

# Volksabstimmung in das Grundgesetz – Mehr Demokratie oder Demagogie?

Felix K. Bassier\*

## I. Relevanz des Themas und Aufbau

Die Demokratie ist nach westlichem Verständnis diejenige Staatsform, die mangels Alternativen die beste Lösung auf den Grundkonflikt von individueller Freiheit und gesellschaftlicher Funktionsfähigkeit bietet. Unklar ist jedoch die konkrete Ausgestaltung ihres normativen Systems, insbesondere ob die Entscheidungsgewalt – untrennbar verbunden mit Verantwortung – beim Volk verbleiben oder an Repräsentanten delegiert werden soll.

Der sich hieraus ergebende grundsätzliche Konflikt zwischen direkter und repräsentativer Demokratie hat aufgrund seiner Zentralität für die Gesellschaft eine ungeheure Faszination und wird seit Jahren mit einer hohen Intensität geführt. Die starken Gegensätze bergen aber die Gefahr von ideologischer Undifferenziertheit, wie an der jeweiligen Argumentation deutlich wird. So erwartet die eine Seite von dem „Mehr an (direkter) Demokratie“ eine Überbrückung der wachsenden Distanz zwischen Politik und dem politisch abstinenteren Wutbürger.<sup>1</sup> Die andere Seite befürchtet hingegen die Destabilisierung des ganzen politischen Systems und eine sprichwörtliche „Prämie für jeden Demagogen“<sup>2</sup>. Beide Seiten denken hier vom Ergebnis aus. Dies schadet der Debatte, die deshalb kaum geeignet ist konstruktive Antworten hervorzubringen.

Der vorliegende Beitrag will hingegen den Versuch wagen, zunächst ergebnisoffen und differenziert das Wesen der direkten Demokratie zu ergründen, um schließlich ihr Potential einschätzen zu können. Dazu sollen die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten analysiert (II.) und die verfassungspolitischen Mythen (III.) untersucht werden. Hieraus ergibt sich der Befund, dass die direkte Demokratie von beiden Seiten gemeinhin überschätzt ist und so steht am Ende die Erkenntnis, dass realpolitisch gesehen von ihr kein Impuls für den Bund ausgehen kann (IV.). Der Untersuchungsgegenstand soll hier auf die Sachentscheidungen eingeschränkt werden. Eine ausschließliche Fokussierung auf Volksabstimmungen ist jedoch nicht

möglich, hierfür sind die einzelnen Formen der direkten Demokratie zu stark miteinander verbunden.<sup>3</sup>

## II. Verfassungsrechtliche Betrachtung

### 1. Ausgangslage im Bund

Ausgangspunkt für die normative Ausgestaltung der Demokratie im Bund ist Art. 20 Abs. 2 GG. Satz 1 ist hierbei „ein Legitimations- und Verantwortungsprinzip“<sup>4</sup>, das konkrete Verfahren der Herrschaft wird erst in Satz 2 dargestellt. Der Verfassungsgeber hat dort mit den „Abstimmungen“ eine dem Wortlaut nach gleichberechtigte Alternative zu den „Wahlen“ geschaffen. Durch beide Instrumente übt das Volk seine Staatsgewalt aus.

Dies wirkt zunächst wie ein starkes normatives Fundament für die direkte Demokratie, jedoch fehlen *de constitutione lata* allgemeine Bestimmungen über die Durchführung von solchen Abstimmungen. Diese sind lediglich für den Einzelfall einer Neugliederung des Bundesgebiets in Art. 29 GG bzw. speziell in Art. 118, 118a GG vorgesehen. In der Vergangenheit wurde diese Möglichkeit zwar einige Male genutzt, zu einem Erfolg kam es jedoch nur bei der Gründung von Baden-Württemberg 1952.<sup>5</sup> Die direkte Demokratie im Bund hat somit nur eine sehr geringe praktische Bedeutung, dies gilt auch für die in Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG vorgesehene Möglichkeit von Gemeindeversammlungen.<sup>6</sup>

Das stärkste staatliche Instrument – die Gesetzgebungskompetenz – liegt hingegen nach Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG beim Repräsentativorgan Bundestag.

Im *Status quo* ist die demokratische Ordnung im Bund damit zweifelsohne „strikt repräsentativ [...] und] prononciert antiplebiszitär“<sup>7</sup>, diese Ausrichtung steht im Widerspruch zu der eigentlich starken Stellung der Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Deren fehlende Ausgestaltung ist

\* Der Autor studiert Rechtswissenschaft an der Bucerius Law School in Hamburg und Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Soziologie an der Fernuniversität Hagen. Der Beitrag entstand anlässlich des dritten bundesweiten Aufsatzwettbewerbs des Bonner Rechtsjournals.

<sup>1</sup> So auch Martini, Wenn das Volk (mit)entscheidet..., 1. Aufl. 2011, S. 11 ff.

<sup>2</sup> Von Doemming/Füsslein/Matz, JÖR NF 1 1951, 1 (620).

<sup>3</sup> Vgl. Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, S. 194; ausführlichere Darstellung der direkten Demokratie bei Karpen, JA 1993, 110 (111).

<sup>4</sup> Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 3. Aufl. 2005, 107 (122).

<sup>5</sup> Ausführlicher Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 1. Aufl. 2008, S. 225ff.

<sup>6</sup> Diese sind derzeit nur in Schleswig-Holstein vorgesehen, vgl. § 54 GO Schleswig-Holstein.

<sup>7</sup> Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Aufl. 1984, S. 608.

eine Inkonsistenz in der Gesetzssystematik, was die Frage nach dem Wesen des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hervorruft. Ist die bloße Andeutung von Abstimmungen als bedeutungsloses Fragment zu werten oder verbirgt sich dahinter der heimliche Wunsch nach direkter Demokratie, der unerfüllbar zu sein schien?<sup>8</sup>

Für die Beantwortung dieser Frage ist die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes maßgeblich. Die derzeitige Ausrichtung des Grundgesetzes entspricht dem Willen des Parlamentarischen Rats, der sich explizit gegen die Möglichkeit gestellt hat, weitere Volksabstimmungen in das Grundgesetz aufzunehmen.<sup>9</sup> Diese Skepsis kann jedoch nicht als grundsätzliche Ablehnung der direkten Demokratie vor dem Hintergrund der Weimarer Erfahrungen ausgelegt werden, denn entscheidende demokratietheoretische Lehren gehen aus der Weimarer Reichsverfassung nicht hervor.<sup>10</sup>

Zwar enthielt die Weimarer Reichsverfassung mit der Direktwahl des Reichspräsidenten<sup>11</sup> und der Möglichkeit von Volksentscheiden<sup>12</sup> formal weitreichende direktdemokratische Elemente. Eine differenzierte Betrachtung zeigt jedoch, dass deren Auswirkungen auf den Untergang der Weimarer Republik leicht überschätzt werden. So brachten die acht ernsthaften Versuche, einen Volksentscheid zu initiieren, keinen einzigen Gesetzesbeschluss hervor.<sup>13</sup> Eine deutliche destabilisierende Wirkung ist allenfalls von der Direktwahl des Reichspräsidenten ausgegangen, die jedoch als Personalentscheidung nicht zum Untersuchungsgegenstand gehört.

Auf der anderen Seite lag in der Möglichkeit, durch beide Elemente der direkten Demokratie antirepublikanisches Momentum zu generieren, ein kleiner Baustein für das Scheitern von Weimar. Dieses war aber nicht durch die Aufnahme der direkten Demokratie in seine Verfassung determiniert, schließlich kann die gewisse Anfälligkeit des direktdemokratischen Verfahrens nur im Zusammenspiel mit einem breiten gesellschaftlichen Trend zu einer Destabilisierung des politischen Systems führen.

Diese Erkenntnis liegt auch dem Grundgesetz zu Grunde, ansonsten ist die grundsätzliche Gleichberechtigung von Wahlen und Abstimmungen nach dem Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nicht zu erklären. Diese ist Ausdruck einer grundsätzlichen Anerkennung der direkten Demokratie als gleichberechtigte Alternative, die der Verfassungsgeber auch nicht zur Disposition gestellt hat.<sup>14</sup> Die fehlende Ausgestaltung zeigt aber, dass der direkten Demokratie

zum Zeitpunkt der Verfassungsschöpfung eine nachrangige Bedeutung beigemessen wurde. Dennoch wollte man dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Möglichkeit geben, zu einem späteren Zeitpunkt auch eine andere Akzentuierung in das Grundgesetz einbringen zu können – freilich ohne ihn hierzu zu verpflichten.<sup>15</sup> Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist damit eine Kompromisslösung und ein Musterbeispiel für ein Produkt des politischen Prozesses.

## 2. Mehr direkte Demokratie

### a) Einfachgesetzlich

Der schon lange diskutierte Möglichkeit, das postulierte „Demokratiedefizit des Grundgesetzes“<sup>16</sup> durch einfachgesetzliche Ausgestaltung der in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erwähnten Abstimmungen auszugleichen,<sup>17</sup> stehen erhebliche verfassungsrechtliche Hindernisse entgegen. Die abschließende Regelung des Gesetzgebungsverfahrens in Art. 70 ff. GG bietet zunächst keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für eine einfachgesetzliche Regelung. Zudem könnten durch Volksabstimmungen am Bundestag vorbei Bundesgesetze beschlossen werden, darin liegt eine Verletzung des Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>18</sup> Folglich ist eine einfachgesetzliche Einführung von Volksabstimmungen unzulässig.

Eine eindeutige Antwort des Bundesverfassungsgerichts gibt es hierzu – trotz des frühen Atombefragungs-Urteils – jedoch nicht.<sup>19</sup>

### b) Durch Verfassungsänderung

Vollkommen anders ist die Frage, ob man *de constitutione ferenda* Volksabstimmungen auf Bundesebene einführen kann. Hier ist zu prüfen, ob die dahingehende Verfassungsänderung der Art. 70 ff. GG gegen Art. 79 Abs. 3 GG und insbesondere gegen das Demokratie- bzw. das Bundesstaatsprinzip verstößt.

Wie bereits ausgeführt ist das Grundgesetz kein grundsätzlicher Gegner der direkten Demokratie. Der *Status quo* ist nicht der maximale Umfang an direkter Demokratie, der vom Grundgesetz gedeckt ist. Das Demokratieprinzip ist insofern kein Hindernis für eine Verfassungsänderung. Schwieriger zu beurteilen ist, ob durch Volksabstimmungen auf Bundesebene die garantierte Beteiligung der Länder bei der Gesetzgebung und damit implizit das Bundesstaatsprinzip berührt wird, denn es könnte ohne Beteiligung des Bundesrats Beschluss eines Bundes-

<sup>8</sup> Extrempositionen bei Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, 313 (320) und Pestalozza, Der Popularvorbehalt – Direkte Demokratie in Deutschland, 1. Aufl. 1981, S. 11.

<sup>9</sup> Vgl. Von Doemming/Füsslein/Matz, (Fn. 2), S. 621.

<sup>10</sup> A.A. Krause, (Fn. 8), S. 317 ff.

<sup>11</sup> Art. 41 I 1, 43 II WRV.

<sup>12</sup> Art. 73 III WRV.

<sup>13</sup> Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1. Aufl. 1991, S. 189 ff.

<sup>14</sup> Eine Abschaffung der Abstimmungen wäre gem. Art. 79 Abs. 3 GG verfassungswidrig.

<sup>15</sup> Vgl. Rux, (Fn. 5), S. 210.

<sup>16</sup> Roßnagel, ZParl 1988 (587).

<sup>17</sup> Deutlich Vaubel, Nie sollst Du mich befragen? Weshalb Referenden in bestimmten Politikbereichen – auch in der Europapolitik – möglich sein sollten, gwdg.de, wwwuser.gwdg.de/~cege/Diskussionspapier-re/82, Abruf v. 19.02.2015, S. 15 f.

<sup>18</sup> Vgl. Dreier, Jura 1997, 249 (252).

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 8, 104 (117); Bumke/Vofßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2008, S. 274.

gesetz kommen. Ob darin ein Verstoß gegen die Ewigkeitsklausel liegt, hängt von der Ausgestaltung des direkt-demokratischen Verfahrens ab. Falls Volksabstimmungen die Ausnahme bleiben, kann darin schon kein Verstoß liegen, da lediglich die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung garantiert ist.<sup>20</sup> Ein darüber hinaus gehender Ausbau der Volksabstimmungen würde sich aber nur durch länderspezifische Quorenregelungen mit erheblichem Bürokratieaufwand verfassungsgemäß lösen lassen.<sup>21</sup>

Die Einführung von Volksentscheiden *de constitutione ferenda* ist folglich prinzipiell verfassungsgemäß, kann jedoch je nach Ausprägung einen deutlichen Mehraufwand bedeuten.

### III. Verfassungspolitische Betrachtung

#### 1. Gleichberechtigung

Herrschaft unterliegt dem Zwang der Legitimation. Konkret bedeutet dies, dass die individuelle Heteronomie einer rechtfertigenden Herleitung bedarf und das normative Gerüst der legal-rationalen Demokratie diese bieten muss.<sup>22</sup> Dass die notwendige Legitimität vom Volk selbst als dem Souverän ausgehen muss ist evident – umstritten ist jedoch, wie der Legitimationsvorgang aussieht. Allgemein entsteht hierbei leicht der Eindruck, dass die direkte Demokratie das legitimere Konzept sei und es eine „wechselseitige Ausschließlichkeit“<sup>23</sup> von Demokratie bzw. Volkssouveränität und Repräsentation gebe. Diese ist wiederum als vermeintliches Produkt des Funktionalismus einem permanenten Rechtfertigungszwang ausgesetzt, was jedoch nicht zu überzeugen vermag:

##### a) Legitimität

Wenn man der direkten Demokratie eine höhere Fähigkeit beimisst, Herrschaft zu legitimieren, als der repräsentativen Variante, bedeutet dies, dass es verschiedene Abstufungen von Legitimität nach der Länge der Legitimationskette geben müsste. Dies verkennt jedoch, dass Legitimität ein absoluter Begriff ist, denn es gibt nur Legitimität und Illegitimität – eine halbe Legitimität ist undenkbar. Eine Abstufung zwischen legitimen Zuständen ist folglich ausgeschlossen. Gleichwohl gibt es Legitimitätsbegründungen auf einem unterschiedlichen Niveau, diese können es aber im Zweifel nur erleichtern die Legitimität eines Zustandes zu beurteilen und führen nicht zu Abstufungen von Legitimität.

Die Frage ist damit, ob die Formen der Demokratie dazu fähig sind, Legitimität von Herrschaft herzustellen. Das entscheidende Kriterium hierfür ist der Wahlakt, dem zentralen normativen Moment der Demokratie – dieser ist

die Grenze zwischen legitimer oder illegitimer Herrschaft. Um diese Grenze zu überwinden bedarf es keiner ständigen Wahl, es genügt vielmehr eine gewisse Regelmäßigkeit, denn hierbei übt das Volk hinreichend großen Einfluss aus. Folglich legitimieren beide Formen der Demokratie Herrschaft, sie sind damit grundsätzlich gleichberechtigt.

##### b) Volkssouveränität

Das Ideal der Volkssouveränität darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in einem Verfassungsstaat keine vollkommene Volkssouveränität geben kann. Diese wird schließlich durch die Verfassungsgerichtsbarkeit und die bedingte Änderbarkeit der Verfassung begrenzt.

Die vollkommene Volkssouveränität besteht also lediglich zum Zeitpunkt der Verfassungsschöpfung beim *pouvoir constituant*. Dessen Recht, die Volkssouveränität des *pouvoir constitué* zu beschränken, erstreckt sich wiederum soweit, dass eine legitime Herrschaft und die Möglichkeit einer demokratischen Ablösung der Verfassung<sup>24</sup> garantiert sind. Wie oben dargelegt sind repräsentative und direkte Demokratie aber gleichermaßen geeignet Herrschaft zu legitimieren, es kann somit kein Widerspruch zwischen Repräsentation und Volkssouveränität geben. Vielmehr ist Repräsentation die „institutionelle Verkörperung der Volkssouveränität“<sup>25</sup>.

#### 2. Hierarchie

##### a) Primat der repräsentativen Demokratie

Bürger wollen sich nicht permanent in den politischen Prozess einbringen, denn es entspricht der Natur des Menschen, dass nicht jedermann jederzeit politisch denkt – dies ist die Grundannahme der repräsentativen Demokratie.

Hieraus folgt die Notwendigkeit von Repräsentation, denn nur diese ermöglicht es, die öffentliche Ordnung im Rahmen einer legitimen Herrschaft aufrechtzuerhalten, ohne dass jedes Individuum gezwungen ist, sich permanent mit den Detailproblemen der Tagespolitik zu beschäftigen. Gleichzeitig ergeben sich aus diesem Gedanken die zwei großen Vorteile des Repräsentativsystems, relative Stabilität und Entscheidungsstärke.

Es gibt – wenn der Durchschnittsbürger unpolitisch ist, – keinen fortwährend existierenden Volkswillen zu einem Thema, dieser muss vielmehr konkret erst in einem vermittelnden Verfahren gebildet werden.<sup>26</sup> Dies ist eine der Kernaufgaben von Parteien<sup>27</sup>, hieraus resultiert ihr großer Einfluss auf die Volkswillensbildung. Jedoch mindert die formale Trennung von Volks- und Staatswille in einem Repräsentativsystem<sup>28</sup> trotz der faktischen Verschränkung

<sup>20</sup> Treffend *Estel*, Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz, 1. Aufl. 2006, S. 300.

<sup>21</sup> Vgl. *Rux*, (Fn. 5), S. 926.

<sup>22</sup> Vgl. *Hofmann/Dose/Wolf*, Politikwissenschaft, 2. Aufl. 2010, S. 60 f.

<sup>23</sup> *Dreier*, (Fn. 18), S. 250.

<sup>24</sup> Im Grundgesetz angedeutet in Art. 146 GG.

<sup>25</sup> *Haller*, Repräsentation, 1. Aufl. Münster 1987, S. 121.

<sup>26</sup> Wegweisend *Bockenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, 29 (31).

<sup>27</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

<sup>28</sup> Das Verhältnis von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG zu Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG spiegelt dies im Grundgesetz wider.

den Einfluss von kurzfristigen Tendenzen auf die Entscheidungsfindung.<sup>29</sup>

Diese Stabilität ist höher, als sie in einem direktdemokratischen System mit Volksabstimmungen sein kann, denn ohne die Trennung von Volks- und Staatswillen verlagert sich zwangsläufig ein wesentlicher Teil der Entscheidungsfindung auf die Fragestellung. Damit erhalten aktive und zugleich schwankungsanfällige Minderheiten die Möglichkeit, über die Fragestellungen die politische Agenda zu bestimmen. Dies birgt die Gefahr von Instabilität. Darüber hinaus hat der passive Durchschnittsbürger keinen Nutzen von Volksabstimmungen, dieser kommt nur dem im Repräsentativsystem ohnehin starken Aktivbürger zu. Volksabstimmungen bergen damit auch ein erhebliches gesellschaftliches Konfliktpotential.

Darüber hinaus steht fest, dass in der heutigen Zeit das einzelne Individuum im Zweifel nicht mehr in der Lage ist die hochkomplexen Fragestellungen zu überblicken. Der Bürger ist deshalb nicht unmündig, er ist aber unfähig auf bestimmten Gebieten durchdachte Entscheidungen zu treffen. Dies ist eine Konsequenz der zunehmenden Komplexität im Zuge der Globalisierung.<sup>30</sup> Es ist hier besser die Entscheidung Repräsentanten zu überlassen, da sich diese zumindest wahrscheinlicher mit den Thematiken<sup>31</sup> auskennen und in ihrem begrenzten Kreis auch eine schnellere Entscheidung möglich ist. Eine Komplexitätsreduktion durch eine Annäherung der Entscheidung an den Bürger ist hier indes nicht zu erwarten, denn komplexe Fragen erfordern komplexe Antworten.<sup>32</sup>

Folglich gibt es ein Primat der repräsentativen Demokratie.

### b) Volksabstimmungen als Ergänzung

In der Demokratietheorie verspricht man sich von der Volksgesetzgebung im Vergleich zur Repräsentation jedoch auch Vorteile. Diese liegen darin, dass man ein Korrektiv zu den etablierten Strukturen und einen direkteren Zugang des Bürgers zu der Entscheidungsfindung erwartet. Die sich hieraus ergebende belebende Dynamik soll die Volksabstimmungen praktisch zu einem Heilsbringer gegen Politikverdrossenheit machen.<sup>33</sup>

Diese Hoffnungen gründen auf der wesentlichen Gefahr eines Repräsentativsystems, nämlich einer Abkopplung der Repräsentanten und damit der Entscheidung vom Volk. Der Bürger wird schließlich zwischen den Wahlakten dazu neigen sich vom politischen Prozess zurückzuziehen und hat in dieser Phase nur sehr begrenzte Möglichkeiten seinem Unmut Geltung zu verschaffen. Gleichzeitig lastet die gesamte Verantwortung auf den Schultern der Repräsentanten, die dadurch leicht Gefahr laufen, in der öffentlichen

Debatte in unverschuldete Kritik zu geraten. Volksabstimmungen könnten mäßigend auf diese beiden Probleme einwirken, indem sie frustrierten Bürgern ein Sprachrohr gibt und gleichzeitig durch einen Verantwortungstransfer diese gesamtgesellschaftlich breiter verteilt.<sup>34</sup>

Volksabstimmungen sind prinzipiell dazu geeignet Frustrationen abzuleiten, jedoch ist zumindest fraglich, ob eine Volksgesetzgebung mit ihrem großen Potential hierfür das geeignete Mittel ist. Es ist unangemessen kurzlebige Frustration in einem langlebigen normativen Fundament zu verewigen. Außerdem besteht die Gefahr, dass knappe Abstimmungsergebnisse eher noch Frustrationen hervorrufen, als sie abzuleiten.<sup>35</sup> Die Notwendigkeit eines Verantwortungstransfers ist indes nicht zu erkennen, denn bei Repräsentanten ist Kritikfähigkeit unentbehrlich.

Des Weiteren kann man die direkte Demokratie als Korrektiv zu der mangelnden Dynamik in etablierten Strukturen sehen. Es wäre wünschenswert, wenn hierdurch unverbrauchte Ideen Zugang zur politischen Debatte erhalten und so das bestehende Parteiensystem aufgerüttelt wird. Jedoch ist hierbei das Potential begrenzt, denn es ist unrealistisch, dass eine gute Idee langfristig von der parlamentarischen Debatte ignoriert wird, nur weil sie im situationsbedingten Kontext als inopportun erachtet wird. Vielmehr droht die vermeintliche Korrektivfunktion als ein politisches Instrument missbraucht zu werden, gewissermaßen in einer politischen Flucht ins Plebiszit.<sup>36</sup>

Insgesamt beschränkt sich damit das Potential von Volksabstimmungen auf die Ergänzung in Grundsatzfragen, die vom Bürger verstanden werden können und keine schnellen Entscheidungen verlangen.

## 3. Vergleichende Erwägungen

### a) Länderebene

Mittlerweile gibt es in allen deutschen Bundesländern direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten, diese wurden vielfach in dem regelrechten Boom der 1990er-Jahre eingeführt. Die theoretischen Hoffnungen und Befürchtungen haben sich hier nicht bewahrheitet, denn die Destabilisierung des politischen Systems ist in keinem Fall zu erkennen, eine wesentlich höhere Beteiligung am politischen Prozess sowie eine entscheidende Belebung der Debatte ist aber auch ausgeblieben. Es scheint gar so, als wenn die direktdemokratischen Möglichkeiten von den Bürgern nicht ernst genommen werden – ihre Bedeutung auf Länderebene ist jedenfalls gering.<sup>37</sup>

Es wird dennoch gerne versucht aus dem bundesstaatlichen Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ein systematisches Argument zugunsten einer Erweiterung auf Bundesebene abzuleiten.<sup>38</sup> Dies vermag jedoch nicht zu

<sup>29</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser*, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, 49 (62 f.).

<sup>30</sup> Vgl. *Braunberger*, Der Fluch der Komplexität, FAZ, 24.01.2015, S. 21.

<sup>31</sup> Treffend *Vaubel*, (Fn. 17), S. 1 f.

<sup>32</sup> A.A. *Maurer*, (Fn.3), S. 199 f.

<sup>33</sup> Umfassend *Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, 1. Aufl. 1997, passim.

<sup>34</sup> Vgl. *Pestalozza*, (Fn. 8), S. 9 f.

<sup>35</sup> Vgl. *Soldt*, Das Volk weiß es nicht besser, FAZ, 17.02.2015, S. 8.

<sup>36</sup> Vgl. *Decker*, Populistische Manöver beim Plebiszit, SZ, 27.10.2004, S. 2.

<sup>37</sup> *Rux*, (Fn. 5), S. 906.

<sup>38</sup> Vgl. *Pestalozza*, (Fn. 8), S. 14 f.

überzeugen, da das Grundgesetz bereits in seiner jetzigen Form direkte Demokratie zulässt und somit keine Inhomogenität besteht.

Darüber hinaus ist es auch nicht überzeugend, dass man ein „direktdemokratisches Defizit“, das sich gesamtstaatlich aus der zunehmenden Kompetenzbeschränkung der Länder ergebe, auf Bundesebene ausgleichen müsse, denn beide Demokratieformen sind gleichberechtigt.<sup>39</sup>

Von den Erfahrungen auf Länderebene kann somit kein entscheidendes Argument für die Einführung der Volksabstimmungen ausgehen.

### b) Global

Befürworter einer Erweiterung der direktdemokratischen Elemente im Grundgesetz verweisen ebenfalls gerne auf die Erfahrungen anderer Staaten im internationalen Vergleich. Das Musterbeispiel hierfür ist seit jeher die Schweiz<sup>40</sup>, aber auch einzelne Bundesstaaten der USA<sup>41</sup>. Dieser Systemvergleich kann jedoch keine entscheidende Bedeutung in der Debatte einnehmen, da ihm prinzipielle Einwände entgegenstehen. So sind die politischen Rahmenbedingungen zwischen den Staaten nicht identisch und gerade für Deutschland gibt es auch auf internationaler Ebene kein hinreichend vergleichbares Gegenstück. Insbesondere ist auch der Versuch, aus einem Vergleich mit einem Gliedstaat ein Argument für die bundesstaatliche Ebene zu gewinnen, fragwürdig.

Folglich können aus dem Systemvergleich lediglich Indizien gewonnen werden. Diese sprechen wiederum gegen die postulierten positiven Auswirkungen der direkten Demokratie und lassen auf der anderen Seite eine deutliche negative Auswirkungen auch nicht erkennen.<sup>42</sup> Dies bestätigt den Eindruck einer insgesamt schwachen Bedeutung der direkten Demokratie in der Praxis.

## IV. Fazit

Die vorangegangene Analyse hat das Dilemma der Debatte um die Einführung von Volksabstimmungen in das Grundgesetz verdeutlicht.

Zunächst bietet das Grundgesetz keine ausreichende Argumentationsgrundlage, denn es gibt aufgrund der Unbestimmtheit in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG keinen klaren Kurs bezüglich der Demokratieform vor. Es lässt vielmehr Raum für mögliche Volksabstimmungen, macht jedoch dessen Nutzung nicht verpflichtend. Die Debatte trägt damit einen verfassungspolitischen Charakter stößt jedoch an argumentative Grenzen, denn die Praxis widerlegt die theoretischen Modelle. Es ergibt sich die Erkenntnis, dass di-

rekte Demokratie weder Demagogie, noch ein wirkliches mehr an Demokratie ist. Die erhoffte Antwort auf die „Metamorphose der Demokratie“<sup>43</sup> kann sie nicht geben.

Diese Leere an Argumenten auf sachlicher Ebene macht die Debatte anfällig für Ideologien – wie beispielsweise die Diffamierung der repräsentativen Demokratie als Funktionalismus. Diese vermögen nicht zu überzeugen, denn repräsentative und direkte Demokratie sind auf abstrakter Ebene gleichberechtigt. Eine zwingende verfassungspolitische Argumentation zugunsten einer Seite gibt es somit nicht.

Zu einer Lösung auf dieses Dilemma können nur realpolitische Erwägungen führen. Zunächst ist der Primat der Repräsentation in einer modernen Gesellschaft zwingend, für eine mögliche Ergänzung bedarf es eines starken Grundes – sonst würde das Grundgesetz zu einer Spielwiese für Experimente verkommen. Diesen Grund können die Befürworter von Volksabstimmungen aber nicht liefern, denn die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene ist insgesamt eine idealistische Illusion. Hiervon geht kein Anreiz für das Wagnis einer Verfassungsänderung aus.

Mehr Volksabstimmungen im Grundgesetz sind folglich abzulehnen.

<sup>39</sup> Degenhart, Der Staat 1992, 77 (97).

<sup>40</sup> Vgl. Böhm, DÖV 2013, 1 (7).

<sup>41</sup> Vgl. Heußner, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008, in: Feld/Huber/Jung et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 1. Aufl. 2010, S. 199.

<sup>42</sup> Vgl. Qvortrup (Hrsg.), Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy, 1. Aufl. 2014, passim.

<sup>43</sup> Klein, Metamorphose der Demokratie, FAZ, 29.08.2011, S. 7.