

Decker, F.: Der Irrweg der Volksgesetzgebung, Bonn 2016

Begriffsklärungen und Zielbestimmung direkter Demokratie

Der Begriff „direkte Demokratie“ ist nicht eindeutig definiert, viele Formen der Beteiligung von Staatsbürgern an politischen Entscheidungsprozessen können darunter gefasst werden. Nach einer Definition von Andreas Kost umfasst er „alle durch die Verfassung oder sonstige Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren außerhalb regulärer Wahlen, in denen die stimmberechtigten Bürger politische Fragen unmittelbar selbst entscheiden oder auf die politische Agenda setzen“. (Kost, Direkte Demokratie, 2013 zit. n. 31)

Direkte Demokratie umfasst im engeren Sinne die jeweils rechtlich verankerten Verfahren zur

- *Abberufung* von Amtsträgern,
- Abstimmung über einfache oder Verfassungsgesetze als so genannte *Referenden*,
- Äußerung einer zustimmenden oder ablehnenden Haltung zu einem geplanten Gesetz als so genannte *Volksbefragung*,
- das Parlament nicht bindenden Initiierung eines Gesetzes, eine so genannte *Massenpetition*,
- das Parlament bindenden Initiierung oder Verhinderung eines Gesetzes, der so genannten *Volksgesetzgebung*. (30)

Unterscheidet man nach der auslösenden Instanz direktdemokratischer Verfahren, so finden sich folgende Definitionen:

- a) staatliche Verfassung: *obligatorische Referenden*
in Verfassungen kann festgelegt werden, dass über bestimmte Gegenstände staatlichen Handelns der Souverän entscheiden muss, nachdem entsprechende Gesetzesvorlagen auf dem üblichen parlamentarisch-repräsentativen Weg erarbeitet worden sind
- b) Regierung oder Parlamentsmehrheit: *(einfache) Referenden*
Regierungen oder eine Mehrheit von Parlamentariern können einen erarbeiteten Gesetzentwurf dem Souverän zur Entscheidung vorlegen
- c) Staatsbürger: *Volksgesetzgebung* in Form von *Vetoinitiativen* und *positiven Initiativen*
Staatsbürger verhindern das Inkrafttreten eines Gesetzentwurfes mithilfe einer Vetoinitiative oder initiieren ein Gesetz und stimmen darüber ab, Letzteres bedeutet Volksgesetzgebung im positiven Sinne (54-57)

Direkte Demokratie kann nur mit einem demokratischen Mehrwert für das politische System begründet werden, denn sie ist weder verfassungsrechtlich geboten noch demokratietheoretisch notwendig [Jedenfalls, solange ein parlamentarisch-repräsentatives System an die Staatsgewalt des Volkes, des Souveräns, gebunden ist; M. G.]. Ein demokratischer Mehrwert kann sich nur einstellen, falls direkte Demokratie tatsächlich zu politischen Entscheidungen führt und direktdemokratische Verfahren nicht in einem Spannungsverhältnis zu repräsentativen stehen, sondern sie ergänzen. (43)

[Den Maßstab der Effektivität direktdemokratischer Verfahren anwendend – ein demokratischer Mehrwert kann sich nur einstellen, falls tatsächlich aufgrund dieser Verfahren eine politische Entscheidung getroffen wird – werde ich weitere Ausführungen zur Massenpetition nicht weiter wiedergeben: Repräsentanten können so zwar gezwungen werden, sich zu einem Thema zu positionieren, können es dann allerdings ohne Entscheidung „zu den Akten legen“. Angemerkt sei, dass aufgrund der fehlenden Effektivität sich kein Konfliktpotenzial mit repräsentativ-demokratischen Verfahren ergibt, es also auf allen Ebenen von der Kommune bis zum Bundesstaat problemlos anwendbar ist, worauf Decker aufmerksam macht.

Nur am Rande thematisiert wird von Decker die Abberufung von Amtsträgern als direktdemokratischem Verfahren und zwar im Rahmen plebiszitärer Parlamentsauflösungen auf Länderebene (vgl. 63f und 69ff.). Hinsichtlich individueller Amtsträger gibt es dazu auf Länderebene nur das Instrument der Minister- und Ministerpräsidentenanklage vor dem Landesverfassungsgericht, auf Bundesebene ist so nur der Bundespräsident juristisch belangbar, der Länderebene analoge Regelungen zur Bundesregierung und zum Kanzler fehlen im Grundgesetz; M. G.]

Normative Maßstäbe und potenzielle Reichweite direkter Demokratie

Es liegt in der Funktionslogik von Massendemokratien, dass sie zu Repräsentativsystemen zulasten direkter Systeme streben. (21)

Repräsentation kann gemäß Hannah Pitkin auf vier Weisen erfolgen:

1. formale Repräsentation, beruhend auf rechtlichen Grundlagen und verknüpft mit Verantwortungsübernahme für politische Entscheidungen;
2. deskriptive Repräsentation, beruhend auf sozio-struktureller Ähnlichkeit von Staatsbürgern und Repräsentanten;
3. symbolische Repräsentation, beruhend auf einheitsstiftende Ämter oder Handlungen z. B. des Staatsoberhauptes;
4. substantielle Repräsentation, beruhend auf einer Kongruenz des politischen Willens der Staatsbürger sowie der Verfahren zur Durchsetzung politischen Willens und der Entscheidungen sowie Prozessen der Entscheidungsfindung der Repräsentanten.

Fasst man die vier Dimensionen zusammen, so lassen sie sich als Maß der Responsivität eines repräsentativ-demokratischen Systems auffassen. (23f.)

Versucht man, direkte Demokratie als Unterform der Repräsentation, quasi als „direkte Repräsentation“ der Staatsbürger aufzufassen, so wird man feststellen, dass es einerseits bei direkter Repräsentation an Verantwortungsübernahme mangelt, da es keine Möglichkeit gibt, die Staatsbürger abzuwählen. Andererseits wird der politische Wille der Staatsbürger bei direkter Repräsentation unmittelbar und in den Formen umgesetzt, die die Staatsbürger akzeptieren. [Befürworter direkter Demokratie bewerten – mit ihrem geistigen Urvater Jean Jacques Rousseau – insoweit die substantielle Repräsentation als entscheidende Dimension, wohl wissend, dass die „volonté de tous“ nicht automatisch die „volonté générale“ bedeutet. M. G.] (vgl. 24, 26f.)

[Der Begriff „direkte Repräsentation“ stellt meines Erachtens einen Widerspruch in sich dar: Staatsbürger stehen für sich selbst oder lassen sich repräsentieren; vom aktiven oder passiven Wahlrecht ausgeschlossene Bürger gibt es in beiden Systemen, das Kriterium ist kein unterscheidendes. Eine wie auch immer gestaltete „Selbstrepräsentation“ halte ich für begrifflich erzwungen und szientistisch produziert, um das Argument der fehlenden Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen zu konstruieren; wenn der Staatsbürger über seine Angelegenheiten entscheidet, trifft es ihn, und es braucht keine Abwahlmöglichkeit seiner selbst durch ihn. M. G.]

Rousseaus Unterscheidung aufnehmend, hat Ernst Fraenkel [deutschstämmiger amerikanischer Politikwissenschaftler, (1898-1975)] eine „repräsentative“, den wahren Volkswillen ausdrückende Komponente des demokratischen Systems definiert und eine „plebiszitäre“, die den empirischen Volkswillen wiedergibt. Sie löst allerdings nicht das grundlegende Erkenntnisproblem, wie der wahre Volkswille gefunden werden kann und politics, also Institutionen und institutionalisierte Verfahren zur politischen Entscheidungsfindung und -durchsetzung, lassen sich nur schwerlich je

exklusiv den beiden Komponenten zuordnen. Daher unterscheidet Peter Graf Kielmannsegg [deutscher Politikwissenschaftler, (1937–)] zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratien mit je eigenen Begründungen und Funktionalitäten, wobei Repräsentativsysteme den ersteren entsprechen, direkte den letzteren. (27f.)

Als normativer Maßstab für den Vergleich von direkter und repräsentativer Demokratie kann in Anlehnung an Abraham Lincolns klassische Formulierung das Regieren durch die Staatsbürger und im Interesse der Staatsbürger dienen.¹ Ersteres lässt sich auch als Input-Legitimation, letzteres als Output-Legitimation eines demokratischen Systems kennzeichnen, wobei direkter Demokratie im Vergleich eine höhere Anzahl von Beteiligungsformen zugeordnet, also mehr Input-Legitimation zugestanden wird. Repräsentative Demokratie zeichnet sich nach traditioneller Einschätzung durch eine höhere Deliberationsqualität aus – die Repräsentanten sind eher dem Gemeinwohl verpflichtet und beschäftigen sich professionell mit den Sachthemen –, verfügt insoweit also über eine höhere Output-Legitimation. (46f.)

Der Begriff „Responsivität“ schließt mehr ein als die potenziell größeren Beteiligungsmöglichkeiten der Staatsbürger auf politische Entscheidungen, also mehr als substantielle Repräsentation. Nimmt man ihn als Maßstab, sind direktdemokratische Systeme, im Gegensatz z. B. zu der Position des deutschen Staatsrechtlers Hans Herbert von Arnim [(1939 –)], nicht normativ höherwertiger. Es zeigt sich empirisch vielmehr, dass bei direktdemokratischen Verfahren die deskriptive Repräsentation zu wünschen übrig lässt: Wirtschaftsnahe, professionelle pressure-groups, die Produzenteninteressen vertreten, können sich in diesen Verfahren prinzipiell besser durchsetzen als Vertreter der ‚schweigenden Mehrheit‘. Bei Entscheidungen, die bestimmte sozio-kulturelle Gruppen betreffen, ist entscheidend, ob die Betroffenen einer soziostrukturellen Minderheit angehören: Ihre politischen Wünsche werden von der soziostrukturellen Mehrheit zumeist abgelehnt oder es werden Entscheidungen zu ihren Lasten initiiert und durchgesetzt. (48f.)

Auch hinsichtlich der symbolischen Repräsentation erweisen sich direktdemokratische Verfahren in Deutschland als potenziell dysfunktional [s. u.; M. G.] und werden nur punktuell eingesetzt. In der Schweiz hingegen beruhen sie auf einer von allen Volksgruppen getragenen Tradition [letztlich dem Schweizer Gründungsmythos; M. G.], sind also fester Bestandteil der politischen Kultur und Sozialisierung der Schweizer Bürger, wirken darüber hinaus funktional und werden regelmäßig zur Herbeiführung politischer Entscheidungen genutzt. (50f.)

Schließlich ist es fraglich, inwieweit die Responsivität eines politischen Systems als quasi vertrauensbildende Maßnahme auf den Staatsbürger wirken kann: Gründe für das fehlende Vertrauen deutscher Staatsbürger in das politische System sind die wirtschaftliche Desintegration der Gesellschaft sowie ihre zunehmende kulturelle und soziale Disparität. „Gerade die benachteiligten, marginalisierten Schichten wenden sich von der Politik ab. Wenn diese Bürger bereits die Wahlen schmähen, die immer noch die gleichheitsfreundlichste Form der Beteiligung darstellen, dann werden sie sich auch durch die neuen Angebote der Direktdemokratie nicht in das System zurückholen lassen.“ (51)

[Decker bietet also zwei normative Maßstäbe und setzt, zunächst ungenannt, noch einen dritten: Zunächst den der Input- bzw. Output-Legitimität, dann den der Responsivität, schließlich den der funktionalen Kompatibilität der beiden Systeme.

1 Lincolns Formulierung stammt aus der so genannten Gettysburg Address aus dem Jahr 1863, einer Rede zum Totengedenken nach der Schlacht von Gettysburg im Amerikanischen Bürgerkrieg: „It is rather for us the living, [...] that this nation shall have a new birth of freedom, and that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth.“

Den ersten halte ich für begründbar, da ein direktdemokratisches System, welches sich durch höchste Beteiligungsmöglichkeiten auszeichnet, jedoch keinerlei ethische Maßstäbe oder Verfahrensweisen zur Etablierung und Beachtung dieser beinhaltet, offensichtlich normative Defizite aufweist; normativ defizitär wäre auch ein repräsentativ-demokratisches System, das zwar sachangemessene Deliberationen und Verfahren dazu hervorbringt, jedoch die Staatsbürger bis auf den Wahlakt von politischen Entscheidungen ausschließt und so ausschließlich politische Themen verhandelt, die den Wünschen der Repräsentanten entsprechen. In antiker demokratietheoretischer Begrifflichkeit handelte es sich im erstgenannten Fall um eine „Ochlokratie“ (Polybios) bzw. „Demokratie“ (Aristoteles), im letztgenannten um eine „Aristokratie“ (Aristoteles), solange die Tugendhaftigkeit bzw. „phronesis“, d. h. praktische, tugendhafte Klugheit der Repräsentanten überwiegt und um eine „Oligarchie“ (Aristoteles), sobald deren Handeln zum eigenen Nutzen überwiegt.

Responsivität ist meines Erachtens kein geeigneter normativer Maßstab direktdemokratischer Systeme: Der Souverän in seiner gesamten Vielfältigkeit gibt sich sein Recht und ist davon betroffen, ist in seiner Struktur selbstidentisch, wählt sich die Symbole, die er als Gemeinsamkeit stiftend ansieht und entscheidet das, was ihn bewegt mit den Verfahren, die er akzeptiert. Nur ein Stellvertreter kann an den vier genannten Dimensionen sinnvoll gemessen werden.

Funktionalität schließlich begründet keine Norm: Ein System ist bezogen auf ein anderes funktional oder dysfunktional oder irrelevant; das lässt sich analytisch herausfinden, Wertigkeit jedoch nicht. Nur unter der zusätzlichen Bedingung, dass ein bestehendes System auf jeden Fall beibehalten werden soll, lässt sich ein anderes als förderlich, schädigend oder ohne Auswirkung auf dieses bewerten. M. G.]

Funktionalität direkter Demokratie in präsidentiellen und parlamentarischen Systemen

Grundsätzlich können demokratische Systeme nach präsidentiellen und parlamentarischen unterteilt werden. In Ersteren gibt es eine klare Unterscheidung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative: Der Präsident wird von den Staatsbürgern gewählt, verfügt über eigene Gesetzgebungskompetenzen, ist nur dem Staatsvolk verantwortlich und führt über sein Kabinett die Gesetze der Legislative aus. Prototyp eines Präsidialsystems ist das politische System der USA. In parlamentarischen Systemen wie dem deutschen gibt es keine funktionale Trennung zwischen Legislative und Exekutive: Der Kanzler bzw. Ministerpräsident wird von der Parlamentsmehrheit gewählt, seine Entscheidungen bzw. die seiner Regierung werden von dieser getragen oder es gibt ein konstruktives Misstrauensvotum bzw. die Vertrauensfrage mit anschließender neuer Regierungsbildung oder Neuwahlen.

Reichert man die beiden Systeme mit direktdemokratischen Elementen an, so ergeben sich spezifische funktionale Konsequenzen: In Präsidialsystemen tritt ein weiterer Akteur in die politische Arena, der Souverän, der die Legislative wieder in die eigene Hand nimmt. Damit wird aber weder die Legitimität des Präsidenten noch die des Parlamentes in Frage gestellt und darüber hinaus können Blockaden zwischen Präsident und Parlamentsmehrheit überwunden werden. In Systemen der „Gewaltenfusion“ wie dem deutschen stören hingegen Initiativen des Souveräns den funktionsnotwendigen Konsens zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit über das, was verhandelt und verabschiedet werden soll. Insbesondere die Volksgesetzgebung als bindendes Instrument der Legislative steht also in einem dysfunktionalen Verhältnis zur Gesetzgebung durch das Regierungsparlament. (vgl. 64f.)

In einem regierungsparlamentarischen System können direktdemokratische Elemente also höchstens dann wirksam werden und damit einen demokratischen Mehrwert entfalten, falls:

1. sich die Parlamentsminderheit dieses Instruments bemächtigt und es – zusammen mit den abstimmenden Staatsbürgern – als wirksames Mittel politischer Opposition nutzt; oder
2. die Regierungsbildung auf Parteioligopolen beruht und ein Abwählen einer Regierung durch eine andere nicht die Regel, sondern die Ausnahme darstellt, insoweit bestimmte politische Inhalte dauerhaft nicht repräsentiert werden und es an substantzieller Repräsentation fehlt; oder
3. schließlich überparteiliche Mehrheitskonsense im Parlament gegen einen erklärten Willen der Staatsbürger stehen, es also wiederum an substantzieller Repräsentation fehlt.

In jedem Fall wirkten direktdemokratische Verfahren jedoch nicht komplementär, sondern gegen die Regierungs- und Parlamentsmehrheit. Und das nicht nur bei Abberufungsverfahren, Referenden und der Volksgesetzgebung, sondern auch bei einer Volksbefragung, solange sie nicht gemeinsam von Teilen der parlamentarischen Mehrheit und der parlamentarischen Minderheit initiiert wird. (vgl. 65f.)

„Die starke Entwertung der Volksrechte in der Praxis rührt aus ihrer Unverträglichkeit mit der gewaltentfusionierenden parlamentarischen Regierungsform. Beides sind Seiten derselben Medaille. Würde der Verfassungsgeber die Anwendungsmöglichkeiten der Direktdemokratie nicht vorsorglich beschneiden, wären Konflikte zwischen dem Volkswillen und der parlamentarischen Gesetzgebung programmiert.“ (119)

Institutioneller Dauerclinch oder Lösungen?

„Die direkte Demokratie befindet sich in den deutschen Bundesländern also in einem fortdauernden Zustand verfassungsrechtlicher und -politischer Nervosität. Dies hat gleich in mehrfacher Hinsicht ungute Folgen. Erstens widerspricht es der Idee der Verfassung, die als institutionelle Grundordnung des Gemeinwesens zwar nicht unveränderbar, aber doch auf eine gewisse Beständigkeit hin angelegt sein sollte. Zweitens macht es die Institutionenpolitik zum Selbstzweck. Statt sich im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren politisch zu streiten, streitet man politisch über die direktdemokratischen Verfahren. Und drittens gibt es der Verfassungsgerichtsbarkeit ein übermäßiges Gewicht, die über die Zulässigkeit und Gültigkeit der Verfahren zu entscheiden hat.“ (128)

Mögliche Lösungen und ihre Bewertung:

1. Streichen direktdemokratischer Verfahren
Theoretisch denkbar, jedoch ohne praktische Realisierungswahrscheinlichkeit, da sowohl die Meinung der Mehrheit der Staatsbürger, die relativ starke Stellung der Lobbygruppe „Mehr Demokratie e.V.“ als auch die zunehmend plebiszitfreundliche Staatsrechtslehre dagegen sprechen. (129)
2. Verankern direktdemokratischer Verfahren in (Landes)Verfassungen bei gleichzeitigem Verhindern der Änderung dieser durch Plebiszite
Ist im Saarland durchgeführt worden, wird aber als „Demokratie-Abwehr-Klausel“ (Rehmet/Weber 2013) bewertet: Repräsentanten schaffen nach Gutdünken nicht-änderbare Spielräume direkter Demokratie. (vgl. 129f.)
3. Normatives Vergleichen und Bewerten direktdemokratischer Verfahren durch eine Prüfinstanz
Empirisch geschieht dies durch die Lobbygruppe „Mehr Demokratie e.V.“, fraglich ist jedoch, wieso sich die Vielfalt institutioneller Arrangements in den Landesverfassungen

nicht in einer – normativ nicht auf einen Nenner zu bringenden – Vielfalt direktdemokratischer Regelungen spiegeln sollte. [Außerdem ist fraglich, mit welcher Autorität eine Lobbygruppe normative Rankings erstellt, mindestens die Offenheit für normative Alternativdiskussionen muss garantiert werden; M. G.] (130)

4. Einzelne direktdemokratische Verfahren

a) Volksbefragung und Referendum

Soll auf Länderebene von zwei Dritteln der Abgeordneten initiiert werden, keine Mindestbeteiligung – ein so genanntes „Quorum“ - voraussetzen und die Mehrheit der Abstimmenden soll entscheiden – ein so genanntes „Entscheidungsquorum“ wird also ebenfalls abgelehnt. Legitimatischerisch problematisch können dabei Unterschiede zwischen der Gruppe der Abstimmungsberechtigten und der Gruppe der Abstimmungsbetroffenen werden. Insbesondere bei Entscheidungen zur Infrastruktur sollen Volksbefragungen durchgeführt werden, da einmal getroffene Entscheidungen nachträglich durch andere Verfahren direkter Demokratie höchstens mit zusätzlichem Kostenaufwand, falls überhaupt zurück zu nehmen sind [Planungs- und Bauaufträge sind dann bereits vergeben und das Land oder Kommunen können sich höchstens durch Entschädigungszahlungen davon lösen; M. G.]. (131)

Auf Bundesebene wäre zwischen einem „Zustimmungsreferendum“ und einem „Entscheidungsreferendum“ zu unterscheiden, das Erstere, um ein im repräsentativ-parlamentarischen Verfahren abgelehnten Entwurf doch noch über den Souverän in Kraft treten zu lassen, das Letztere, um einen – vielleicht sogar in der Regierungsparlamentsmehrheit umstrittenen – Entwurf durch den Souverän abstimmen zu lassen. Ein Zustimmungreferendum bietet allerdings keinen demokratischen Mehrwert, da eine Regierung, die versucht einen Entwurf über den Souverän herbeizuführen, sich einerseits der Gefahr des Scheiterns aussetzt, andererseits die Zustimmung zu dem Entwurf mit der Vertrauensfrage verbinden kann. Insoweit sichert bereits das Instrument der Vertrauensfrage die Entscheidung im Sinne der Regierung oder – falls der Souverän die Parlamentsmehrheit überstimmt und die Regierung daher gegen die Parlamentsmehrheit regiert – das Verhältnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit ist gestört, sodass ein konstruktives Misstrauensvotum wahrscheinlich wird. Bei einem Entscheidungsreferendum stellt sich dieses Problem nicht, da die Uneinigkeit unabhängig von der Zugehörigkeit zur Regierung, der Regierungsparlamentsmehrheit oder Parlamentsminderheit ist. Empfehlenswert ist daher einzig das Entscheidungsreferendum auf Bundesebene. (vgl. 162-166)

b) obligatorisches Verfassungsreferendum

Ist funktional sowohl in einem parlamentarischen wie einem Präsidialsystem auf Länderebene, bietet zudem legitimatorischen Mehrwert, es bestehen also keine Bedenken gegen dessen Einführung. Auch hier sollten keine Quoren gelten, zur Erhöhung der Beteiligung bietet es sich an, Verfassungsreferenden mit Landtagswahlen zusammen durchzuführen. (vgl. 131) Auch auf Bundesebene spricht nichts gegen obligatorische Verfassungsreferenden, wenn auch vielleicht begrenzt auf die Grundgesetzartikel, die die Grundrechte, den Staatsaufbau und die Abtretung von Souveränitätsrechten betreffen, also die Artikel 1-19, 20 und 23. Das Referendum schließt den parlamentarischen und bundeskammerlichen Prozess ab, sodass zum einen ein hoher Konsens unter den regierungsparlamentarischen und exekutivföderalen Vertretern zu erwarten ist, zum anderen eine Ablehnung durch den Souverän nicht automatisch als Misstrauensvotum gegen eine Regierung zu werten ist. (vgl. 161f.)

c) Vetoinitiative als Volksgesetzgebung

Im Gegensatz zu einer positiven Volksinitiative verbleibt das Gesetzgebungsrecht bei der Vetoinitiative zunächst bei den Repräsentanten in parlamentarischer Regierungsmehrheit und Parlamentsminderheit. Allerdings kann der Staatsbürger so das Inkrafttreten von Gesetzen demokratisch verhindern, insoweit seine Rechte als Souverän direkt ausüben. Insoweit ist die Vetoinitiative als Instrument politischer Opposition trotz ihrer Dysfunktionalität zumindest „erwägenswert“. (vgl. 131f.)

Damit initiativ beschlossene Gesetze nicht ohne Weiteres durch die Parlamentsmehrheit wieder rückgängig gemacht werden können, ist zudem eine erleichterte Vetoinitiative vorteilhaft: innerhalb eines festgelegten Zeitraums können die Staatsbürger das Verhindern eines Volksgesetzes durch die Parlamentsmehrheit verhindern. (101)

Auf Bundesebene sprechen die gleichen Argumente gegen die Vetoinitiative, sie kann jedoch für Ausnahmesituationen vorgesehen werden: falls die regierungsparlamentarische Mehrheit mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze ausmacht oder keine Fraktion der Oppositionsparlamentarier mehr als ein Viertel der Sitze innehat. In dieser Konstellation können oppositionelle Parlamentarier weder Grundgesetzänderungen verhindern noch im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen lassen; daher kann eine Vetoinitiative für bestimmte, aktuell beschlossene Gesetze bei einer solchen Konstellation toleriert werden. (vgl. 166ff.)

5. Präsidialsystem auf Länderebene

Eine Trennung von Legislative und Exekutive auf Länderebene schafft Raum für jeweilige Eigenständigkeiten, wobei die Exekutive sich hauptsächlich auf verwaltende Kompetenzen beschränken soll – was im Übrigen dem Charakter von Landeskompetenzen als hauptsächlich Auftragsverwaltung entspricht². Die Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis [(1923-2012)] und Thomas Eschenburg [(1904-1999)] haben bereits in den 1950er und 1960er Jahren für eine entsprechende Direktwahl der Ministerpräsidenten plädiert. Weil direktdemokratische Verfahren in einer solchen Konstellation nicht automatisch die Regierung in Frage stellen (s. o.), sind wechselnde Mehrheiten und direkte Demokratie als Ergänzung zum parlamentarischen Betrieb möglich. Ein Präsidialsystem steht auch nicht dem bereits heute verfassungsmäßig festgelegten Exekutivföderalismus der Bundesrepublik entgegen, im Gegenteil, es entspricht ihm. Schließlich würde ein Präsidialsystem parteienstaatliche Auswüchse im Föderalismus begrenzen [z. B. die Einteilung in so genannte A- und B-Länder, erstere von der gleichen Regierungspartei regiert die auf Bundesebene die Koalitionsmehrheit stellt, letztere von den Oppositionsparteien auf Bundesebene, M. G.]. (133-136)

Die Bundesebene – Volksgesetzgebung als Irrweg

Auf Bundesebene ist zunächst das Grundgesetz das Maß für die Möglichkeiten direktdemokratischer Verfahren. In dessen Artikeln 76 und 77 sind die Träger von Gesetzgebungskompetenzen abschließend aufgezählt: Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat. Art. 20 Abs. 2 lässt eine Erweiterung des Grundgesetzes um direktdemokratische Elemente durch die Formulierung: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt“ jedoch zu, da Referenden, Veto- und positive Initiativen unstreitig „Abstimmungen“ im Wortlaut des Grundgesetzartikels darstellen. Dysfunktionale Spannung erwächst allerdings aus dem

2 Decker zitiert hierzu Altbundeskanzler Schmidt: „Die sechzehn Bundesländer brauchen nicht notwendig Regierung und Opposition, vielmehr ist ihnen eine anständige Verwaltung notwendig und ebenso ein Landtag, der die Verwaltung sorgfältig überwacht. Das Problem der Koalitionsbildung stellt sich hingegen im Bund, denn in Berlin muss wirklich regiert werden.“ (Zeit-Magazin Nr. 9 vom 21.02.08, S. 54, zit. n. Decker, S. 134 Fn. 34.)

unveränderbaren Beteiligungsrecht der Bundesländer, worauf in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes hingewiesen wird. (151f.)

So hebeln alle Formen verbindlicher Volksgesetzgebung – einfaches Referendum, Veto- und positive Initiative, Ersteres durch Regierung oder Parlamentsmehrheit initiiert, Letztere durch die Staatsbürger – alle Möglichkeiten föderal-exekutiver Beteiligung aus: Es ist legitimatorisch nicht begründbar, dass ein volksbeschlossenes Gesetz noch einmal durch Repräsentanten von Länderexekutiven oder sogar Regierungsparlamenten geändert werden kann, insoweit also die Mitwirkung von Landesrepräsentanten über die Abstimmung durch Landesevölker gestellt wird. Zugleich sieht das deutsche föderale System erhebliche Entscheidungsrechte des Bundes zulasten der Länder vor – die hauptsächliche Kompetenz von Landesregierungen und -parlamenten erstreckt sich auf auftragsgemäße Verwaltung, Ausnahmen bilden die Ressortbereiche der Bildung, der Justiz und Polizei. Auf Länderebene sähe sich daher eine Regierungsparlamentsmehrheit mit Gesetzen konfrontiert, die sie ausführen müsste, auf die sie allerdings keinen Einfluss gehabt hätte. Eine Lösung z. B. nach Schweizer Vorbild mit einer Abstimmungsmehrheit, einem „Volksmehr“, bei gleichzeitiger Mehrheit der Bundesländer, in denen die Landesbürger mehrheitlich im Sinne der Abstimmungsmehrheit entschieden haben, einem „Ständemehr“, setzt voraus, die Bundesländer mit weitreichenden eigenständigen Kompetenzen auszustatten, insoweit also die föderale Ordnung in eine eher konföderale zulasten der Bundeskompetenzen und auch des Bundesverfassungsgerichts zu transformieren. (vgl. 158ff.)

In der Reihenfolge wachsender Dysfunktionalität wären auf Bundesebene höchstens die Massenpetition, das Entscheidungsreferendum und das obligatorische Verfassungsreferendum, schließlich die Vetoinitiative unter besonderen Bedingungen vorstellbar. Beim Entscheidungsreferendum lässt sich im Hinblick auf Erfahrungen in anderen Ländern fragen, inwieweit es überhaupt genutzt wird, beim obligatorischen Verfassungsreferendum ist absehbar, dass bei jeder Änderung eines Grundgesetzartikels diskutiert werden wird, aus welchen Gründen ein Referendum obligatorisch ist. Die Vetoinitiative, selbst unter den vorgenannten Sonderbedingungen der fehlenden Kontrollmöglichkeiten durch oppositionelle Parlamentarier, ist deutlich dysfunktional hinsichtlich eines auf Mehrheiten statt auf Konsens gerichteten parlamentarischen Systems. (vgl. 168f)

„Weil die Abkehr von der parlamentarischen Regierungsform auf Bundesebene ebenso wenig in Betracht kommt wie eine Abschaffung oder Entmachtung der Zweiten Kammer, lässt sich die Volksgesetzgebung im nationalen Rahmen nicht sinnvoll integrieren. Die Empfehlung an den Verfassungsgeber kann daher nur lauten, auf die Einführung einer (positiven) Gesetzesinitiative in das Grundgesetz nach dem Modell der Länderverfassungen zu verzichten!“ (161)