der sonst nur verbal beschworenen Mündigkeit der Bürger,

⁴⁹ Vgl. Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart H. 219/220), S. 35, ähnlich S. 50.

Entlastung der etablierten Politik bei Grundsatzentscheidungen,
höhere Akzeptanz bei der Entscheidung besonders umstrittener Fragen.

In der Gesamtabwägung überwiegen die Vorteile der direkten Demokratie für das Gemeinwesen die Nachteile für die einzelnen Nutznießer des bisherigen „parlamentarischen Absolutismus“ so deutlich, dass eine gemeinwohlorientierte Entscheidung nur für die Einführung der direkten Demokratie lauten kann.

Aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland

Das Verfahren ist verbesserungsbedürftig

Alle Erfahrung zeigt eine hohe Verfahrenssensibilität der direkten Demokratie. Die Instrumente müssen ein unmittelbares Tätigwerden des Volkes ermöglichen und dürfen es nicht verbauen. Genau dies – ein Verbau – ist aber weithin in Deutschland festzustellen.

Die Hürden beim Volksbegehren und Quoren beim Volksentscheid sind zu hoch. Obwohl inzwischen wirklich hinreichend herausgearbeitet wurde, dass die Einleitungshürden für ein Volksbegehren (bzw. eine Volksinitiative) in den direktdemokratischen Referenzländern (der Schweiz auf allen Ebenen und den US-Bundesstaaten) bedeutend niedriger liegen⁵⁰, ist die politische Elite bei uns nur selten und zögernd bereit, die Verfahren zu erleichtern; das komparatistische Argument „zählt“ sozusagen wenig. Auch das Nichtfunktionieren der Verfahrensregeln in etlichen Ländern mit einer Praxis Null löst, wie erwähnt, kein Umdenken aus.

Dies ist keine Schelte, die nur die maßlose 20-Prozent-Hürde beträfe, die heute noch in Hessen und im Saarland gilt. Auch in Bayern, über das ansonsten in direktdemokratischer Hinsicht – zu Recht – viel Positives gesagt wird, sind im letzten Jahrzehnt sieben Volksbegehren hintereinander an der 10-Prozent-Hürde gescheitert. Nun ist durchaus zuzugeben, dass diese Tatsache allein keine zwingende Folgerung hervorbringt. Man könnte ja auch sagen, in diesen Fällen habe der Filter der 10-Prozent-Unterschriftenhürde funktioniert, der Wichtiges – das dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird – von weniger Wichtigem trennt – für das nicht der gewaltige Aufwand der Volksgesetzgebung getrieben wird. Es ist eben eine Wertungsfrage, ob ein Anliegen, für das sich immerhin 2,3 bis 9,3 Prozent der Stimmberechtigten – in absoluten Zahlen: 212.584 bis 855.027 Bürgerinnen und Bürger –

⁵⁰ Vgl. Heußner, Hermann: Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: ders./Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2., völlig überarbeitete Auflage München 2008 (i. E.).

eingetragen haben⁵¹, in diesem Sinne „weniger wichtig“ ist. Die genannten Referenzländer würden diese Frage verneinen. Dahinter stecken letztlich unterschiedliche Konzeptionen von direkter Demokratie: Soll dieses Korrekturinstrumente den normalen, repräsentativ organisierten politischen Prozess permanent begleiten und regelmäßig – auch in kleineren Fällen – eingreifen, oder liegt dieses Instrument nur für den Fall eines Großversagens der etablierten Politik bereit, das dann schon einer Staatskrise nahe kommt und erfreulicherweise lediglich alle paar Jahrzehnte passiert?

Dass Quoren beim Volksentscheid eine deutsche Sonderidee sind, die weder Schweizer noch US-Amerikaner verstehen, ist mittlerweile auch zur Genüge dargestellt worden. Bemerkenswert ist, dass noch heute drei Bundesländer einen quorenlosen Volksentscheid (bei einfachen Gesetzen) kennen – Bayern, Hessen und Sachsen – und zwei weitere ihn lange kannten – Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen –, ohne dass der „Staatskarren“ gegen die Wand gefahren worden wäre⁵².

Gleichwohl ist die Quorenproblematik nach wie vor nicht hinreichend realisiert. Dabei deuten die relativ vielen Fälle, in denen volksbegehrte Gesetze genau an diesem Punkt scheiterten – 1997 Schleswig-Holstein („Buß- und Betttag“), 1998 Hamburg („Volksgesetzgebung“), 2005 Sachsen-Anhalt („Kinderbetreuung“), 2007 Hamburg („Volksgesetzgebung“), 2008 Berlin („Tempelhof“) – darauf hin, dass hier ein entscheidendes Hindernis für direkte Demokratie besteht.

Anerkannt sei, dass wir es, schon ausweislich der Abstimmungsergebnisse, nicht mehr mit dem Problem des organisierten Boykotts wie in der Weimarer Republik zu tun haben, aber der Frustrationseffekt besteht in jedem Falle, dass in Schleswig-Holstein 1997 622.324⁵³, in Hamburg 1998 801.879⁵⁴ und in Berlin 2008 881.035

⁵¹ Die sieben zuletzt gescheiterten Volksbegehren in Bayern:

| Jahr | Thema | Hürde | Eintragungen | |
|------|--|-------|--------------|-------|
| 1998 | „Gentechnikfrei aus Bayern“ | 10 % | 436.345 | 4,9 % |
| 2000 | „Die bessere Schulreform“ | 10 % | 507.900 | 5,7 % |
| 2000 | „Macht braucht Kontrolle“ [Verfassungsgerichtshof] | 10 % | 271.734 | 3,0 % |
| 2003 | „Menschenwürde ja, Menschenklonen niemals!“ | 10 % | 212.584 | 2,3 % |
| 2004 | „Aus Liebe zum Wald“ [Forstreform] | 10 % | 855.027 | 9,3 % |
| 2005 | G 9 [Für das 9jährige Gymnasium] | 10 % | 221.834 | 2,4 % |
| 2005 | „Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk“ | 10 % | 398.514 | 4,3 % |

⁵² Dabei ist freilich fairerweise festzuhalten, daß der „Staatskarren“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gar nicht „in Fahrt kam“.

⁵³ Vgl. Schimmer, Andreas: „Ihre Stimme für den Bußtag, weil Feiertage unbezahlbar sind“ – Der Kampf der Nordelbischen Kirche für die Erhaltung des Buß- und Bettages, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München 1999, S. 269-286 (283).

⁵⁴ Efler, Michael: Der Kampf um Mehr Demokratie in Hamburg, in: Heußner/Jung: Mehr direkte

Bürgerinnen und Bürger (Befürworter und Sachgegner zusammengerechnet) zu den Abstimmungslokalen gehen, und dann folgt (unmittelbar) gar nichts daraus.

Timing

Nach wie vor behält die staatliche Politik die Zeitherrschaft. Dies ist besonders misslich, weil inzwischen auch empirisch klar ist – was immer schon anzunehmen war –, dass die Beteiligung an Volksentscheiden höher liegt, wenn gleichzeitig Wahlen stattfinden, als wenn an einem eigenen Termin abgestimmt wird. Das eventuelle Quorum wird dann also leichter überwunden, bzw. es besteht überhaupt erst dann eine echte Chance, ein hohes Quorum zu überwinden. Die Initiativen versuchen daher regelmäßig, das Verfahren so zu starten, dass sie mit dem Volksentscheid zugleich einen Wahltermin erreichen. Was etwa in den US-Bundesstaaten selbstverständlich vorgeschrieben ist – dass man mit der Abstimmung wartet bis zur nächsten „general election“ –, führt in Deutschland zu taktischen Spielen, bei denen die Initiatoren gegenüber den Regierungen durchweg „den kürzeren ziehen“. Zuletzt hat der hamburgische Senat 2007 den Volksentscheid zur Stärkung der Volksgesetzgebung zielbewusst nicht auf den Tag der bevorstehenden Bürgerschafts-Neuwahl, sondern auf einen Extra-Termin angesetzt, an dem prompt (wie erwartet) das Quorum verfehlt wurde. In Berlin planen die Initiatoren des Volksbegehrens „Pro Reli“ derzeit, das Verfahren am Tag der Europawahlen 2009 abzuschließen. Man wird sehen, was dem Senat dagegen einfällt. Notfalls kann man immer einen Verfassungsprozess dazwischenschalten und damit jedes Zeitkalkül der Initiatoren zunichte machen.

Finanzen

Volksgesetzgebung ist kein Privatvergnügen und sollte auch nicht als solches behandelt werden. Die Kontrolle bzw. Korrektur parlamentarischer Entscheidungen dient nicht weniger dem Gemeinwohl als die Arbeit der zu kontrollierenden bzw. zu korrigierenden Volksvertretungen selbst. In einer politischen Kultur, in der (was jetzt nicht hinterfragt werden soll) Parteien- und Fraktionsfinanzierung, Wahlkampfkostenerstattung und dergleichen mehr selbstverständlich sind, erscheint eine öffentliche Hilfe zumindest bei den Abstimmungskampfkosten ein Gebot der Gerechtigkeit. Schließlich stehen bei einem Volksentscheid der Initiative und ihrem Projekt mit der Regierung und der bzw. den sie tragenden Fraktion(en) zwei staatsfinanzierte Institutionen der repräsentativen Demokratie gegenüber, so dass auch

das Gebot der Chancengleichheit zu beachten ist⁵⁵. Insofern erstaunt es doch, dass gerade sechs der 16 Bundesländer entsprechende Kostenerstattungsregelungen getroffen haben: Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Über viele Einzelheiten dieser Regelungen wird man streiten können. Ob schon nach dem Zustandekommen eines Volksbegehrens öffentliche Mittel gewährt oder nur – der früheren Formel des Parteiengesetzes zur Wahlkampfpauschale nachgebildet – die notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes erstattet werden sollen, ist sicher diskussionswürdig. Bei den Sätzen wird man einerseits gewiss nicht von staatlicher „Vollfinanzierung“ träumen, und die Größenordnung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien kann vernünftigerweise ebenso wenig als Maßstab dienen. Andererseits können sich allein die Papier- und Druckkosten zu stattlichen Beträgen summieren, so dass doch realistische Sätze zu fordern sind.

Misslich erscheint jedenfalls die Situation im Fall der direktdemokratisch bewirkten Wahlrechtsreform 2004 in Hamburg. Die Hansestadt zahlte den Initiatoren zwar, wie vorgesehen, 10 Cent pro Ja-Stimme beim Volksentscheid, also 25.697 Euro, und an Spenden gingen knapp 30.000 Euro ein, aber bei Kosten von 100.000 Euro waren die Aktivisten der Wahlrechts-Initiative damit „erfolgreich in die Pleite“ geraten⁵⁶.

Allgemein lässt sich sagen: Wer diese Verhältnisse und Zusammenhänge nicht sorgfältig beobachtet und gegebenenfalls Abhilfe schafft, begünstigt objektiv einen plutokratischen Zug in dem Verfahren – dass sich am Ende eben nur noch finanzstarke Verbände eine Initiative „leisten“ können –, was dann natürlich besorgte Warnungen vor dem Einfluss des „großen Geldes“ etwas heuchlerisch erscheinen lässt.

Tabus

Ausgangspunkt der direkten Demokratie ist, dass die Befugnisse des korrigierenden Volkes den Kompetenzen des zu korrigierenden Parlaments parallel geschaltet sind. Alle Bereiche, die der parlamentarischen Gesetzgebung zugänglich sind, können auch direktdemokratisch (anders) geregelt werden. Abweichend von diesem Prinzip legen – typisch für Deutschland – die Regelwerke Tabus fest. Vor allem in zwei Bereichen, die für das Parlament zentral sind, darf das Volk nicht tätig werden, soll also keine Basis-Kontrolle stattfinden: Dafür sorgen das Verfassungstabu und das

⁵⁵ Vgl. Weixner, Bärbel Martina: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen 2002, S. 176.

⁵⁶ Vgl. Meissner, Sigrid: Wahlrecht-Initiative. Aktivisten sind pleite. Trotz erfolgreicher Abstimmung werden Auslagen nicht voll erstattet, in: Hamburger Morgenpost v. 14. 7. 2004.

Finanztabu.

Ein Verfassungstabu galt in Berlin von 1995 bis 2006. Danach war der gesamte Lebenssachverhalt „Verfassung“ für die Volksgesetzgebung gesperrt. In modifizierter Form gilt dies im Saarland seit 1979 bis heute: Über volksbegehrte Gesetzentwürfe zu einer Verfassungsänderung findet kein Volksentscheid statt; das Verfahren ist insofern imperfekt gehalten. Dieses Tabu ist widersinnig. Schon historisch lässt sich zeigen, dass die moderne Geschichte der direkten Demokratie mit der Abstimmung über Verfassungen begann (1778 in Massachusetts). Jenes Tabu ist auch politisch-praktisch verfehlt. Gerade für die großen, grundsätzlichen, alle bewegenden und das Gemeinwesen prägenden Entscheidungen ist es sinnvoll, die Bürgerinnen und Bürger selbst entscheiden zu lassen. Irgendwelche Gesetzesdetails zu korrigieren ist nicht der zentrale Sinn dieses langwierigen und aufwendigen Verfahrens.

Noch schlimmer sieht es bei dem so genannten Finanztabu aus. Wenn man darunter versteht, dass das Volk keinen eigenen (Alternativ-)Haushalt aufstellen soll, erscheint das Tabu müßig; das wird ohnehin niemand tun. Wenn aber damit jedes Gesetz stigmatisiert wird, das finanzielle Folgen jenseits einer Bagatellgrenze hat – und das hat die Rechtsprechung weithin aus den Haushaltsvorbehaltsklauseln der Landesverfassungen gemacht –, entkernt man die Volksgesetzgebung. Geld ist neben Zeit und der Verfügung über Personal eine zentrale politische Ressource. Es gibt kein Gesetz, das nichts kosten würde. Gesetze, die nur Bagatellbeträge benötigen, dürften entsprechend wirkungsarm sein. Über ein extensiv interpretiertes Finanztabu sammelt die etablierte Politik die vorher großzügig „gewährten“ direktdemokratischen Rechte nachträglich faktisch wieder ein.

Wiederum ist der Kontrast zu den direktdemokratischen Referenzländern eklatant: In der Schweiz und in den US-Bundesstaaten gehört die Abstimmung des Volkes über Finanzvorlagen – d. h. die steuerzahlenden Bürger bestimmen auch darüber, was mit ihren Steuergeldern geschieht – zu den vornehmsten Volksrechten und macht geradezu den Kern der direkten Demokratie aus. Dort staunt man jedenfalls, daß in Deutschland das Budgetrecht, historisch von den Parlamenten den Monarchen abgerungen, heute von den Volksvertretungen wie ein Privileg gegenüber ihren eigenen demokratischen Auftraggebern verteidigt wird. Es zeugt nachgerade von politischer Verblendung, dass, sobald es irgendwie finanziell ernst wird – zuletzt vom Bundesverfassungsgericht festgestellt für einen Fall, der 0,7 Prozent der Gesamtausgaben betraf (2000) –, die direkte Demokratie in Deutschland endet. In den schweizerischen Kantonen dagegen griff im Durchschnitt bei diesem Wert schon 1970 das obligatorische Finanzreferendum. Das heißt: Von der gleichen Schwelle an, wo in der obrigkeitsstaatlichen Demokratie Deutschlands das Volk – qua Finanztabu – automatisch ausgeschlossen wird, bezieht die schweizerische

Demokratie die Bürger – durch das obligatorische Finanzreferendum – notwendig ein.

Lobend sei hier die Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs erwähnt, der allerdings damit ziemlich alleine steht in der Landschaft der Verfassungsrichter. In seinem famosen Urteil von 2002⁵⁷ hat der Gerichtshof die Volksgesetzgebung ernst genommen, ihre Gleichrangigkeit mit der parlamentarischen Gesetzgebung betont, finanzwirksame Volksgesetze akzeptiert und erklärt, das Budgetrecht des Landtags werde erst dann tangiert, wenn dieser aufgrund der durch ein Volksgesetz verursachten Kosten schlechthin nicht mehr in der Lage wäre, einen verfassungskonformen Haushalt zu verabschieden⁵⁸.

Der Bestand eines Volksgesetzes

Was lange ein theoretisches Nebenproblem war, gewann durch einen Präzedenzfall höchst praktische Bedeutung, nämlich durch die Aufhebung gleich des ersten Volksgesetzes durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag 1999 (Fall „Rechtsschreibreform“). Inzwischen ist der Fall „Wahlrechtsänderung“ in Hamburg 2004-2006 hinzugekommen. Nun haben wir gewiss keine politische Kultur wie in der Schweiz, wo ein Volksentscheid „sakrosankt“ ist⁵⁹ und wie ein „Gottesurteil“ wirkt⁶⁰; aber dass das Parlament ein vom Volk beschlossenes Gesetz soll (ohne weiteres) kassieren dürfen, leuchtet auch nicht ein und wirkt jedenfalls, wenn das rechtens sein sollte, massiv demotivierend.

Die wissenschaftliche Literatur ist gespalten. Die herrschende Meinung argumentiert dürr-formal: Volks- und Parlamentsgesetze hätten den gleichen Rang, folglich gelte der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach das frühere Gesetz durch das spätere gebrochen wird (die Lex-posterior-Regel), und damit könne das Parlament, zumal in den Verfassungen nichts Gegenteiliges stehe, ein volksbeschlossenes Gesetz „jederzeit“ wieder ändern oder aufheben. Die Gegenmeinung hält das Problem nicht für eine Rangfrage, sondern stellt auf das Muster der Konfliktlösung ab: Die

⁵⁷ Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte Bd. 13, S. 315-339.

⁵⁸ Vgl. zur Würdigung Jung, Otmar: Direkte Demokratie – vom Kopf auf die Füße gestellt. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen eröffnet die Debatte neu, in: Landes- und Kommunalverwaltung 13 (2003), S. 308-314; Wittreck, Fabian: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung in Fragen der unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2002, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 53 (2005), S. 111-185 (170-173).

⁵⁹ Vgl. Wolf Linder: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien 2. Aufl. 2005, S. 282.

⁶⁰ Vgl. Silvano Möckli: Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern Stuttgart Wien 1994 (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 16), S. 354.

(mehrfache) Beteiligung des Parlaments beim in Deutschland üblichen indirekten Verfahren der Volksgesetzgebung könne nur als Bindung verstanden werden. Der Ausweg, um keiner Versteinerung das Wort zu reden, müsse anderswo gesucht werden (Clausula rebus sic stantibus, Aufhebungsreferendum). Rechtstechnisch ausformuliert: „Ein Gesetz des Parlaments, das ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert oder aufhebt, bedarf der Zustimmung des Volkes. Dies gilt nicht, wenn sich die dem Volksentscheid zugrunde liegende Sach- und Rechtslage wesentlich geändert hat.“ Strittig ist wiederum, ob dies nur als ein rechtspolitischer Vorschlag anzusehen ist oder bereits als ungeschriebenes Verfassungsrecht gilt.