Bayerische
Landeszentrale
für politische
Bildungsarbeit

THEMENHEFT 2|13

# Einsichten und Perspektiven

Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte

**Idee und Perspektiven der direkten Demokratie / Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern / Direktdemokratische Verfahren auf Landes- und Bundesebene / Neue Formen der Bürgerbeteiligung**

## Autorinnen und Autoren dieses Heftes

**Prof. Dr. Manuela Glaab** ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politisches System der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Koblenz-Landau.
**Dr. Karl Huber** ist Präsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Oberlandesgerichts München.
**Prof. Dr. Harald Schoen** ist Professor für Politische Soziologie an der Universität Bamberg.
**Prof. Dr. Uwe Wagschal** ist Professor für Politikwissenschaft (Vergleichende Regierungslehre) an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

## Veranstaltungshinweis

**Fragen an Europa**

Die Veranstaltungsreihe „Fragen an Europa“ ist ein Gemeinschaftsprojekt der Akademie für Politische Bildung Tutzing, der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Europäischen Akademie Bayern e.V. sowie der Vertretung der Europäischen Kommission in München.

In der letzten Veranstaltung unserer Reihe zum Thema *Worüber entscheiden wir bei der Europawahl?* am **29. April 2014** an der Universität Augsburg besteht unsere Intention darin, im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014 Bürgerinnen und Bürger, Europapolitiker und Europaexperten ins Gespräch zu bringen. Wir möchten dabei für europapolitische Herausforderungen sensibilisieren und verdeutlichen, inwiefern die Stimme an der Wahlurne europapolitische Entscheidungen beeinflussen kann.

Wir laden Sie herzlich ein, mit unseren namhaften Experten an dieser ebenso spannenden wie aktuellen Debatte teilzunehmen!
**Weitere Informationen finden Sie unter**

## Impressum

**Einsichten und Perspektiven**

Verantwortlich:
Monika Franz,
Praterinsel 2,
80538 München

Redaktion:
Monika Franz,
Werner Karg,
Jan-Alexander Liedtke,
Uta Löhrer,
Katharina Willimski

Gestaltung:
www.griesbeckdesign.de

Druck:
Druckerei Bonifatius,
Paderborn

Titelbild: Wartende vor der Eintragungsstelle zum Volksbegehren gegen Studiengebühren in München am 30. Januar 2013
*Foto: SZ-Photo – Stephan Rumpf*

Die Beiträge stellen keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Die Landeszentrale konnte die Urheberrechte nicht bei allen Bildern dieser Ausgabe ermitteln. Sie ist aber bereit, glaubhaft gemachte Ansprüche nachträglich zu honorieren.

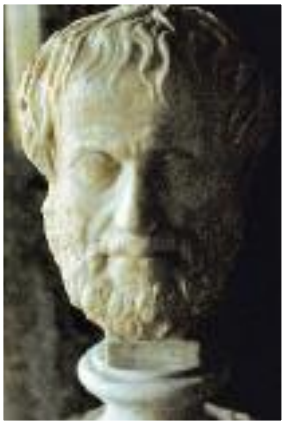
## Inhalt

Manuela Glaab
4 **Idee und Perspektiven der direkten Demokratie**

Karl Huber
20 **Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern**
Geschichte und rechtliche Grundlagen

Harald Schoen, Nadja Wehl
38 **Direktdemokratische Verfahren auf Landes- und Bundesebene**

Uwe Wagschal
50 **Neue Formen der Bürgerbeteiligung**



**Porträtkopf des griechischen Philosophen und Staatstheoretikers Aristoteles (384-322 v. Chr.); römische Kopie nach griechischem Original vom Ende des 4. Jh. v. Chr.; Antikensammlung, Wien, Kunsthistorisches Museum**

*Foto: AKG – Justus Goepel*

# Idee und Perspektiven der direkten Demokratie

Von Manuela Glaab

Theodor Heuss hatte als Mitglied des Parlamentarischen Rates bekanntermaßen dringend davon abgeraten, mit Volksinitiativen und -entscheiden „die künftige Demokratie zu belasten". Zwar hielt er diese in überschaubaren Gemeinwesen mit staatsbürgerlicher Tradition durchaus für praktikabel, „in der großräumigen Demokratie" stellten sie seiner Auffassung nach jedoch „eine Prämie für jeden Demagogen" dar.[1] In der Debatte um die direkte Demokratie in Deutschland wurde diese Aussage Heuss' seither immer wieder zitiert, um die von Plebisziten ausgehenden Gefährdungen zu verdeutlichen. Ein Blick auf die jüngere Diskussion zeigt allerdings, dass die tradierten, historisch-politisch begründeten Vorbehalte an Prägekraft verlieren. Stattdessen belegen Umfragedaten große Zustimmung zur direkten Demokratie.[2] So sprachen sich beispielsweise im Februar 2013 63 Prozent der von Infratest dimap Befragten für eine „Stärkung der direkten Demokratie" aus und befürworteten, „dass möglichst viele Entscheidungen von den Bürgern direkt und für alle verbindlich in Volksabstimmungen getroffen werden". Größere Bedenken, die repräsentative Demokratie könne hierdurch beschädigt werden, hegt nur mehr eine Minderheit.[3] Verfechter der direkten Demokratie formulieren stattdessen die Erwartung, dass sich die beklagte Politikverdrossenheit durch mehr direkte Bürgerbeteiligung überwinden und die Demokratie insgesamt revitalisieren ließe.

Im Blick auf die Praxis und die Perspektiven der direkten Demokratie in Deutschland (vgl. die weiteren Beiträge in diesem Heft) erscheint es lohnenswert, sich noch einmal die demokratietheoretischen Fundamente dieser Thematik zu vergegenwärtigen. Der Begriff der Demokratie wurde bereits im antiken Athen geprägt und bezeichnet dem Wortsinne nach die Herrschaft des Volkes (griech.: *demos* = Volk; *kratia* = Herrschaft).[4] „Die Verfassung, die wir haben [...], heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist", so beschreibt Perikles die im Athen seiner Zeit herrschenden Verhältnisse.[5]

---

1 So Theodor Heuss in der dritten Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rats vom 9. 9. 1948; zit. nach http://www.das-parlament.de/2011/01–02/Themenausgabe/32947383.html (Stand 20. 12. 2013).

2 Vgl. Manuela Glaab: Partizipation versus Enthaltung, in: Deutsche Kontraste 1990–2010. Politik–Wirtschaft–Gesellschaft–Kultur, hg. von Manuela Glaab, Werner Weidenfeld und Michael Weigl, Frankfurt am Main 2010, S. 101–136.

3 Die Umfrage ist online verfügbar: http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/Parlamentarismus_1302.pdf (Stand 20. 12. 2013).

4 Als älteste Quelle gilt eine Schrift Herodots aus dem Jahr 430 v. Chr.; vgl. dazu sowie zur Entstehung der Demokratie Hans Vorländer: Demokratie. Geschichte – Formen – Theorien, ²München 2010, S. 13–25.

**Der griechische Philosoph Sokrates (ca. 469-399 v. Chr.) im Gefängnis, kurz vor der Vollstreckung seines Todesurteils**

*Foto: picture-alliance - Prisma Archivo*

Scheint damit auf den ersten Blick klar zu sein, was Demokratie bedeutet, so existiert dennoch bis heute kein einheitlicher Demokratiebegriff. Vielmehr lassen sich konträre Begriffsverständnisse ausmachen, die sich im Kern auf die Reichweite der Volksherrschaft beziehen. Welche Auffassungen dazu in der politischen Ideengeschichte wie auch in der neueren Demokratietheorie entwickelt wurden, soll im Folgenden dargelegt werden, um zu einem genaueren Verständnis des Begriffs der direkten Demokratie zu gelangen. Als Referenzmodell wird außerdem die Schweiz betrachtet, um Einblicke in deren Funktionsweise zu erhalten. Ein kurzer Blick auf den Stand der Debatte in Wissenschaft und Politik soll abschließend illustrieren, welche Perspektiven sich für die direkte Demokratie in Deutschland gegenwärtig abzeichnen.

## Schlaglichter auf die Ideengeschichte und neuere theoretische Konzepte direkter Demokratie

„Bis zum heutigen Tage wurde keine einheitliche Theorie der direkten Demokratie entwickelt, welche zu verbesserten und exakteren Einsichten in die bestmögliche Gestaltung dieses Systems geführt hätte“,[6] so die Ausgangsbeobachtung eines Lehrbuchs zum Thema. Umso wichtiger erscheint es, den Begriff der direkten Demokratie zunächst einmal ideengeschichtlich zu verorten, bevor ausgewählte neuere theoretische Konzepte behandelt werden.[7] Klassischerweise erfolgt dies im Rückbezug auf das Ideal der athenischen Versammlungsdemokratie. Des Weiteren kann eine auch nur schlaglichtartige ideengeschichtliche Annäherung an den Begriff der direkten Demokratie nur gelingen, indem das Spannungsverhältnis zwischen Konzepten der unmittelbaren, direkten Demokratie und der mittelbaren, repräsentativen Demokratie beleuchtet wird. Hans Vorländer hat zu Recht betont, dass zwischen diesen beiden Grundauffassungen „die Strukturprobleme moderner Demokratien überhaupt, von Freiheit und Gleichheit, von Mehrheit und Minderheit, von bürgerschaftlichem Engagement und politischer Apathie“[8], begründet liegen. Welcher Stellenwert direkter Bürgerbeteiligung zukommt, wird zuletzt aus Sicht der realistischen gegenüber der normativen Demokratietheorie erörtert, wobei neuere, beteiligungszentrierte Ansätze besondere Berücksichtigung finden sollen.

### Athen und das Modell der Versammlungsdemokratie

Ein ideengeschichtlicher Zugang zu Konzepten direkter Demokratie führt uns zunächst zurück zu deren Anfängen im antiken Griechenland. Auch wenn hier nicht genügend Raum zur Verfügung steht, um die sogenannte Polisdemokratie in ihrem historischen Kontext zu analysieren, ist sie doch als Vorbild für Aristoteles’ Staatsformenlehre zu betrachten. Bereits die athenische Versammlungsdemokratie praktizierte nämlich eine unmittelbare, gleichberechtigte Beteiligung der – männlichen und statusberechtigten – Bürger an der Beratung, Entscheidung und Ausführung der Politik. „Regieren und Regiertwerden [waren dort] letztlich eins“.[9]

Aristoteles’ Herrschaftstypologie basiert auf zwei Merkmalsdimensionen, der Anzahl der Herrschenden ei-

---

5 Die „Gefallenenrede“ des Perikles (ca. 500–429 v. Chr.) wurde überliefert durch Thukydides; zit. nach Vorländer, http://www.bpb.de/izpb/9158/demokratie-geschichte-eines-begriffes (Stand 20. 12. 2013).
6 Andreas Kost: Direkte Demokratie, ²Wiesbaden 2013, S. 24.
7 Grundlegend vgl. Vorländer (wie Anm. 4) und Manfred G. Schmidt: Demokratietheorien. Eine Einführung, Bonn 2010.
8 Vorländer (wie Anm. 4), S. 12.
9 Ebd., S. 23.

**Tabelle 1: Antike Staatsformenlehre nach Aristoteles**

| | Qualität der Herrschaft | |
|---|---|---|
| Anzahl der Herrschenden | „Gut“ am Gemeinwesen orientiert | „Schlecht“ am Eigennutz orientiert |
| Einer | Monarchie | Tyrannei |
| Wenige | Aristokratie | Oligarchie |
| Viele | *Politie* | Demokratie |

*Eigene Darstellung*

nerseits und der Qualität der Herrschaft andererseits (vgl. Tab. 1). Unterschieden werden also zunächst die Herrschaft eines Einzelnen, der Wenigen und der Vielen. Je nachdem, ob sich die Herrschaft am Wohl der gesamten Gemeinschaft oder aber am Eigennutz der Herrschenden orientiert, wird sie als gut oder schlecht qualifiziert. Ideal wäre nach Aristoteles' Vorstellung eine Herrschaft, in der eine Gemeinschaft freier Bürger zum Wohle aller regiert. Zwar können wichtige politische Ämter den besonders Fähigen übertragen werden, aber alle Bürger wirken an der politischen Willensbildung mit. Voraussetzung dafür ist nach Aristoteles die Tugend der Selbstbeherrschung. Die Herrschaft der Vielen kann sich jedoch in eine Tyrannei verkehren, wenn sich die vielen Armen und Abhängigen gegen die wenigen vermögenden Bürger vereinigen, um ihr eigenes Streben nach Besitztum und Gütern rücksichtslos durchzusetzen. Die Demokratie erscheint somit als entartete Form der Politie, nämlich als eine auf eigennützige Bedürfnisse orientierte Herrschaft der Menge.

Aristoteles' Modell – mit seiner Unterscheidung der Demokratie von der Idealverfassung der Politie – dient bis heute als klassischer Bezugspunkt der Demokratiekritik. Eine lange nachwirkende negative Konnotation des Demokratiebegriffs lässt sich darauf ebenso zurückführen wie wesentliche, heute noch diskutierte Vorbehalte gegenüber der unmittelbaren, direkten Demokratie – etwa die Sorge vor der fehlenden politischen Urteilskraft der Bürgerinnen und Bürger sowie einer „Tyrannei der Mehrheit“. Zwar besaß ein jeder Athener das Recht der Rede,[10] mithin die Möglichkeit, sich in der politischen Überzeugungskunst zu üben, doch schließt dies nicht aus, dass einige Wenige durch ihr rhetorisches Geschick die breite Masse hinter sich versammeln und für beliebige Ziele gewinnen können. Hier liegt auch das „Selbstgefährdungspotenzial“ der Polisdemokratie begründet, bedeutet dies doch in letzter Konsequenz: „Wenn der Demos frei ist, alles zu tun, dann kann er auch die Demokratie […] abschaffen.“[11] Die Idee unverbrüchlicher Grund- und Menschenrechte, die Minderheiten Schutz vor Übergriffen der Mehrheit bietet, wurde erst im Konzept der liberalen Demokratie formuliert. Andererseits wird die athenische Demokratie bis heute als Modellfall dafür angesehen, wie sich gerade durch umfassende Teilhabe die politische Urteilskraft jedes Einzelnen herausbildet, der Interessenausgleich aller erleichtert und schließlich bürgerschaftlicher Gemeinsinn entwickelt wird.

Probleme der direkten, unmittelbaren Demokratie wurden schon früh erkannt und von politischen Denkern der Neuzeit wie auch der Moderne intensiv reflektiert. Im Zentrum stand dabei die Frage nach deren Übertragbarkeit auf die aktuellen Verhältnisse. Von besonderer Relevanz sind dabei bis heute die folgenden Aspekte.[12]

- Die Polisdemokratie wurde erdacht für kleinräumige Gemeinwesen, in denen sich jeder Bürger jederzeit an Abstimmungen beteiligen kann, nicht aber für große Flächenstaaten – denn wie könnten dort alle zu allen Fragen zusammenkommen und sich verständigen?
- Zudem müsste auch jeder Bürger dazu bereit und fähig sein, seine Beteiligungsrechte oder sogar -pflichten jederzeit wahrzunehmen. Wie aber lässt sich volle politische Gleichheit herstellen unabhängig von sozialem Status, Vermögen und Bildung?
- Die Polisgesellschaft wird zudem als ein relativ homogenes Gemeinwesen beschrieben. Unbestritten aber wächst die soziale und kulturelle Heterogenität von Gesellschaften. Wie kann also die Demokratie – die direkte ebenso wie die repräsentative – mit der Pluralität von individuellen Interessen und Wertvorstellungen umgehen, so dass

10 Nicht aber das Recht der freien Meinungsäußerung, wie das Beispiel Sokrates und dessen Verurteilung zum Tode durch ein Volksgericht veranschaulicht; vgl. Vorländer (wie Anm. 4), S. 33.
11 Ebd., S. 36.
12 Vgl. ebd., S. 51–54.

**Kupferstich von Matthaeus Merian d. Ä. (1593–1650): Titus Largius Flavus wird vom Senat zum ersten römischen Diktator ernannt. Abb. aus: Johann Ludwig Gottfried: Historische Chronica, Frankfurt am Main 1630, S. 102, Berlin, Slg. Archiv f. Kunst und Geschichte.**

*Foto: picture-alliance – akg-images*

das Fundament des politischen Gemeinwesens ebenso erhalten bleibt wie die persönliche Freiheit?

- Von grundsätzlichem Gewicht erscheint schließlich das Problem der Souveränität im neuzeitlichen wie auch im modernen Staat. Denn unabhängig von der Staatsform muss die Souveränitätsausübung – sei der Träger nun ein Monarch, gewählte Repräsentanten oder ganz unmittelbar das Volk – Schranken unterworfen werden, um Despotie zu verhindern. Wie kann dies gelingen?

## Direkte versus repräsentative Demokratie

Erst von der Zeit der Aufklärung an sollte der Demokratiebegriff eine positivere Deutung erfahren. Ende des 18. Jahrhunderts setzte er sich auch im allgemeinen Sprachgebrauch durch. Maßgebliche Impulse dazu gab Jean-Jacques Rousseau mit seiner Schrift vom „Gesellschaftsvertrag" („*Du contract social; ou principes du droit politique*", 1762), auch wenn er selbst den Begriff der Republik anstelle der Demokratie bevorzugte. Bei Rousseau lebte das Modell der athenischen Versammlungsdemokratie noch einmal auf, und die Idee der Volkssouveränität – von der letztlich ganz unterschiedliche Verfassungsordnungen und Institutionensysteme getragen werden können[13] – trat ihren Siegeszug an. Rousseau selbst vertrat allerdings eine radikale Lehre von der Volkssouveränität, da alle politischen Rechte beim Volk als Ganzem verbleiben sollten. Durch den Gesellschaftsvertrag wird demnach ein „*état civil*" begründet, der die Freiheit des Einzelnen dadurch gewährleistet, dass sich alle Vertragspartner wechselseitig ihre gesamten Rechte übertragen: „Das Gesetz etabliert und sichert Freiheit, zugleich verlangt es aber auch von den Bürgern, dass sie sich dem Gesetz unterwerfen".[14] Das Volk unterwirft sich damit nicht einem staatlichen Souverän, sondern das in der Legislative versammelte Volk ist selbst Träger der Souveränität. Was im Wege der Volksgesetzgebung beschlossen wird, ist gleichzusetzen mit der – niemals fehlgeleiteten, da stets am Gemeinwohl orientierten – „*volonté générale*"[15]. Über diesen Gemeinwillen verfügt nur das Volk als Ganzes, deshalb kann er auch nicht von gewählten Repräsentanten vertreten werden.[16] Regierende und Regierte sind nach diesem Verständnis identisch.

Die Kritik an Rousseaus Entwurf einer direkten Demokratie richtete sich vor allem gegen den von ihm postulierten homogenen Gemeinwillen, der sich nicht mit individuellen Bedürfnissen oder partikularen Interessen verträgt. Wie dieser erreicht werden kann, wird auch von Rousseau selbst nicht widerspruchsfrei geklärt.[17] Außer Zweifel steht aber, dass sich der Einzelne dem Gemeinwillen zu unterwerfen hat, was Rousseau lediglich als einen Zwang zur Freiheit begreift. Dem wohnt jedoch unübersehbar eine autoritäre, wenn nicht gar totalitäre Tendenz inne, da weder eine institutionelle Gewaltenteilung noch rechtsstaatliche Maximen der Volksherrschaft Grenzen setzen. Seiner Lehre fehle „jeglicher Schutz gegen die potenzielle Despotie der Mehrheit"[18], stellt Manfred G. Schmidt daher fest. Gerade weil Rousseau vielfach als Fürsprecher der direkten Demokratie zitiert wird, muss auch betont werden, dass er die Teilhabe des Volkes auf die – idealerweise einstimmige – Abstimmung über den Gesellschaftsvertrag sowie die allgemeine Gesetzgebung beschränkt. Kontroverse Diskussionen oder eine ausgiebige Deliberation über die zu verfol-

---

13 Bei Rousseau selbst blieb die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung offen; vgl. ebd., S. 55 u. S. 111.
14 Ebd., S. 56.
15 Diese ist grundlegend zu unterscheiden von der „*volonté de tous*" als Summe der selbstbezüglichen Sonderinteressen. Letztere werden bei Rousseau als „*volonté particulière*" bezeichnet; vgl. Schmidt (wie Anm. 7), S. 97.
16 Rousseau war daher auch ein dezidierter Kritiker des englischen Parlamentarismus; vgl. ebd., S. 84.
17 Vgl. ebd., S. 86–88.
18 Ebd., S. 97.

**Der deutsche König und römische Kaiser Friedrich I. Barbarossa (1122–1190) schlichtet auf dem Reichstag in Besançon 1157 den Streit zwischen Otto von Wittelsbach und dem Kardinal Bandinelli. Die Reichs- und Landtage des Mittelalters gelten heute als Vorformen moderner partizipativer Staatlichkeit. Historienmalerei von Hugo von Blomberg**

*Foto: ullstein bild – Archiv Gerstenberg*

gende Politik sind bei ihm nicht vorgesehen bzw. bringen eher den Sonderwillen zum Ausdruck, als dass sie den Gemeinwillen befördern.[19]

Rousseaus Prämissen der direkten Demokratie stehen damit in fundamentalem Gegensatz zum Modell der liberalen repräsentativen Demokratie, das sich im 18. und 19. Jahrhundert zu verbreiten begann. Als deren wichtigster Vordenker gilt John Locke. Seine „*Two Treatises of Government*“ (1689) legten bereits die Fundamente einer Theorie der liberalen repräsentativen Demokratie, indem er u. a. den Begriff politischer Freiheit als ein Recht auf Mitwirkung an politischen Entscheidungen formulierte. Anders als in der Versammlungsdemokratie steht bei Locke jedoch das gewählte Parlament, das den Willen des Volkes repräsentiert, im Zentrum. Nicht die unmittelbare Teilhabe an politischen Entscheidungen, sondern das Wahlrecht für die gesetzgebende Versammlung ist ausschlaggebend.[20] Die Mandatsträger erhalten einen Herrschaftsauftrag, den sie frei und unabhängig ausüben, durch den regelmäßig stattfindenden Wahlakt bleiben sie aber an den Volkswillen rückgekoppelt. Locke überlässt es dem Demos, über die Staatsform – Demokratie, Oligarchie oder Monarchie – zu entscheiden (nur dem Absolutismus erteilt er eine definitive Absage).[21] Weitaus bedeutsamer ist, dass jede legitime Herrschaft eingehegt wird durch die „Normen des rechten Regierens“[22], welche sich auf den Schutz des Eigentums („*property*“) jedes Einzelnen – genauer dessen Leben, Freiheit und Vermögen – beziehen. Zudem werden die Machtmittel von Legislative und Exekutive begrenzt durch bestimmte rechtlich verankerte Schranken bis hin zu einem Widerstandsrecht im Falle schweren Macht- oder Rechtsmissbrauchs. Elemente des Verfassungsstaats und der Gewaltenteilung sind hier schon angelegt. Die so begründete legitime Herrschaft bleibt darüber hinaus stets gebunden an die mehrheitliche Zustimmung des Volkes.[23]

Der Kerngedanke der repräsentativen Demokratie, die Vertretung des Volkswillens durch auf Zeit gewählte Repräsentanten, ist auch und vor allem als Antwort auf die Frage zu verstehen, wie die Demokratie in großen Flächenstaaten gestaltet werden kann. Denn sowohl die antike als auch die Rousseau’sche Versammlungsdemokratie wurde für kleine, territorial überschaubare Gemeinwesen erdacht. Das „Demokratieexperiment“ in den USA wurde daher von vielen zeitgenössischen Denkern, so v. a. Alexis de Tocqueville („*De la démocratie en Amérique*“, 1835/40), als Vorbild betrachtet.[24] Indem die Demokratie von der amerikanischen Revolution als „*government by the people, of the people, and for the people*“ bezeichnet wurde, erfuhr der Begriff wieder eine positive Deutung.[25] Die in den Vereinigten Staaten mit der Verfassung von 1787 begründete Staatsordnung stellte – wie in den sogenannten *Federalist Papers*[26] (1787–88) heute noch in eindrucksvoller Weise nachzulesen

19 Vgl. ebd., S. 93.

20 Anhand der vom Volk bestimmten Ausformung der gesetzgebenden Gewalt unterscheidet Locke auch drei Staatsformen. Je nachdem, ob darüber alle, nur wenige Auserwählte oder ein Einzelner verfügt, handelt es sich um eine vollkommene Demokratie, Oligarchie oder Monarchie; vgl. Schmidt (wie Anm. 7), S. 60.

21 Er lässt aber durchaus seine Präferenz für die Mischverfassung einer parlamentarischen Monarchie erkennen.

22 Schmidt (wie Anm. 7), S. 61.

23 Locke verstand hierunter allerdings lediglich die Vollbürger, zu denen er nur die über ein gewisses Eigentum verfügenden Männer rechnete; vgl. ebd., S. 60–62 u. S. 64.

24 Vgl. ebd., S. 113–131.

25 Vgl. Vorländer (wie Anm. 4), S. 10. Überliefert ist diese Formel aus der „Gettysburg Address“ von Abraham Lincoln von 1863.

26 Die von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay unter dem Pseudonym „Publius“ im Jahr 1788 veröffentlichten „Federalist Papers“ gelten bis heute als wichtigster Verfassungskommentar der USA. Die Autoren gehörten zur Gruppe der Föderalisten, die sich in der amerikanischen Verfassungsdebatte für die Errichtung eines Bundesstaats mit einer starken, handlungsfähigen Exekutive auf Bundesebene einsetzten.

**Der Zorn König Johanns Ohneland, nachdem er von den englischen Adligen 1215 zur Unterzeichnung der Magna Charta Libertatum gezwungen worden war. Die Magna Charta gilt als eines der wichtigsten Dokumente im langen Prozess der Verankerung bürgerlicher Freiheitsrechte.**

*Foto: ullstein bild – Heritage Images / The Print Collector*

ist – einen Gegenentwurf zu Rousseaus Lehre von der Volkssouveränität dar und setzte zugleich einen Meilenstein auf dem Weg zur modernen Repräsentativdemokratie.[27] Der Verfassungskonvent von Philadelphia entschied sich für eine repräsentative Demokratie, die durch die Prinzipien der Gewaltenteilung, des Föderalismus und das Primat der Verfassung bestimmt ist. „Die Souveränitätsfrage wird demnach mit der Verfassungssouveränität beantwortet."[28] Ein System der „*checks and balances*" voneinander unabhängiger, aber sich gegenseitig kontrollierender Institutionen sollte ein effektives Regieren ermöglichen, zugleich aber eine einseitige Machtkonzentration verhindern. In unserem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass sich die „Federalists" gegen die direkte Demokratie (von ihnen als „*pure democracy*" bezeichnet) wandten, weil diese die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit in sich berge und die Freiheit des Einzelnen wie auch von Gruppen nicht hinreichend schütze. Das Repräsentativsystem hingegen erschien den Gründervätern geeignet, egoistische Sonderinteressen und deren Parteigänger („*mischief of factions*") an der Durchsetzung zu hindern, indem es die schon erwähnten Machtbegrenzungen institutionalisiert. Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit lässt sich in dieser Denkweise auch nicht dadurch auflösen, dass ein einheitlicher Gemeinwille behauptet wird. Vielmehr gelte es, die Vielfalt von Interessen und Wertvorstellungen in den sich entwickelnden modernen Gesellschaften anzuerkennen und – vermittels der Repräsentativdemokratie – in gemäßigte Bahnen zu lenken.[29]

Schon die frühen Zeitgenossen diskutierten Theorie und Praxis des US-amerikanischen Demokratiemodells hochgradig kontrovers. Tocqueville bspw. kritisierte mit bestechender Weitsicht den Modus der Führungsauslese und den – wie man heute sagen würde – permanenten Wahlkampf. Das Wahlrecht besaßen ohnehin lediglich „weiße, besitzende, Steuern zahlende Männer".[30] Es findet sich in den „Federalist Papers" auch kein Plädoyer für eine umfassende Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten.[31] Mitte des 19. Jahrhunderts schloss John Stuart Mill, der die liberale Theorie der Repräsentativdemokratie maßgeblich weiterentwickelte, „partizipationstheoretische Überlegungen"[32] an, die allerdings einige Brisanz in sich bergen. Mit Alexis de Tocqueville war er sich einig darin, dass aktive Beteiligung „entscheidend für politische Urteilskraft und bürgerschaftlichen Gemeinsinn"[33] sei. So vertrat Mill einerseits progressive Positionen hinsichtlich des Frauenwahlrechts und plädierte für ein striktes Verhältniswahlrecht, um auch politische Minderheiten angemessen zu vertreten. Fortschrittlich ist auf den ersten Blick auch der Gedanke, die „Bürgerkompetenz"[34] zu fördern, um sie für das Gemeinwohl nützlich zu machen. Andererseits ist er keineswegs der Auffassung, dass politische Partizipation generell maximiert werden soll, stattdessen will er vor allem die kompetenten Bürger stärker beteiligen. Dazu schlägt

---

27 Dies bedeutet jedoch nicht, wie Vorländer richtigerweise betont, eine generelle Abkehr von der Idee der Volkssouveränität. Die in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 enthaltene Formel: „*We the People*" bringe dies bereits zum Ausdruck. Vgl. Vorländer (wie Anm. 4), S. 60–67.

28 Schmidt (wie Anm. 7), S. 109.

29 Vgl. ebd., S. 98–112.

30 Ebd., S. 111.

31 Die sogenannten „Anti-Federalists" forderten indes häufige Wahlen in kleinen Wahlbezirken sowie Ämterrotation, um die Repräsentanten möglichst eng an das Wahlvolk zu binden; vgl. ebd., S. 100 f.

32 Ebd., S. 133.

33 Vorländer (wie Anm. 4), S. 27.

34 Schmidt (wie Anm. 7), S. 133.

**Toggenburger Erbschaftskrieg (1436–1450): Zürich verbindet sich mit Friedrich III. und zieht gegen die Eidgenossen Schwyz und Glarus. Das politische System der Schweiz gilt bereits seit dem Mittelalter als Sonderweg in Europa. Buchmalerei aus der Berner Chronik – 1444**

*Foto: ullstein bild - Archiv Gerstenberg*

Mill z. B. ein gestaffeltes Pluralstimmrecht vor, welches gegen das „*one man, one vote*"-Prinzip eklatant verstößt.[35] Hervorgehoben sei schließlich die „Aufwertung des Freiheitsgedankens"[36] bei Mill und anderen Vordenkern der liberalen Repräsentativdemokratie. Von zentraler Bedeutung erscheint, dass der liberale Freiheitsbegriff keineswegs auf die kollektive politische Teilhabe abhebt, sondern auf der Gewährleistung individueller Freiheit und dem Schutz vor staatlicher Willkür besteht. Demnach sind die Grund- und Menschenrechte eines jeden Einzelnen unverbrüchlich zu garantieren und dürfen nicht einem wie auch immer gearteten Volkswillen untergeordnet werden. Sie sind also auch gegen eine gesellschaftliche Mehrheit zu schützen. Permanente Machtkontrolle findet im liberalen Verständnis zudem durch die Öffentlichkeit statt.[37]

### Instrumentelle versus normative Demokratietheorie

Unbestritten ist heute die Auffassung, dass regelmäßig stattfindende, freie und faire Wahlen das konstitutive Merkmal demokratischer politischer Systeme sind. Seinen Niederschlag findet dieser Gedanke in Josef Schumpeters viel zitierter Minimaldefinition von Demokratie: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben."[38] Diese enthält in verdichteter Form wesentliche Elemente der realistischen Demokratietheorie, die ein instrumentelles Verständnis politischer Partizipation vertritt. Die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger reduziert sich hier im Wesentlichen auf den Wahlakt als Methode der Herrschaftsauswahl. Die Konkurrenz der politischen Eliten um die Mehrheit der Wählerstimmen steht somit im Zentrum. Eine Elitenherrschaft auf Zeit wird auch deshalb als zweckmäßig erachtet, weil es den Bürgerinnen und Bürger an der notwendigen Kompetenz mangele, komplexe Sachverhalte hinreichend zu verarbeiten und problemadäquate Entscheidungen zu fällen. Direktdemokratischen Beteiligungsformen wird folgerichtig mit Skepsis begegnet, die Beteiligungsbereitschaft des Volkes ohnehin skeptisch eingeschätzt.[39]

Der normativen Demokratietheorie geht es im Unterschied zu realistischen Konzeptionen (vgl. die Gegenüberstellung in Tab. 2) nicht in erster Linie um die Frage, durch welche Verfahrensregeln die Eliteherrschaft demokratisch legitimiert werden kann, sondern weiter gehend um die Frage nach der Verwirklichung der Volkssouveränität. Aktive politische Partizipation stellt hier einen Wert an sich dar, da sie die individuelle Selbstbestimmung und -verwirklichung der als mündig erachteten Bürgerinnen und Bürger ermöglicht. Während die realistische Demokratietheorie bezweifelt, dass „ein hoher Stand aktiver Teilnahme stets gut für die Demokratie ist" (Seymour Martin Lipset),[40] weil die Funktionalität und Stabilität des politischen Systems dadurch gefährdet erscheinen, wird hier eine umfassende politisch-soziale Teilhabe in sämtlichen Lebensbereichen angestrebt. Die beobachtbare politische Apathie resultiert nach Auffassung der normativen Demokratietheorie aus Herrschaftsverhältnissen, die von den sich verselbstständigenden politischen Eliten dominiert sind. Durch verbesserte Partizipationschancen lasse sich diese aber überwinden. Politische Partizipation kann sich demzufolge nicht auf einen punktuellen Wahlakt beschränken, sondern

35 Vgl. ebd., S. 135–141.
36 Ebd., S. 133.
37 Vgl. Vorländer (wie Anm. 4), S. 28 f.
38 Josef Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, ²Bern 1950, S. 428.
39 Vgl. Beate Hoecker: Politische Partizipation: Systematische Einführung, in: Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, hg. von Beate Hoecker, Opladen 2006, S. 3–20.
40 Zit. nach Hoecker (wie Anm. 39), S. 3.

**Tabelle 2: Grundauffassungen politischer Partizipation aus Sicht der realistischen versus normativen Demokratietheorie**

| Vergleichskriterium | Instrumentelles Partizipationsverständnis | Normatives Partizipationsverständnis |
|---|---|---|
| Begriff | Methode und Mittel zum Zweck | Ziel und Wert an sich |
| Funktion | Regulierung gesellschaftlicher Konflikte durch Repräsentation und Elitenherrschaft | Selbstbestimmung/-verwirklichung |
| Formen | Repräsentativ-demokratische Formen, v. a. Wahlen | Direktdemokratische Formen |
| Reichweite | Beschränkung auf die politische Sphäre | Politisch-soziale Teilhabe in möglichst vielen Gesellschaftsbereichen |
| Intensität | Punktuell | Prozessual |
| Politische Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger | Mangel an Wissen, Einsicht und Engagementbereitschaft | Erwerb durch Bildung, partizipatorische Praxis |
| Politische Apathie | Funktional im Sinne der Systemstabilität | Ergebnis d. Herrschaftsverhältnisse, Abbau durch Ausbau der Partizipation |

*Quelle: Hoecker (wie Anm. 39), S. 9, geringfügig modifiziert*

soll im gesamten politischen Prozess möglich sein. Die repräsentative Demokratie wird damit nicht verworfen, aber die Forderung nach mehr direkter Demokratie ist doch der zentrale Leitgedanke.

Nur kurz sei abschließend auf neuere, „beteiligungszentrierte Demokratietheorien" verwiesen, welche in der Debatte um die direkte Demokratie eine Rolle spielen. Dabei lässt sich mit Manfred G. Schmidt ein partizipatorischer Theoriestrang identifizieren, der – vereinfacht formuliert – das Ideal einer möglichst weitreichenden Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an allen wichtigen politischen Entscheidungen vertritt. Davon zu unterscheiden ist die deliberative Demokratietheorie, der es im Kern um „anspruchsvolle Prozeduren der Beratung und Beschlussfassung"[41] geht. Ganz grundsätzlich ist diese Theorierichtung jedoch geleitet von der normativen Prämisse, dass die Input-Legitimation des politischen Systems durch umfassende Teilhabe gestärkt werden soll. Eine weitere begriffliche Präzisierung erscheint an dieser Stelle hilfreich: Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien weiten den Blick nämlich über Wahlen und Abstimmungen hinaus auf weitere Formen der Bürgerbeteiligung aus.[42] Letztere gilt es von direktdemokratischen Instrumenten im engeren Sinne zu unterscheiden. Denn die Verfahren der Bürgerbeteiligung zeichnen sich dadurch aus, dass die Bürgerschaft zwar unmittelbar in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess involviert wird. Die politische Letztentscheidung verbleibt aber in der Regel beim repräsentativen Institutionensystem.[43]

Aus dem vielfältigen Spektrum von Theorieansätzen seien hier lediglich zwei Beiträge hervorgehoben, welche die nationale wie internationale Debatte nachhaltig prägen: Benjamin Barbers Konzept der „*Strong Democracy*" sowie die prominent von Jürgen Habermas vertretene Theorie einer „deliberativen Demokratie".[44] Wie schon Jean-Jacques Rousseau mehr als 200 Jahre zuvor betrachtet Barber die Delegation von politischer Macht an gewählte Repräsentanten als „Gift für die Demokratie".[45] Besonders kritisch setzt er sich mit den Verhältnissen in den USA auseinander. Ausgehend von seiner Defizitanalyse der liberalen Repräsentativdemokratie, plädiert er in seinem Hauptwerk für eine radikal-demokratische Alternative in Form einer konsequent partizipatorischen, „starken Demokratie". Dabei betont er den prozessualen Charakter aktiver Partizipation, welche sich von der gemeinsamen Diskussion politischer Angelegenheiten („*talk*") über die konkrete Entscheidungsfindung („*decision-making*") bis zur Umsetzung dieser Entscheidungen durch gemeinsames Handeln („*common action*") erstreckt. Barbers Partizipationsmodell will die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, autonom

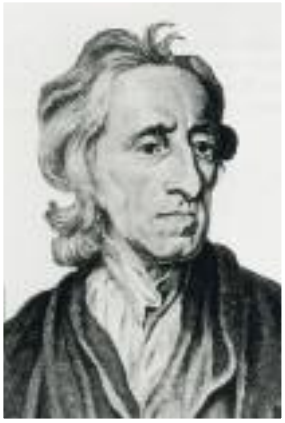
41 Schmidt (wie Anm. 7), S. 241.

42 Der in diesem Kontext ebenfalls verwendete Begriff der sozialen Partizipation ist wiederum umfassender zu verstehen als jener der politischen Partizipation. Demnach beschränkt sich die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger nicht auf die politische Sphäre, sondern wird in allen gesellschaftlichen Bereichen wirksam; vgl. Oscar W. Gabriel/Kerstin Völkl: Politische und soziale Partizipation, in: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, hg. von Oscar W. Gabriel und Everhard Holtmann, [3]München [u. a.] 2004, S. 523–573.

43 Vgl. Norbert Kersting: Innovative Partizipation. Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung, in: Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, hg. von Wolfgang Kersting, Wiesbaden 2008, S. 11–39.

44 Vgl. Kost (wie Anm. 6), S. 27–31, und Schmidt (wie Anm. 7.), S. 236–253.

45 Kost (wie Anm. 6), S. 27.



**Der englische Philosoph John Locke (1632-1704), nach einem Stich von Morellon nach einem Gemälde von Kneller**

*Foto: SZ-Photo*

zu entscheiden und solidarische Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen. Er negiert nicht die Pluralität von Interessen, glaubt aber, dass die Menschen mehr Sensibilität für eigene und fremde Interessen entwickeln können, indem sie miteinander kommunizieren. Dazu entwickelt Barber auch zwölf konkrete Vorschläge, wie eine neue „Architektur des öffentlichen Raums" aussehen könnte (bspw. nennt er landesweite „Nachbarschaftsversammlungen" mit Legislativkompetenz auf kommunaler Ebene).[46] Mehr Demokratie erschwert in dieser Sichtweise nicht die Regierbarkeit eines Gemeinwesens, sondern im Gegenteil, sie erleichtert diese, da eine starke Beteiligung die Chancen für eine verständigungsorientierte Konfliktbewältigung vergrößert. Während Barber die Kompetenz der Bürgerschaft grundsätzlich voraussetzt, betonen andere Autoren die Lern- und Aufklärungsfunktion des Partizipationsprozesses einschließlich der öffentlich geführten Diskussionen.[47] Erwartet wird hiervon gleichfalls eine „*self transformation*"[48] zum verantwortungsbewussten Staatsbürger.[49]

Die Theorie der deliberativen Demokratie rückt die rational geführte öffentliche Diskussion bzw. die diskursive Aushandlung politischer Entscheidungen (Deliberation) sogar ins Zentrum ihrer Überlegungen. „Nur die Anbindung von Entscheidungen des politischen Systems an zivilgesellschaftlich artikulierte öffentliche Meinungen, so ein zentraler Ansatzpunkt der Theorie, kann den Anspruch auf demokratische Legitimität rechtfertigen."[50] Es geht nach Habermas also darum, dass die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit einwirkt auf die „rechtsstaatlich eingebettete parlamentarische Beratung"[51], was die Qualität und Legitimität der Entscheidungen insgesamt erhöhen soll. Deliberative Politik erweist sich jedoch als äußerst voraussetzungsvoll. Nach Habermas kommt es zunächst darauf an, dass die öffentlich zu führenden Diskussionen und Konsultationen prinzipiell allen zugänglich sind. In Betracht kommen grundsätzlich alle Themen, die im allgemeinen Interesse zu regeln sind. Darüber hinaus ist jedoch die angestrebte Diskursqualität von zentraler Bedeutung.[52] Erforderlich sind demnach nicht nur eine gemeinsame Sprache sowie angemessene (Kommunikations-)Regeln für die Beratungen. Auch kommt es auf die Argumentationsfähigkeit und die Verständigungsbereitschaft der Beteiligten an. Vor allem aber darf der Diskurs nach Habermas nicht von internen oder externen Zwängen beherrscht werden („ideale Sprechsituation" bzw. „herrschaftsfreier Diskurs") – was ihm kritische Nachfragen zur Rolle der Massenmedien im öffentlichen Diskurs eingetragen hat.[53]

Die Einwände gegen die beteiligungszentrierten Demokratietheorien sind zahlreich, selbst wenn eine stärkere Bürgerbeteiligung als wünschenswert betrachtet wird. Hauptkritikpunkte richten sich gegen die hohen Entscheidungskosten bei begrenztem sachpolitischem *Output*, die fehlende Institutionalisierung der Verfahren, die mögliche Überforderung der Bürgerinnen und Bürger sowie nicht-

---

46 Ebd., S. 28.
47 Vgl. Schmidt (wie Anm. 7), S. 241.
48 Mark E. Warren, zit. nach ebd., S. 241; siehe auch Hoecker (wie Anm. 39), S. 4.
49 Nicht nur Schmidt (wie Anm. 7), S. 241, erkennt darin „eine moderne Variante von Rousseaus Erziehungsprogramm, das den ‚Bourgeois' zum ‚Citoyen' umformt".
50 Kost (wie Anm. 6), S. 29.
51 Schmidt (wie Anm. 7), S. 250 f.
52 Niederschlag findet dies auch in der praxisorientierten Literatur, die sich mit den Einsatzmöglichkeiten, Verfahrensweisen und Qualitätskriterien diskursiver Formen der Bürgerbeteiligung auseinandersetzt; u. a. Patricia Nanz/Miriam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn 2012.
53 Damit hatte er sich selbst bereits kritisch auseinandergesetzt in seiner 1962 erstmals erschienenen, 1990 neu aufgelegten Schrift zum „Strukturwandel der Öffentlichkeit".

**Charles Alexis de Tocqueville (1805–1859), nach einer zeitgenössischen Lithographie von Alphonse Léon Noël**

*Foto: SZ-Photo – Scherl*

intendierte Folgeeffekte wie eine durch ungleiche Partizipationschancen zunehmende politische Ungleichheit.[54] Im Blick auf die hier besonders interessierende direkte Demokratie sei abschließend jedoch ein anderer Aspekt hervorgehoben: Gerade weil die Befürchtung im Raum steht, dass sich bei direktdemokratischen Verfahren demagogische Kräfte Bahn brechen könnten, verdient die Frage, wie die politische Urteilskraft der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden kann, Beachtung. Ebenso ist die Frage zentral, wie eine problemadäquate, rationale öffentliche Debatte zu den zur Abstimmung gestellten Fragen unter den Bedingungen der Mediendemokratie gelingen kann. Habermas' Konzept der deliberativen Demokratie mag insofern ein unerreichbares Ideal darstellen, es schärft aber auch den Blick für die Herausforderungen, die mit direktdemokratischen Szenarien verbunden sind.

## Die Schweiz als Modell direkter Demokratie?

Nicht nur die politische Ideengeschichte, auch die in der Gegenwart gesammelten Erfahrungen geben Aufschluss über die Funktionsweise der direkten Demokratie. Im föderalen System der Schweiz sind direktdemokratische Instrumente auf allen Ebenen – Gemeinden, Kantone und Bund – seit etwa Mitte des 19. Jahrhunderts etabliert. Häufig wird die Eidgenossenschaft deshalb als Musterbeispiel oder Referenzmodell der direkten Demokratie angeführt, obgleich es zutreffender wäre, diese als „direktdemokratische(n) Sonderfall"[55] zu bezeichnen. Zu deren besonderen Kennzeichen zählen nicht nur ihre geringe territoriale Ausdehnung und kleine Bevölkerungszahl, sondern vor allem eine ausgeprägt konkordanzdemokratische Staatstradition. Der politische Meinungs- und Willensbildungsprozess ist weniger durch das Mehrheitsprinzip bestimmt als vielmehr durch Prinzipien der Konfliktregelung durch Aushandeln oder Einvernehmen. Als charakteristisch für die Schweizer Konkordanzdemokratie gilt daher auch die Machtteilung in der „Allparteienregierung".[56] Zudem gelten formelle Proporz- oder Paritätsregeln bei der Besetzung öffentlicher Ämter.[57]

Gleichzeitig sind die Möglichkeiten zur direkten Mitentscheidung in der Schweiz besonders vielfältig ausgestaltet, wobei der Blick hier primär auf die Bundesebene gerichtet werden soll:[58]

- Das *obligatorische Verfassungsreferendum* ist bereits seit 1848 in der Bundesverfassung verankert. Jede vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung muss demnach dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Aber auch beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, beispielsweise über einen Beitritt der Schweiz zu supranationalen Organisationen wie der EU, ist ein Verfassungsreferendum durchzuführen. Zur Annahme einer solchen Vorlage ist das sogenannte „doppelte Mehr" erforderlich, nämlich

54 Vgl. ausführlicher Schmidt (wie Anm. 7), S. 246–251.
55 Kost (wie Anm. 6), S. 76.
56 Gemäß der 1959 eingeführten sogenannten „Zauberformel" wird die Regierung (Bundesrat) regelmäßig von den vier stärksten im Parlament (Nationalversammlung) vertretenen Parteien gebildet.
57 Vgl. Wolf Linder: Das politische System der Schweiz, in: Die politischen Systeme Westeuropas, hg. von Wolfgang Ismayr, [4]Wiesbaden 2009, S. 567–605, hier S. 573.
58 Vgl. im Folgenden Linder (wie Anm. 57), S. 575–581, und Kost (wie Anm. 6), S. 76-79. Angemerkt sei, dass auch zu Beschlüssen der kantonalen Parlamente und der in größeren Kommunen existierenden Gemeindeparlamente Referenden durchgeführt werden. In kleineren Gemeinden haben die Stimmberechtigten regelmäßig die Gelegenheit, in Gemeindeversammlungen über anstehende Sachfragen zu diskutieren und abzustimmen (z. B. über Bauvorhaben, aber auch über Steuerangelegenheiten).

**Der französische Philosoph Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

*Foto: SZ-Photo*

erstens das „Volksmehr“ (die landesweite Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen) und zweitens das „Ständemehr“ (die Zustimmung einer Mehrheit der 26 Kantone).[59]

- Ein weiteres wichtiges direktdemokratisches Instrument stellt das *fakultative Gesetzesreferendum* dar, das seit 1874 in der Bundesverfassung verankert ist. Durch ein Gesetzesreferendum können 50 000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger (oder auch acht Kantone) verlangen, dass dem Volk ein vom Parlament beschlossenes Bundesgesetz zur Abstimmung vorgelegt wird (gleiches gilt für unbefristete Staatsverträge). Die hierfür notwendigen Unterschriften müssen die Initiatoren innerhalb von 100 Tagen nach Bekanntmachung des Beschlusses gesammelt haben. Zur Annahme einer entsprechenden Vorlage genügt das „Volksmehr“.
- Daneben gibt es in der Schweiz noch zwei Varianten von *Volksinitiativen*, nämlich zur vollständigen oder aber zur teilweisen Revision der Verfassung (seit 1891).[60] Damit eine solche Volksinitiative zustande kommt, müssen innerhalb von 18 Monaten 100 000 Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt werden. Sie kann als allgemeine Anregung zu einer Verfassungsänderung an das Parlament formuliert sein oder – was häufiger der Fall ist – als bereits ausgearbeiteter, im Wortlaut nicht mehr zu verändernder Text zur Abstimmung gebracht werden. Von Seiten des Parlaments kann dem Volk dazu jedoch auch ein Alternativentwurf vorgelegt werden.[61]

Gängig ist die Auffassung, dass die Gesetzesreferenden eher eine „Bremswirkung“ entfalten, da Parlamentsbeschlüsse dadurch blockiert werden können, wohingegen die Volksinitiative wie eine „Antriebswelle“ funktioniere, da hierdurch auch Minderheiten die Chance erhalten, neue Themen auf die politische Agenda zu setzen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es sich hierbei um verfassungsändernde Initiativen mit einer hohen Erfolgshürde („doppeltes Mehr“) handelt, wohingegen „einfache“ Gesetzesinitiativen lediglich auf Kantonats- und Gemeindeebene möglich sind (dort ist ihnen auch eine größere Erfolgsquote beschieden). Von entscheidender Bedeutung erscheint jedoch, wie die direktdemokratischen Instrumente zusammenwirken: Sie sind entweder de jure notwendige oder de facto mögliche letzte Instanz des politischen Entscheidungsprozesses (und als solche nicht justiziabel, d. h. durch die Rechtsprechung nicht korrigierbar). Die Legislativorgane müssen sich daher von vornherein auf eine mögliche plebiszitäre Nachentscheidung einstellen, was „extrem hohe Konsenskosten und aufwendige Entscheidungsprozeduren“[62] nach sich zieht. Sichtbar wird dies beispielsweise im sogenannten „Vernehmlassungsverfahren“ im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses. Um die Stimmungslage im Volk frühzeitig auszuloten, holt die Regierung noch vor Beginn der parlamentarischen Gesetzesberatung die Stellungnahmen von Parteien, Wirtschaftsverbänden und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen ein. Auf diese Weise sollen referendumsfähige Positionen eingebunden und ein mög-

---

59 Von grundlegender Bedeutung für das politische System der Schweiz ist die Tatsache, dass Verfassungsreferenden aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung der Eidgenossenschaft bei jeder neuen Bundesaufgabe obligatorisch sind, was als eine Ursache der teilweise verzögerten Entwicklung zum modernen Interventions- und Leistungsstaat wie auch der gesellschaftlichen Modernisierung betrachtet wird; vgl. Wolf Linder: Direkte Demokratie und gesellschaftspolitische Konfliktlösung in der Schweiz, in: Grenzüberschreitende Diskurse. Festgabe für Hubert Treiber, hg. von Kay Waechter, Wiesbaden, S. 409–428, hier S. 411.

60 Eine Volksinitiative zur Teilrevision der Verfassung kann sich auf alle Gegenstände einschließlich Finanzthemen beziehen.

61 Seit 1987 ist es möglich, hierzu ein „doppeltes Ja“ abzugeben. Falls sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag das Volks- und Ständemehr erreichen, entscheidet eine Stichfrage, welche der beiden Vorlagen in Kraft tritt.

62 Franz Lehner und Ulrich Widmaier: Vergleichende Regierungslehre, [4]Opladen 2002, S. 154.

63 Vgl. Kost (wie Anm. 6), S. 77.

**Marie-Jean Marquis de Condorcet (1743-1794) Mathematiker, Politiker, Philosoph und Enzyklopädist, auf einem zeitgenössischen Gemälde**

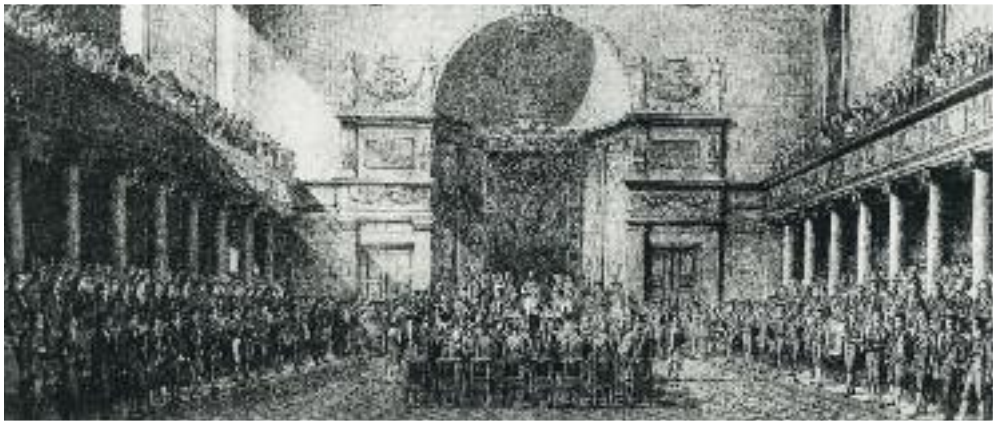
*Foto: ullstein bild – Archiv Gerstenberg*

lichst breiter Konsens herbeigeführt werden, um eventuellen oppositionellen Gegeninitiativen vorzubauen.[63] Dass dies in den meisten Fällen gelingt, belegt die Statistik fakultativer Referenden: Von den rund 2 300 in den Jahren von 1874 bis 2006 verabschiedeten Parlamentsgesetzen traten circa 92 Prozent in Kraft, ohne dass ein Referendum dagegen angestrengt wurde; zudem erhielt mehr als die Hälfte der 184 zur Abstimmung gebrachten Vorlagen auch die Zustimmung des Volksmehrs.[64] Der von den Volksrechten ausgehende Zwang zur Konsenssuche und Kompromissbildung ist auch eine wesentliche Erklärung dafür, dass die in der Schweiz seit 1959 vorherrschende große Koalition aus Freisinn, Christdemokraten, Volkspartei und Sozialdemokraten bis in die jüngste Zeit hinein stabil regieren konnte – unbeschadet der Tatsache, dass auch Regierungsparteien die plebiszitäre Arena zur „fallweisen Opposition“[65] gegen die Kompromisslinie der Parlamentsmehrheit nutzen. Nicht unerwähnt darf in diesem Zusammenhang aber bleiben, dass die Konkordanzdemokratie in der Schweiz zuletzt – da die rechtskonservative SVP vorübergehend aus der Regierung ausschied und die „Zauberformel“[66] in Frage stellte[67] – in eine Krise geraten ist. Die feststellbare Polarisierung der politischen Auseinandersetzung wird auch auf die „zunehmende Mobilisierung gesellschaftlicher Cleavages in Volksabstimmungen“[68] zurückgeführt, so dass die dem eidgenössischen Modell gemeinhin bescheinigte Integrativwirkung in Frage gestellt erscheint.[69]

Darüber hinaus vermag ein Blick auf die Praxis der direkten Demokratie in der Schweiz allzu optimistische Erwartungen hinsichtlich deren partizipatorischer Impulse zu relativieren. Weder zeichnet sich die Schweiz durch eine überdurchschnittliche Wahlbeteiligung[70] aus (was aufgrund der fehlenden Aussicht auf Machtwechsel erklärlich erscheint), noch gelingt durchweg eine hohe Mobilisierung bei Referenden und Volksinitiativen. Die durchschnittliche Beteiligungsquote bei Abstimmungen auf Bundesebene lag im Zeitraum 1971 bis 2012 bei lediglich 43,15 Prozent.[71] Hier scheint die Regel zu gelten: „Je komplexer die Materie und je häufiger die Abstimmungen, umso geringer ist die Beteiligung.“[72] Problematisch erscheint aber weniger die verhaltene Beteiligung an Volksabstimmungen als vielmehr die feststellbare ungleiche Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger. Auch für die Schweiz gilt kurz gesagt der Befund, dass ressourcenstarke Teile der Bevölkerung, also Menschen mit höherem Bildungs-, Berufs- und Einkommensstatus, stärker partizipieren als die sozial schwächeren Schichten.[73] Auch wenn dies nicht zwangsläufig zu Diskriminierungseffekten führen muss, wirft es doch die Frage nach den Repräsentationschancen starker und schwacher Interessen auf. Gleichwohl ist festzuhalten: „Volksentschei-

---

64 Vgl. Linder (wie Anm. 59), S. 411.
65 Ebd., S. 420.
66 Siehe Anmerkung 56.
67 Vgl. Linder (wie Anm. 57), S. 573.
68 Linder (wie Anm. 59), S. 423.
69 Für Aufsehen sorgte insbesondere die Volksabstimmung zum „Minarettverbot“ vom 29. 11. 2009.
70 Seit dem Jahr 1979 liegt die Beteiligung bei Nationalratswahlen unter der 50-Prozent-Marke. Nach dem bisherigen Tiefststand im Jahr 1995 (42,2 Prozent) belief sich die Wahlbeteiligung bei der letzten Nationalratswahl von 2011 auf 48,5 Prozent; Daten des Schweizer Bundesamts für Statistik, online verfügbar: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html (Stand 20. 12. 2013).
71 Vgl. die Daten des Schweizer Bundesamtes für Statistik; online verfügbar: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html (Stand 20. 12. 2013).
72 Wolfgang Merkel: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 61 (44–45), S. 47–55, hier S. 51.
73 Vgl. Linder (wie Anm. 57), S. 580.



**Grafische Darstellung der ersten bayerischen Ständeversammlung in München 1819, des ersten bayerischen Landtages, der von König Maximilian I. Joseph eröffnet wurde**

*Foto: ullstein bild – SZ Photo / Scherl*

de werden akzeptiert und haben eine hohe Legitimation, weil sie einen Glauben an die demokratische Selbstbestimmung vermitteln, wie ihn der parlamentarische Entscheid nicht hervorbringt: vox populi locuta, causa finita."[74]

## Die Diskussion um die direkte Demokratie in Deutschland

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 wurde in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland nahezu die Reinform der parlamentarischen Repräsentativdemokratie errichtet. Es gehört zum Lehrbuchwissen, dass die Väter und Mütter des Grundgesetzes sich dabei leiten ließen von der Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik.[75] Auch wenn das in Artikel 73 der Reichsverfassung verankerte Instrument des Volksbegehrens und -entscheids keineswegs als dessen Hauptursache betrachtet werden kann, bedeutete es doch eine weitere Schwächung des Parlaments und war ein nicht zu unterschätzendes Element der polarisierten Auseinandersetzungen zwischen den politischen Kräften. Erwähnt sei auch, dass die im Semi-Präsidentialismus angelegte Legitimationskonkurrenz zwischen dem vom Volk gewählten Reichstag und dem gleichfalls direkt gewählten, zudem mit umfassenden Kompetenzen ausgestatten Reichspräsidenten in die gleiche Richtung wirkte. Das Diktum von Theodor Heuss, wonach Volksinitiativen und –entscheide „eine Prämie für jeden Demagogen" darstellten, zielte genau auf diesen Zusammenhang, befürchtete er doch eine davon ausgehende „dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die vom Volk gewählt sind, noch werden bemühen müssen".[76]

Nach Art. 20 GG nimmt das deutsche Volk seine Souveränität zwar durch Wahlen und Abstimmungen wahr, doch sind Volksentscheide auf Bundesebene nur in einem konkreten Fall vorgesehen, nämlich zur Länderneugliederung nach Art. 29 GG. Nachdem die deutsche Einigung am 3. Oktober 1990 gemäß Artikel 23 GG durch den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes erfolgte, gilt Art. 146 GG – wonach das Grundgesetz durch eine neue, vom „deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen[e]" Verfassung abgelöst werden kann – als weitestgehend obsolet. Dennoch erhielt die Debatte um die direkte Demokratie in Deutschland auch und vor allem durch den Einigungsprozess der Jahre 1989/90 neuen Auftrieb. Einen wichtigen Impuls setzten die neuen Länderverfassungen, die in Ostdeutschland direktdemokratische Instrumente flächendeckend einführten. Zwar fanden Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes zugunsten der Einführung bundesweiter Volksabstimmungen in der 1991 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat keine Mehrheit, doch wurden unterhalb der Bundesebene die Weichen in Richtung mehr direkter Bürgerbeteiligung gestellt. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid wurden in den 1990er-Jahren – soweit nicht ohnehin bereits in den Landesverfassungen enthalten – in den westdeutschen Ländern ebenfalls eingeführt. Volksbegehren und Volksentscheid sind hier inzwischen überall möglich. Auch kennen die meisten Länder, außer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und dem Saarland, darüber hinaus die Volksinitiative. In den 90er-Jahren wurden direktdemokratische Elemente auch immer mehr auf der kommunalen Ebene ausgebaut. Gleichwohl unter-

---

74 Linder (wie Anm. 59), S. 410.
75 Vgl. Wolfgang Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7Wiesbaden 2011, S. 48 ff.
76 Siehe Anmerkung 1.

**Ein Wahltag im bayerischen Gebirge; historischer Stich, ca. 1870**

*Foto: ullstein bild – imagebroker.net / BAO*

scheiden sich die Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung aufgrund unterschiedlicher Detailregelungen erheblich, was sich auch auf die landesspezifische Praxis der direkten Demokratie auswirkt.[77]

Die (politik-)wissenschaftliche Debatte fokussiert zum einen auf die Frage, wie sich die direkte Demokratie auf die Effizienz und Qualität politischer Entscheidungen auswirkt. Empirische Analysen ergeben keineswegs ein einheitliches Bild, doch lassen sich für einige Länder – vor allem die Schweiz – positive Effekte belegen.[78] Zum anderen wird diskutiert, ob und wie sich direktdemokratische Elemente mit der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung vereinbaren lassen. Ebenso wie in der Staatsrechtslehre hat sich in der Politikwissenschaft inzwischen weitgehend die Auffassung durchgesetzt, dass Artikel 20 Abs. 2 GG die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene erlaubt, jedoch nur im Wege einer Verfassungsänderung, welche eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erfordert. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass der in den Artikeln 1 und 20 GG in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG („Ewigkeitsklausel") enthaltene Verfassungskern nicht beschädigt werden darf. Daraus ergeben sich normative Schranken, denen bei der Einführung direktdemokratischer Verfahren (z. B. durch Ausschlussgegenstände wie die Todesstrafe) Rechnung zu tragen ist.

Kontroversen bestehen darüber hinaus um die Konsequenzen für die „Architektur" des politischen Systems der Bundesrepublik.[79] Drei zentrale Probleme seien hervorgehoben: Zum einen betrifft dies die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, das von allen Verfassungsorganen das größte Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern genießt. Als „Hüter der Verfassung" trifft es die Letztentscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Selbst wenn man einem vom Volk beschlossenen Gesetz eine höhere Legitimität als Parlamentsgesetzen zubilligt, müsste dieses einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen bleiben. Ob sich das Verfassungsgericht dem von Plebisziten ausgehenden politischen Druck entziehen könnte oder aber das bisher vertretene Verständnis der Verfassungssouveränität in seiner Substanz verändert würde, sei hier zumindest als Fragezeichen markiert. Eine richterliche Vorabprüfung, zumal bei verfassungsändernden Gesetzen, könnte einen verfahrenstechnischen Ausweg bieten. Zum anderen ist die Bundesstaatlichkeit als relevante verfassungsrechtliche Barriere bei der Einführung direktdemokratischer Elemente zu nennen, nicht nur weil die Zustimmung des Bundesrats für eine Grundgesetzänderung notwendig wäre, sondern auch weil dessen Rolle in der Gesetzgebung ganz neu zu bestimmen wäre. Die sich hieraus ergebenden komplexen Folgefragen betreffen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat. Ein drittes, hier nicht näher zu behandelndes Problembündel betrifft die Auswirkungen auf die Parteiendemokratie. Angemerkt sei lediglich, dass der ohnehin schon ausgeprägte Zwang zur Konsenssuche – ähnlich wie in der Schweiz zu beobachten – noch zunehmen dürfte, wenn Plebiszite als oppositionelles Druckmittel eingesetzt würden.

---

77 Vgl. Bärbel Martina Weixner: Direkte Demokratie in den Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 10/2006), S. 18–24; Raphael Magin, Christina Eder und Adrian Vatter: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster, in: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, hg. von Achim Hildebrandt und Frieder Wolf, Wiesbaden 2008, S. 345–362; sowie für Bayern Manuela Glaab: Direkte Demokratie in Bayern – Traditionslinien und aktuelle Tendenzen, in: Politik und Regieren in Bayern, hg. von Manuela Glaab und Michael Weigl, Wiesbaden 2013, S. 241–256.

78 Vgl. Markus Freitag und Uwe Wagschal: Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin 2007.

79 Vgl. Frank Decker: Regieren im Parteienbundesstaat. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden 2011.

**Tausende Arbeitslose demonstrieren in London am 31. 10. 1932. Einige Männer stehen auf den Begrenzungssäulen des Trafalgar Square.**

*Foto: ullstein bild – Imagno*

Bemerkenswert erscheint vor diesem Hintergrund, dass die Stärkung direktdemokratischer Beteiligungsrechte im Parteienspektrum inzwischen weithin Unterstützung findet.[80] Hatten sich Befürworter und Gegner in der Verfassungskommission 1994 noch in etwa die Waage gehalten, erfuhr der von der rot-grünen Koalition am 13. März 2002 in den Deutschen Bundestag eingebrachte Entwurf schon deutlich größere Zustimmung.[81] Dieser orientierte sich an dem auf Länderebene verbreiteten dreistufigen Verfahren der Volksgesetzgebung (Volksinitiative, -begehren, -entscheid), sah hinsichtlich der Anwendungsbedingungen aber besonders beteiligungsfreundliche Regelungen vor.[82] Drei weitere, hieran angelehnte Vorstöße zur Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene gab es 2006 aus den Reihen der Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag. Sowohl die FDP als auch Bündnis 90/Die Grünen und PDS/Die Linke legten – ohne dass dies größere öffentliche Resonanz erfuhr – jeweils eigene Gesetzesentwürfe vor, die jedoch allesamt scheiterten. Die Große Koalition hingegen hatte zwar im Koalitionsvertrag 2005[83] den Willen bekundet, die „Einführung von Elementen der direkten Demokratie [zu] prüfen", ohne dies aber in konkrete Schritte umzusetzen. Ausschlaggebend hierfür erscheint die weiterhin ablehnende Haltung der Union, wobei diese in den folgenden Jahren keineswegs mehr geschlossen gegen die Einführung direktdemokratischer Beteiligungsformen eintrat. Diese „Gefechtslage" wurde auch im Wahljahr 2013 deutlich. Mit Ausnahme von CDU und CSU forderten alle im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien in ihren Wahlprogrammen – wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung – die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene. Während das „Regierungsprogramm 2013–2017" der Unionsparteien keine Aussagen zur direkten Demokratie macht, forderte die CSU in ihrem Wahlprogramm zur bayerischen Landtagswahl „bundesweite Volksabstimmungen über wichtige europäische Fragen".[84]

Insgesamt lässt die aktuelle Debatte eine positivere Grundstimmung gegenüber der direkten Demokratie in Deutschland erkennen, ohne dass allerdings „substanzielle Fortschritte"[85] bei der Einführung entsprechender Instrumente auf Bundesebene zu verzeichnen wären. Der politische Wille zur Mehrheitsbildung in dieser Frage scheint, insbesondere bei den Volksparteien, weiterhin zu fehlen. Die aktivsten Fürsprecher direktdemokratischer Beteiligung sind – neben zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Mehr Demokratie e.V. – vielmehr die kleineren Oppositionsparteien. Die Debatte ist aber auch nicht frei von populistischen Elementen, wenn etwa punktuell Plebiszite zu politisch kontroversen Fragen (z. B. zur Abschaffung des Euro) gefordert werden, ohne die verfassungspolitischen Konsequenzen zu reflektieren.

## Fazit

Der Unterschied zur antiken Versammlungsdemokratie ist unübersehbar: Anders als der Stadtstaat Athen sind die De-

80 Vgl. Decker (wie Anm. 79), S. 193–195.

81 Bei der namentlichen Abstimmung im Deutschen Bundestag erhielt er eine Zustimmung von 63,38 Prozent der abgegebenen Stimmen; vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/240 v. 7. 6. 2002: 24032–24034.

82 So waren die vorgesehenen Eintragungsfristen, Eingangshürden und Zustimmungsquoren beteiligungsfreundlicher geregelt als in den meisten Länderverfassungen. Erhalten blieb jedoch das sogenannte „Finanztabu"; genauer Decker (wie Anm. 79), S. 194 f.

83 „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD". Berlin 2005, S. 127. Online verfügbar: http//www.cducsu.de/upload/Koavertrag0509.pdf.

84 Im Dezember 2012 hatte der Freistaat Bayern auch bereits einen Entschließungsantrag zur „Einführung von Volksentscheiden zu grundlegenden Fragen der politischen und finanziellen Entwicklung Europas" in den Bundesrat eingebracht, der am 1. Februar 2013 jedoch abgelehnt wurde; vgl. BR Drucksache 764/12 v. 11. 12. 12 sowie das BR Plenarprotokoll 906.

85 Decker (wie Anm. 79), S. 165.

**Ein Mitglied des englischen Parlaments empfängt um 1935 eine Petition gegen zu hohe Lebenskosten.**
*Foto: ullstein bild – Imagno*

mokratien der heutigen Zeit zumeist in großen, territorialen Flächenstaaten verfasst. Gerade deshalb kann die Debatte um die direkte Demokratie die von der politischen Ideengeschichte seit jeher erörterten, hier nur in Grundzügen behandelten Fragestellungen nicht außer Acht lassen. In konsolidierten Demokratien erscheint die Dichotomie zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zwar überwindbar, die Repräsentation durch gewählte Volksvertreter kann Hand in Hand gehen mit direktdemokratischen Beteiligungsformen. Unverzichtbar erscheint allerdings eine „konstitutionelle Zügelung“,[86] da es Grundprinzipien wie etwa Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu wahren gilt. Aber auch die neueren, partizipatorischen Ansätze der Demokratietheorie verweisen auf gewichtige Herausforderungen. Insbesondere gilt dies für die Notwendigkeit, Plebiszite durch eine faire, sachorientierte öffentliche Debatte zu begleiten. Auch sollte nicht übersehen werden, dass eine gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger nicht automatisch zu erwarten ist.

Es sollte deutlich geworden sein, dass die Aufnahme plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz keineswegs nur eine punktuelle Reform darstellt. Vielmehr verändern diese die Architektur der parlamentarischen Demokratie – mit möglicherweise weitreichenden Konsequenzen. Zu betonen ist allerdings, dass die Frage nach der „Systemverträglichkeit“[87] nicht pauschal beantwortet werden kann. Vielmehr wird diese von der konkreten Ausgestaltung und Reichweite der direktdemokratischen Verfahren abhängen. Zu Recht ist daher die Frage aufgeworfen worden, warum sich die in Deutschland geführte Debatte auf das Modell der Volksgesetzgebung zentriert. Die dazu eingebrachten – auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich ambitionierten – Vorschläge verstellen womöglich den Blick auf kleinere, eher durchsetzbare Reformschritte. Bedenkenswert erscheinen bspw. Varianten der Volksinitiative, welche den Bürgerinnen und Bürger vermittels eines Initiativrechts im Gesetzgebungsprozess eine relevante Agendasettingfunktion zuschreiben würden, ohne die Legislativkompetenz von Bundestag und Bundesrat in Frage zu stellen. ▌

---

86 Schmidt (wie Anm. 7), S. 352.
87 Decker (wie Anm. 79), S. 166.

# Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern

## Geschichte und rechtliche Grundlagen

Von Karl Huber

Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die bisherige Entwicklung und die Rechtsgrundlagen von Volksbegehren und Volksentscheid als Instrumente der direkten Demokratie in Bayern, insbesondere im Hinblick auf die aus dem Volk heraus initiierte Gesetzgebung.

### Das Volk als Entscheidungsträger nach der Verfassung des Freistaates Bayern

Die – selbst durch Volksentscheid vom 1. Dezember 1946[1] angenommene – Verfassung des Freistaates Bayern (im Folgenden: Verfassung, Bayerische Verfassung oder BV) sieht trotz ihrer grundsätzlichen Entscheidung für die repräsentative Demokratie[2] in nicht unerheblichem Umfang auch eine Bildung des staatlichen Willens unmittelbar durch das Volk vor. In diesem Abschnitt wird auf die diesbezüglichen grundlegenden Verfassungsbestimmungen, die Instrumente der direkten Demokratie auf Landesebene sowie deren Einsatzgebiete eingegangen.

#### Fundamentalnormen

Das Nebeneinander von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie ist Gegenstand mehrerer Bestimmungen des 1. Abschnitts des Ersten Hauptteils der Bayerischen Verfassung („Die Grundlagen des Bayerischen Staates"). Gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV tut das Volk seinen Willen „durch Wahlen und Abstimmung" kund. Neben die Wahl als Entscheidung über die Zusammensetzung des Bayerischen Landtags als Repräsentativorgan tritt also die Abstimmung als unmittelbare politische Entscheidung des Volkes. Dies entspricht vom Wortlaut her zwar im Wesentlichen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach die Staatsgewalt vom Volk „in Wahlen und Abstimmungen […]" ausgeübt wird. Im Unterschied zum Grundgesetz, das Abstimmungen nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebiets und bei der Schaffung einer neuen Verfassung vorsieht (Art. 29, 118, 118a und 146 GG), spielen Abstimmungen im bayerischen Verfassungsleben aber eine be-

1 Die Abstimmungsbeteiligung betrug 75,7 % der Stimmberechtigten, der Anteil der Ja-Stimmen 70,6 %; s. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 20.11.2013).

2 VerfGHE 52, 104/133; 53, 42/61; 55, 28/41.

**Propagandaplakat zur Volksabstimmung über den „Anschluss" des Saarlandes 1935. Bei der Volksabstimmung am 13. Januar 1935 stimmten 90,73 Prozent der Wähler für eine Vereinigung mit Deutschland, 8,86 Prozent für den Status quo und nur 0,4 Prozent der Wähler für eine Vereinigung des Saargebietes mit Frankreich. Nach dem deutlichen Ergebnis flohen vier- bis achttausend Gegner des Nationalsozialismus nach Frankreich oder in andere Länder. Für das nationalsozialistische Regime brachte die Abstimmung einen beträchtlichen Prestigegewinn und muss durch die fortschreitende Aufweichung des Versailler Vertrages als ein Schritt auf dem Weg in den Zweiten Weltkrieg betrachtet werden. Im Deutschen Reich wurde das Gebiet nicht wieder an Preußen und Bayern zurückgegliedert, sondern unter dem Namen „Saarland" der Reichsführung unmittelbar unterstellt.** *Foto: ullstein bild – Becker & Bredel*

deutende praktische Rolle. So steht nach Art. 5 Abs. 1 BV die gesetzgebende Gewalt „ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung" zu, und das in Art. 7 Abs. 2 BV verankerte „Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt"[3] bestimmt, dass der Staatsbürger seine Rechte „durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden" ausübt.

## Volksbegehren und Volksentscheid als Instrumente der staatlichen Willensbildung unmittelbar durch das Volk

Während Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Willensbildung auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise betreffen (s. Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern und Art. 12a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern),[4] sind mit Volksbegehren und Volksentscheid die Abschnitte angesprochen, die eine Abstimmung auf Landesebene in der Regel durchläuft. Dabei ist ein erfolgreiches Volksbegehren, das von einer hinreichenden Zahl an Unterstützern getragen wird, Voraussetzung dafür, dass es zu einem Volksentscheid kommt. Definiert werden diese Begriffe in der Bayerischen Verfassung lediglich mit Blick auf die aus dem Volk heraus initiierte Gesetzgebung: Nach Art. 71 BV ist ein Volksbegehren eine vom Volk eingebrachte Gesetzesvorlage, während der Beschluss des Volkes darüber den Volksentscheid darstellt (Art. 72 Abs. 1 BV). Der Sache nach ist die Volksgesetzgebung aber nicht der einzige Bereich, in dem Volksbegehren und Volksentscheid zum Tragen kommen können. Dementsprechend verwenden die Bayerische Verfassung und vor allem das Landeswahlgesetz die Begriffe Volksbegehren und Volksentscheid auch in anderen Zusammenhängen.

## Einsatzgebiete für Volksbegehren und Volksentscheid

### Abberufung des Landtags[5]

Gemäß Art. 18 Abs. 3 BV, der freilich bisher nicht zur Anwendung gelangt ist, kann der Landtag auf Antrag von einer Million wahlberechtigter Staatsbürger durch Volksentscheid abberufen werden. Hürde für den Volksentscheid über die Abberufung des Landtags ist also ein entsprechendes, von mindestens einer Million wahlberechtigter Staatsbürger getragenes Volksbegehren. Die im Rahmen der Volksgesetzgebung geltende Mindestunterstützung durch ein Zehntel der Stimmberechtigten (Art. 74 Abs. 1 BV) hat der Verfassungsgeber hier nicht übernommen, um eine Abberufung des Landtags durch Volksentscheid zu erschweren.[6] Aufgrund des Bevölkerungszuwachses seit 1946 – zur Landtagswahl 2013 waren 9 442 013 Bürger wahlberechtigt[7] – besteht allerdings mittlerweile kaum mehr ein praktischer Unterschied. Das Nähere über die Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids regeln Art. 83 bis 87 Landeswahlgesetz (LWG), im Wesentlichen durch Verweis auf die für die Volksgesetzgebung geltenden Vor-

---

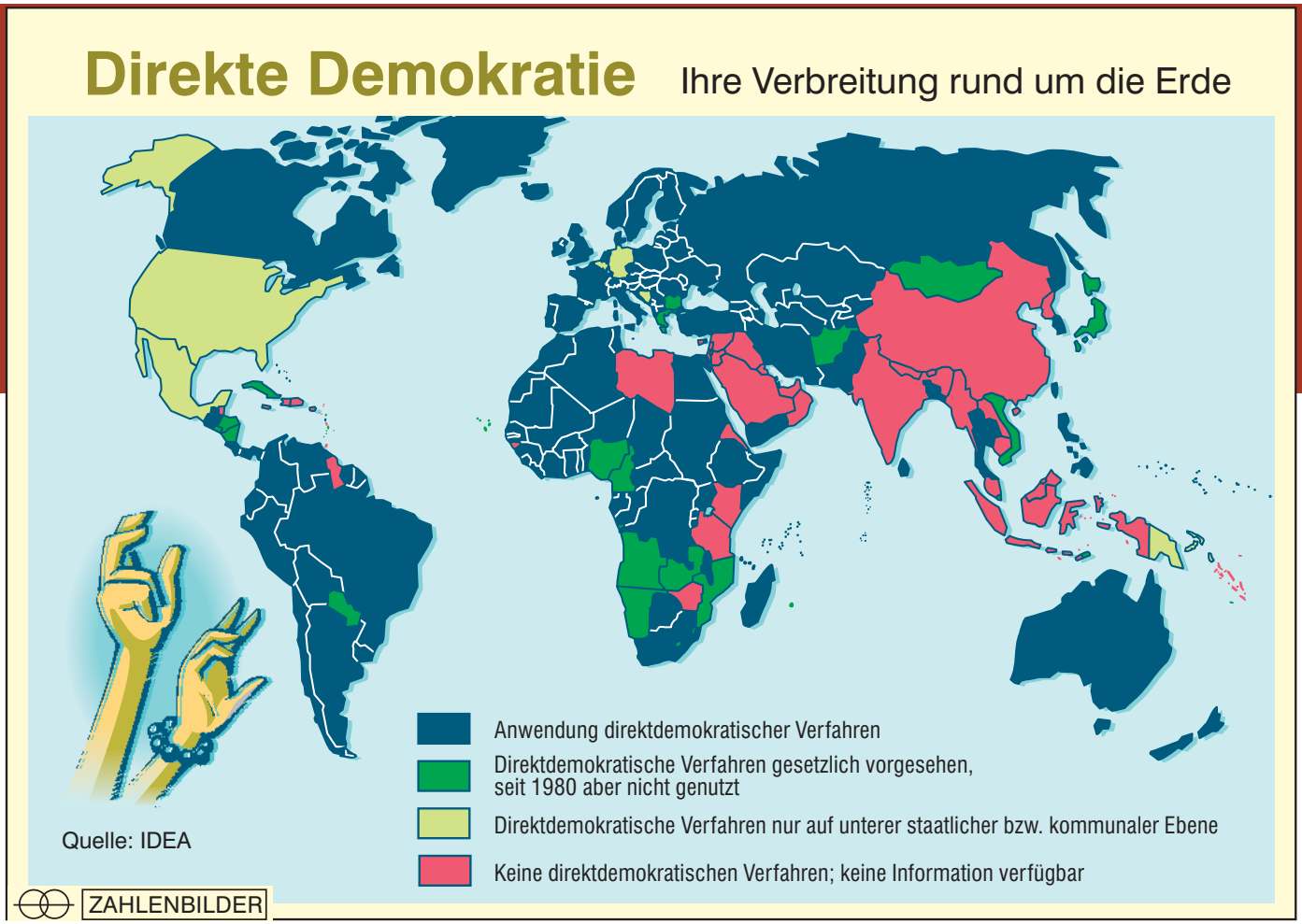
3 VerfGHE 50, 181/196.

4 Die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wurde durch das vom Volk beschlossene Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 (GVBl. S. 730) geschaffen (vgl. dazu auch den Abschnitt Volksbegehren und Volksentscheide seit 1946 in diesem Artikel).

5 Art. 18 Abs. 3 BV.

6 Vgl. die Diskussion in der 5. Sitzung des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung vom 25. Juli 1946, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Band I (1947), S. 106 f.

7 Landeswahlleiter des Freistaates Bayern. Wahl zum 17. Bayerischen Landtag am 15. September 2013, abrufbar unter http://www.landtagswahl2013.bayern.de/taba5990.html (Stand: 10.01.2014).




**Direkte Demokratie ist kein auf Europa beschränktes Phänomen.**

schriften. Kommt es zum Volksentscheid, ist gemäß Art. 86 LWG zur Abberufung des Landtags lediglich die (einfache) Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich; ein Mindestmaß an Beteiligung (Beteiligungsquorum) oder Zustimmung (Zustimmungsquorum) wird nicht verlangt. Dies entspricht der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 2. Dezember 1949,[8] wonach es die Bayerische Verfassung dem Landesgesetzgeber nicht erlaubt, eine Mindestzustimmung für den Volksentscheid festzuschreiben.[9]

### Obligatorisches Verfassungsreferendum[10]

Einen besonderen Fall der direkten staatlichen Willensbildung durch das Volk stellt das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum dar. Danach bedürfen Beschlüsse des Landtags zur Änderung der Bayerischen Verfassung nicht nur einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtags (Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV), sondern sie müssen darüber hinaus „dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden“ (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV). Da die Verfassungsänderung in diesen Fällen bereits durch den Landtag initiiert wurde, entfällt also das Stadium des Volksbegehrens, und es bedarf nur eines Volksentscheids, zu dem das Nähere in Art. 88 LWG, weitgehend durch Verweis auf die Bestimmungen zum Volksentscheid im Rahmen der Volksgesetzgebung, geregelt ist. Da Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV keine besonderen Anforderungen stellt, genügt es für die Annahme der Verfassungsänderung, wenn sie im Volksentscheid mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält (Art. 88 Abs. 3 LWG); ein Zustimmungsquorum existiert also auch hier nicht. Demgegenüber sah Art. 50 Abs. 2 Satz 2 des vom Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung diskutierten Verfassungsentwurfs vor, dass die Mehrheit der stimmberechtigten Staatsbürger der Verfassungsänderung zustimmen muss. Das Erfordernis wurde in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom

---

8 VerfGHE 2, 181/216 ff.

9 Eine Ausnahme gilt insoweit hinsichtlich solcher Volksentscheide, durch die die Bayerische Verfassung selbst geändert werden soll, vgl. dazu auch den Abschnitt „Das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden über vollplebiszitäre Verfassungsänderungen“ in diesem Artikel.

10 Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV.

**Laut Bundespräsident Theodor Heuss sind Volksabstimmungen eine „Prämie für Demagogen".**

*Foto: SZ-Photo*

21. August 1946 auf Anregung der amerikanischen Militärregierung aufgegeben, um zu vermeiden, dass vom Landtag mit mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder beschlossene Verfassungsänderungen allein wegen zu geringer Abstimmungsbeteiligung scheitern.[11] Von der im obligatorischen Verfassungsreferendum zum Ausdruck kommenden Mitwirkung des Volkes an einer vom Landtag initiierten Verfassungsänderung zu unterscheiden ist die sogenannte vollplebiszitäre Verfassungsänderung, bei der bereits die Initiative zur Verfassungsänderung aus dem Volk heraus ergriffen wird.[12] Zu unterscheiden ist das obligatorische Verfassungsreferendum ferner von einem Referendum über nicht verfassungsändernde Gesetze, die vom Landtag beschlossen oder abgelehnt worden sind. Im Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung wurde diskutiert, ob dem Volk solche Gesetze bzw. Gesetzentwürfe zur Entscheidung vorgelegt werden sollen, wenn

- sie bestimmte Gegenstände betreffen,
- zwei Fünftel der Mitglieder des Landtags den Volksentscheid zu einem vom Landtag beschlossenen Gesetz oder zu einem vom Landtag abgelehnten Gesetzentwurf beantragen oder
- die Staatsregierung beschließt, das Volk über einen Gesetzentwurf entscheiden zu lassen.[13]

Keiner dieser Vorschläge hat im Verfassungsausschuss eine Mehrheit erhalten, sodass ein Gesetzesreferendum unter keinem Aspekt in die Bayerische Verfassung Eingang gefunden hat.

Seit Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung hat der Landtag bisher 14 verfassungsändernde Gesetze beschlossen, denen das Volk jeweils gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV zustimmte.[14] Die letzten obligatorischen Verfassungsreferenden standen zusammen mit der Landtagswahl am 15. September 2013 an.[15] Dabei wurden die vom Landtag beschlossenen Verfassungsänderungen nach thematischen Gesichtspunkten auf fünf Gesetze verteilt. Auch wenn das Koppelungsverbot für obligatorische Verfassungsreferenden nicht gilt,[16] erhielt das Volk so die Gelegenheit, über die einzelnen Aspekte der Verfassungsänderungen getrennt abzustimmen, und wurde nicht darauf beschränkt, die verschiedenen Verfassungsänderungen nur insgesamt befürworten oder abzulehnen zu können.

### Volksgesetzgebung als aus dem Volk heraus initiierte Gesetzgebung[17]

Wenn man von Volksbegehren und Volksentscheid spricht, denkt man allerdings zumeist an aus dem Volk heraus *initiierte* Gesetzentwürfe, die grundsätzlich auf eine Änderung

11 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Band II (1947), S. 413 ff.
12 Vgl. dazu auch den Abschnitt „Das Volk als verfassungsändernder Gesetzgeber" in diesem Artikel.
13 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Band I (1947), S. 166 ff., 171 ff.; Band II (1947), S. 416 f.
14 S. die Nrn. 2 bis 6, 9, 10, 12, 13 sowie 15 bis 19 der Aufstellung des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 03.12.2013). Klaus Hahnzog, in: Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen, ²München 2009, S. 235–256, hier S. 241, listet die Nrn. 2 und 4 dieser Aufstellung bei den obligatorischen Verfassungsreferenden nicht auf, weil die Verfassungsänderung ursprünglich durch volksbegehrte Gesetzentwürfe angestoßen wurde. Technisch gesehen kam es jedoch auch in diesen Fällen zu Referenden gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV über vom Landtag beschlossene Verfassungsänderungen.
15 S. dazu die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 2. Juli 2013, Az. B II 2 – G 4/91; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/2013-bek_staatsregierung-020713R.pdf (Stand: 02.12.2013).
16 VerfGHE 27, 153/LS 3 und S. 161 ff.; 53, 23/32 f.; 58, 253/263 f.
17 Art. 74 BV.

des in Abgrenzung zur Verfassung sogenannten „einfachen“ Rechts wie auf eine Änderung der Verfassung selbst gerichtet sein können. Die Bayerische Verfassung bringt der Volksgesetzgebung eine hohe Wertschätzung entgegen.[18] Auch wird von ihr tatsächlich rege (und im Vergleich zu anderen Ländern überdurchschnittlich viel) Gebrauch gemacht.[19] Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf diesen Einsatzbereich von Volksbegehren und Volksentscheid.

## Geschichte der Volksgesetzgebung in Bayern

### Bamberger Verfassung 1919

Bereits die Verfassung des Freistaates Bayern vom 14. August 1919 (sog. „Bamberger Verfassung“; im Folgenden: BV 1919) kannte Volksbegehren und „Volksentscheidung“ als Mittel der aus dem Volk initiierten Gesetzgebung. Allerdings lagen die Hürden insgesamt höher als heute. Ein Volksbegehren über ein einfaches Gesetz erforderte (wie heute) die Eintragung von 10 %, ein verfassungsänderndes Volksbegehren jedoch die Eintragung von 20 % der stimmberechtigten Staatsbürger (§ 10 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit §§ 6 und 7 BV 1919). Eine den Gesetzentwurf eines rechtswirksamen Volksbegehrens annehmende Volksentscheidung setzte neben einer einfachen Mehrheit (bei verfassungsändernden Volksentscheidungen: einer Zweidrittelmehrheit) der abgegebenen Stimmen voraus, dass sich mindestens ein Fünftel (bei verfassungsändernden Volksentscheidungen: mindestens zwei Fünftel) der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligten (§ 10 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BV 1919). Darüber hinaus war gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 77 Abs. 1 BV 1919 eine ganze Reihe von Materien von der Volksentscheidung ausgenommen, während die heutige Verfassung in Art. 73 lediglich die – allerdings gewichtige – Einschränkung enthält, dass über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet.[20] In der Zeit der Weimarer Republik gab es nicht einen Fall erfolgreicher Volksgesetzgebung in Bayern. Das einzige rechtswirksame Volksbegehren wurde 1924 von der stärksten Partei im Bayerischen Landtag, der Bayerischen Volkspartei, betrieben, die in der vorherigen Legislaturperiode im Bayerischen Landtag eine auf die Einführung eines Staatspräsidenten und einer Zweiten Kammer gerichtete Verfassungsänderung nicht durchsetzen konnte. Auch in der Volksentscheidung vom 6. April / 4. Mai 1924 wurde die Verfassungsänderung mit 52,1 % zu 47,9 % der Stimmen abgelehnt.[21]

Neben der auf eine positive Regelung abzielenden Volksgesetzgebung sah die Bamberger Verfassung mit der sogenannten Referendumsinitiative (§ 77 Abs. 2 BV 1919) zudem den Fall einer vom Volk initiierten negativen (Veto-)Gesetzgebung vor. Danach konnte (unter anderem) durch Volksbegehren eine Volksentscheidung über ein vom Landtag ohne Volksbegehren beschlossenes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz herbeigeführt werden. Diese (soweit ersichtlich) nicht praktisch gewordene Bestimmung wurde nicht in die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 übernommen, sodass eine Referendumsinitiative nicht zulässig ist.[22]

---

18 VerfGHE 52, 104/126; 60, 131/145.
19 Hahnzog (wie Anm. 14), S. 235 ff.; Peter M. Huber, BayVBl. 2012, 257/259.
20 Vgl. hierzu auch den Abschnitt „Der Finanzvorbehalt des Art. 73 BV als besondere Grenze der Volksgesetzgebung“ in diesem Artikel.
21 Otmar Jung: Volksabstimmungen, in: Historisches Lexikon Bayerns, http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44637 (Stand: 02.12.2013).
22 VerfGHE 29, 244/253; 31, 77/93.

**„Plebiszit" 1936 – bei der sog. „Neuwahl" des Reichstages nach der militärischen Besetzung des Rheinlandes nimmt Propagandaminister Joseph Goebbels in seinem Arbeitszimmer von Stabsleiter Hugo Fischer (rechts Mitte) und dem stellvertretenden Pressechef der Reichsregierung, Alfred Ingemar Berndt (ganz rechts), die ersten Wahlergebnisse entgegen. Zugelassen war wie bei der Wahl im November 1933 nur eine nationalsozialistisch dominierte Einheitsliste, auf der einige als Gäste bezeichnete Parteilose kandidierten. Es handelte sich damit um eine Scheinwahl, da das Ergebnis bereits von vornherein feststand: Wahl und auch Abstimmung erbrachten (wie vom NS-Regime beabsichtigt) eine deutliche Zustimmung für die NS-Diktatur.** *Foto: ullstein bild – Heinrich Hoffmann*

## Die Verhandlungen im Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung (1946)

Wie bereits ausgeführt, wurde der Umfang der Volksbeteiligung an der Gesetzgebung im Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung intensiv diskutiert. Mit Blick auf die hier zu betrachtende aus dem Volk heraus initiierte Gesetzgebung hat sich im Zuge der Beratungen eine wesentliche Änderung gegenüber dem Verfassungsentwurf ergeben, den der Vorbereitende Verfassungsausschuss nach seinen Beratungen im Zeitraum vom 8. März bis zum 24. Juni 1946 der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung vorgelegt hatte. Dieser Verfassungsentwurf bestimmte in Art. 50 Abs. 1 Satz 2, dass Anträge auf Änderung der Verfassung nicht durch Volksbegehren eingebracht werden können, und entzog damit die Verfassungsänderung der Volksgesetzgebung. Im Lauf der Beratungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung wurde diese Vorschrift jedoch ersetzt durch die – mit ihr in keinem inhaltlichen Zusammenhang stehende – sogenannte „Ewigkeitsklausel", wonach Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig sind (jetzt Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV).[23] Warum der im Verfassungsentwurf vorgesehene Ausschluss der Verfassungsänderung von der Volksgesetzgebung fallen gelassen wurde, lässt sich den Protokollen des Verfassungsausschusses allerdings nicht entnehmen.[24] Dies ist umso bemerkenswerter, als der Vorentwurf einer „Verfassung des Volksstaates Bayern", der Diskussionsgrundlage für den Vorbereitenden Verfassungsausschusses gewesen war, den Ausschluss der Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung ursprünglich noch gar nicht enthalten hatte. Dieser Ausschluss wurde vielmehr erst auf Anregung des Staatsrechtlers Professor Dr. Hans Nawiasky, der sowohl vom Vorbereitenden Verfassungsausschuss als auch vom Verfassungsausschuss als Berater hinzugezogenen worden war, in der Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses vom 4. April 1946 aufgenommen.[25]

Ansonsten blieb es hinsichtlich der volksinitiierten Gesetzgebung bei den bereits im Verfassungsentwurf vorgesehenen und in Art. 74 BV eingeflossenen Bestimmungen, die im Einzelnen später erörtert werden. Lediglich die Frist, binnen derer der Landtag rechtsgültige Volksbegehren zu behandeln hat, und die weitere Frist, binnen derer das Volksbegehren nach der Behandlung im Landtag dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden muss, wurden von jeweils sechs auf drei Monate verkürzt (Art. 50 Abs. 5 Satz 1 des Verfassungsentwurfs vs. Art. 74 Abs. 5 Satz 1 BV).[26]

## Volksbegehren und Volksentscheide seit 1946

Bevor auf den rechtlichen Rahmen der Volksgesetzgebung im Einzelnen eingegangen wird, soll ein kurzer Blick auf die (zulässigen) Volksbegehren und Volksentscheide seit 1946

---

23 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Band I (1947), S. 187 ff. Vgl. hierzu den Abschnitt „Die demokratischen Grundgedanken der Verfassung als Grenze ihrer Änderbarkeit" in diesem Artikel.

24 Darauf weisen auch VerfGHE 52, 104/126, und Hans Zacher, BayVBl. 1998, 737/740, hin.

25 S. Karl-Ulrich Gelberg (Hg.): Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946, München 2004, Dokument 11, S. 169.

26 S. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Band I (1947), S. 182 und 185 ff.

**Die FDP-Politikerin Hildegard Hamm-Brücher bei einer Unterschriftensammlung in Bayern zugunsten der Gemeinschaftsschule am 13. 9. 1966**

*Foto: ullstein bild – dpa*

geworfen werden.[27] Wie Art. 74 Abs. 6 BV zeigt, wonach Volksentscheide über Volksbegehren „gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst" stattfinden,[28] ging der Verfassungsgeber von einem regen Gebrauch der Volksgesetzgebung aus. Diese Erwartung erfüllte sich lange nicht: Erst 1967 kam es zu drei verschiedenen Volksbegehren über die Frage der konfessionellen Prägung der Volksschulen. Insgesamt gab es bis 2013 19 zulässige Volksbegehren,[29] von denen allerdings nur sieben zum Volksentscheid führten. Die Ergebnisse in diesen Fällen waren folgende:

• Von den Volksbegehren zur Volksschule erhielten zwei die für einen Volksentscheid nötige Unterstützung von 10 % der Stimmberechtigten. Letztlich wurde jedoch keiner der den Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwürfe per Volksentscheid beschlossen; vielmehr stimmte das Volk dem in Anbetracht der Volksbegehren vom Landtag beschlossenen (Art. 135 BV ändernden) Gesetzentwurf im obligatorischen Verfassungsreferendum gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV zu.[30]

• Das 1972 erfolgreiche Volksbegehren „Rundfunkfreiheit" führte zu einem überparteilichen Konsens im Landtag, dessen Vorschlag für einen neuen Art. 111a BV das Volk in einem obligatorischen Verfassungsreferendum nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV zustimmte.[31]

• Dem (erstmals nicht auf eine Änderung der Bayerischen Verfassung, sondern des einfachen Rechts abzielenden) Volksbegehren „Das bessere Müllkonzept" stellte der Landtag gemäß Art. 74 Abs. 4 BV einen Konkurrenzentwurf entgegen, der sich beim Volksentscheid vom 17. Februar 1991 gegen den Gesetzentwurf des Volksbegehrens (mit 51,0 % Ja-Stimmen gegenüber 43,5 % Ja-Stimmen für den Gesetzentwurf des Volksbegehrens) durchsetzte.[32]

• 1995 reüssierte der (verfassungsändernde) Gesetzentwurf des Volksbegehrens zur Einführung der kommunalen Institute Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 gegenüber dem Alternativentwurf des Landtags (57,8 % Ja-Stimmen bzw. 38,7 % Ja-Stimmen), sodass erstmals der Gesetzentwurf eines Volksbegehrens Gesetzeskraft erlangte.[33]

• Auch der (verfassungsändernde) Gesetzentwurf des Volksbegehrens zur Abschaffung des Senats war im Volksentscheid vom 8. Februar 1998 gegen die Konkurrenzvorlage des Landtags zur Reform des Senats erfolgreich (69,2 % Ja-Stimmen bzw. 23,6 % Ja-Stimmen).[34]

---

27 Eine komplette Auflistung der Volksbegehren und Volksentscheide seit 1946 ist von den Internetseiten des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob_seit-1946.pdf bzw. http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 03.12.2013). Zu den einzelnen Volksbegehren und Volksentscheiden seit 1998 sind umfangreiche Informationen abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/vb-ve (Stand: 03.12.2013).

28 Damit wollte man die Belange der Landwirtschaft berücksichtigen; s. die Äußerung des Bericht erstattenden Ministerpräsidenten Hoegner in der Sitzung des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung vom 30.07.1946, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Band I (1947), S. 179.

29 Zur Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens vgl. den Abschnitt „Zulassungsverfahren" im vorliegenden Artikel.

30 S. dazu Jung (wie Anm. 21) (Stand: 03.12.2013).

31 S. dazu Zacher (wie Anm. 24), 737/740; Sebastian Lindmeyr, in: Markus Behmer / Bettina Hasselbring (Hg.): Radiotage, Fernsehjahre. Interdisziplinäre Studien zur Rundfunkgeschichte nach 1945, Münster 2006, S. 29–32.

32 S. Nr. 7 der Liste „Volksentscheide in Bayern seit 1946" des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 03.12.2013). Zacher (wie Anm. 24), 737/740 f.

33 S. Nr. 8 der Liste „Volksentscheide in Bayern seit 1946" des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 03.12.2013); Jung (wie Anm. 21).

34 S. Nr. 11 der Liste „Volksentscheide in Bayern seit 1946" des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 03.12.2013).

**Jugendliche bei einer Sitzblockade in München 1970**
*Foto: ullstein bild – Rudolf Dietrich*

**Protest gegen den Bau der Wiederaufbereitungsanlage für Kernbrennstoffe bei Wackersdorf während des Ostermarsches 1986: Teilnehmerin vom Bund für Umwelt und Naturschutz in Deutschland**
*Foto: ullstein bild – Wolfgang M. Weber*

• Dem (auf eine Änderung des einfachen Rechts gerichteten) Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz!“ stimmten im Volksentscheid vom 4. Juli 2010 61,0 % der Abstimmenden zu; der Landtag hatte keinen Alternativentwurf vorgelegt.[35]

Die Abstimmungsbeteiligung bei den Volksentscheiden reichte von 36,8 % (kommunaler Bürgerentscheid) bis 43,8 % (Volksentscheid zum Abfallrecht).

Für das (nicht verfassungsändernde) Volksbegehren „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“ hatten sich 1 352 618 Stimmberechtigte eingetragen, was einem Anteil von 14,3 % entsprach.[36] Nachdem der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Volksbegehren in seiner Entscheidung vom 22. Oktober 2012[37] mit Blick auf Art. 73 BV für zulässig erklärt hatte, hat der Landtag den Gesetzentwurf des Volksbegehrens unverändert angenommen (Gesetz zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes vom 7. Mai 2013, GVBl. S. 251), sodass ein Volksentscheid entfiel (Art. 73 Abs. 3 LWG).

## Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Volksgesetzgebung in Bayern

Wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits 1949 entschieden hat, sind die in der Verfassung selbst enthaltenen Vorgaben für die Volksgesetzgebung abschließend, sodass die einschlägigen Regelungen im Landeswahlgesetz nur technische Einzelheiten zum Gegenstand haben, nicht aber eigene inhaltliche Anforderungen für Volksbegehren und Volksentscheid aufstellen dürfen. Eine Ausnahme bildet insoweit das vom Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 17. September 1999[38] aus einer Lücke der Verfassung hergeleitete Erfordernis eines Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden über verfassungsändernde Volksbegehren. In diesem Abschnitt wird auf die wesentlichen inhaltlichen Anforderungen eingegangen, während weitere Einzelfragen im Rahmen der Darstellung über den Ablauf des Volksgesetzgebungsverfahrens behandelt werden.

### Das Volk als Gesetzgeber

#### Das Verhältnis von Volks- und Parlamentsgesetzgebung in Bayern

In Anbetracht der hohen Wertschätzung, welche die Bayerische Verfassung der Volksgesetzgebung entgegenbringt,[39] kommt der Parlamentsgesetzgebung trotz der grundsätzlichen Entscheidung der Verfassung für eine repräsentative Demokratie[40] keine höhere Wertigkeit zu als der Volksgesetzgebung; vielmehr stehen beide Arten der Gesetzgebung grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander.[41]

Diese normative Gleichwertigkeit darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit die Gesetzgebung durch den Landtag tatsächlich die Regel, die Volksgesetzgebung hingegen die Ausnahme ist.[42] Besonders deutlich wird dies mit

35 S. Nr. 14 der Liste „Volksentscheide in Bayern seit 1946“ des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe_seit_1946.pdf (Stand: 03.12.2013).
36 S. Nr. 19 der Liste „Volksbegehren in Bayern seit 1946“ des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob_seit-1946.pdf (Stand: 03.12.2013).
37 BayVBl. 2013, 170.
38 VerfGHE 52, 104.
39 VerfGHE 52, 104/126; 60, 131/145.
40 VerfGHE 52, 104/133; 53, 42/61; 55, 28/41.
41 VerfGHE 29, 244/265; 38, 51/58; 43, 35/55; 53, 42/61; 61, 78/90. Eine bedeutende Ausnahme bildet das sogenannte „Finanztabu“ des Art. 73 BV (vgl. hierzu auch den Abschnitt „Der Finanzvorbehalt des Art. 73 BV als besondere Grenze der Volksgesetzgebung“ in diesem Artikel).

**Unterschriftensammlung gegen die Erhöhung der Kosten für Kindertagesstätten 1972; Demonstration der Eltern gegen erhöhte Gebühren und für verbesserte Ausstattung und Mitbestimmung in den Kindergärten sowie Unterstützung von Elterninitiativgruppen** *Foto: ullstein bild – Erhard Rogge*

Blick auf Art. 74 Abs. 1 BV, der für ein erfolgreiches Volksbegehren die Sammlung der Unterschriften eines Zehntels der stimmberechtigten Staatsbürger verlangt. Nach der Bayerischen Verfassung kann daher das Volk nicht in größerem Umfang an die Stelle der Repräsentativorgane treten, sodass die Volksgesetzgebung nur ergänzend wirken, nicht aber die kontinuierliche Arbeit des Parlaments ersetzen kann.

Soweit allerdings Volksgesetzgebung praktiziert wird, bedeutet die rechtliche Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgebungsarten, dass das Volk an die Stelle des Parlaments tritt. Das heißt auch, dass es denselben – durch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und die Bestimmungen der Bayerischen Verfassung vorgegebenen – Beschränkungen unterliegt wie der Landtag. Ferner folgt daraus, dass vom Volk beschlossene Gesetze durch Parlamentsgesetze aufgehoben oder geändert werden können,[43] wie umgekehrt die Volksgesetzgebung auch auf die Änderung oder die Aufhebung eines geltenden Parlamentsge-setzes gerichtet sein kann.[44] Dies ist zu unterscheiden von der – nach der Verfassung nicht zulässigen – Referendumsinitiative, die zum Ziel hat, bereits das Inkrafttreten eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes zu verhindern.

### Beschränkungen, denen Volks- und Parlamentsgesetzgebung unterliegen

Selbstverständlich ist zunächst, dass das Volksbegehren auf die Schaffung eines Gesetzes gerichtet sein muss, das allerdings (wie ausgeführt) auch die Aufhebung eines anderen Gesetzes zum Inhalt haben kann. Dem entsprechend bestimmt Art. 74 Abs. 2 BV, dass dem Volksbegehren „ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen“ muss. Politische Forderungen oder Proklamationen[45] können damit ebenso wenig Gegenstand eines Volksbegehrens sein wie Entscheidungen der Exekutive (Verwaltung).[46] Das Volksbegehren darf auch nicht darauf abzielen, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen.[47]

Da das Volk als *Landes*gesetzgeber tätig wird, kann es auch nur solche Gesetze erlassen, die in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallen. Soweit die Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 70 bis 74 GG) die Gesetzgebungsbefugnis hingegen dem Bund zuweist, kann sie weder vom Landtag noch vom (bayerischen) Volk wahrgenommen werden. Die Frage, ob ein Volksbegehren mit den Kompetenznormen des Grundgesetzes vereinbar ist, wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof geprüft, sofern er gemäß Art. 67 BV in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG oder Art. 73 Abs. 5 LWG über die Zulassung eines Volksbegehrens zu entscheiden hat.[48]

In gleicher Weise prüft der Bayerische Verfassungsgerichtshof in diesem Verfahren, ob das auf eine Änderung des einfachen Rechts gerichtete Volksbegehren den von der Bayerischen Verfassung vorgegebenen Rahmen einhält.[49]

### Der Finanzvorbehalt des Art. 73 BV als besondere Grenze der Volksgesetzgebung

Betrafen die bisher dargelegten Beschränkungen Parlaments- und Volksgesetzgebung gleichermaßen, stellt das sogenannte „Finanztabu“ des Art. 73 BV – „Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“ – eine gewichti-

42 VerfGHE 53, 42/61; Wilhelm Hoegner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1949, S. 63.
43 VerfGHE 47, 1/16; 53, 42/61.
44 VerfGHE 29, 244/253; 31, 77/93.
45 VerfGHE 29, 244/254; 31, 77/91.
46 VerfGHE 40, 94/103.
47 VerfGHE 53, 42/72 f.
48 VerfGHE 38, 51/57 ff.; 40, 94/101 ff.; 43, 35/56; 62, 1/11.
49 VerfGHE 53, 42/60; 58, 113/124; 61, 78/84; VerfGH BayVBl. 2013, 170.

**Glocke zum 25-jährigen Jubiläum des Senats. Das im selben Jahr abgehaltene Volksbegehren „Schlanker Staat ohne Senat" zielte auf die Abschaffung des Senats ab. An dem Volksentscheid vom 8. Februar 1998 beteiligten sich 39,9 % der Stimmberechtigten. Von den gültigen Stimmen votierten 2 412 944 (69,2 %) für die Abschaffung des Senats. Im September 1999 erklärte der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Regelungen des Volksentscheids für verfassungskonform. Damit hörte der Senat zum 1. Januar 2000 auf zu bestehen.** *Foto: SZ-Photo – Andreas Heddergott*

ge Limitierung gerade der Volksgesetzgebung dar; insoweit gilt das grundsätzlich gleichberechtigte Nebeneinander der Gesetzgebungsarten nicht. Die Tragweite dieser Bestimmung erschließt sich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung unter „Staatshaushalt" im Sinn des Art. 73 BV nicht nur (formell) den Haushaltsplan und seine Feststellung durch das Haushaltsgesetz (Art. 78 Abs. 3 BV) versteht, sondern (materiell) die „Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates".[50] Damit sind neben dem Haushaltsplan und dem Haushaltsgesetz, die wegen ihrer Komplexität ohnehin dafür ungeeignet wären,[51] zwei weitere Gruppen von Gesetzen der Volksgesetzgebung entzogen.

Hier geht es zum einen um Gesetze, die, ohne formal einen Eingriff in das Haushaltsgesetz zum Gegenstand zu haben, einzelne Ansätze im Staatshaushalt betreffen. Unzulässig war deshalb das Volksbegehren „Für Bayern – Nein zum Transrapid!", das darauf abzielte, dem Freistaat Bayern die im Nachtragshaushalt 2008 bewilligte finanzielle Beteiligung am Bau der Magnetschwebebahn zu untersagen. Darin hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof einen Akt der Haushaltsgesetzgebung gesehen, der „ausnahmslos unzulässig [ist], ohne dass es auf den Umfang der finanziellen Auswirkungen ankommt. Für die Beurteilung ist auch nicht maßgeblich, ob das Gesetzesvorhaben Einsparungen oder Mehrausgaben zum Gegenstand hat […] und ob günstigere Alternativen in Betracht kommen. Denn Art. 73 BV schließt Volksentscheide und Volksbegehren zur Haushaltsgesetzgebung generell aus, da die Budgethoheit des Parlaments unabhängig von den konkreten finanziellen Konsequenzen in jedem Fall beeinträchtigt wird. Insoweit ist der Vorrang des parlamentarischen Budgetrechts im Verhältnis zur Volksgesetzgebung in der Verfassung selbst angelegt."[52]

Zum anderen sind, was praktisch bedeutsamer ist, auch solche Gesetze nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gemäß Art. 73 BV von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen, die zwar keine Haushaltsansätze *zum Gegenstand* haben, deren Vollzug sich aber in erheblicher Weise auf den Staatshaushalt *auswirkt*. Das erste Beispiel hierfür war ein Volksbegehren zur Festschreibung der schulischen Lernmittelfreiheit in der Bayerischen Verfassung, das der Bayerische Verfassungsgerichtshof insoweit in seiner Entscheidung vom 15. Dezember 1976[53] zwar zugelassen hat, das aber in der Folge von lediglich 6,4 % der Stimmberechtigten unterstützt wurde, sodass es nicht zum Volksentscheid kam.[54] In Anbetracht des in der Bayerischen Verfassung angelegten Spannungsverhältnisses zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung, von denen keine den Primat beanspruchen könne, sah der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Notwendigkeit, Art. 73 BV so auszulegen, dass er „mit den elementaren Grundsätzen der Bayerischen Verfassung über die Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung vereinbar ist".[55] Den Ausschluss eines jeglichen finanzwirksamen Gesetzes von der Volksgesetzgebung hat er deshalb abgelehnt. Andererseits hat er Art. 73 BV nicht dahingehend ausgelegt, dass finanzwirksame Volksbegehren schlechthin zulässig wären. Zur Begründung hat er einerseits auf die Gefahr eines Missbrauchs der Volksgesetzgebung verwiesen, die darin bestehe, dass Interessengruppen den von ihnen

50 VerfGHE 29, 244/LS 8 und S. 267; ausdrückliche Bestätigung dieser Formel, die in VerfGHE 47, 276/303 nur referiert wird, in VerfGHE 61, 78/85 und VerfGH BayVBl. 2013, 170/172.
51 VerfGHE 29, 244/267; 61, 78/89.
52 VerfGHE 61, 78/90.
53 VerfGHE 29, 244.
54 S. Nr. 6 der Liste „Volksbegehren in Bayern seit 1946" des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; abrufbar unter http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob_seit-1946.pdf (Stand: 03.12.2013).
55 VerfGHE 29, 244/265.

**Wähler und Wahlhelferin bei der bayerischen Landtagswahl vom 21. September 2003**

*Foto: ullstein bild – ddp*

vertretenen Bürgern Sondervorteile verschaffen wollten;[56] andererseits gefährde eine unbeschränkte Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren die Budgetverantwortung des Landtags und die auch durch sie zu sichernde Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane.[57] Dementsprechend hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof Sinn und Zweck des Art. 73 BV auch darin gesehen, ausgabenwirksame Gesetze weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen, da allein dieser alle Einnahmen und notwendigen Ausgaben insgesamt im Blick habe, diese unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Verfassung und des Vorbehalts des Möglichen sowie eines von ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander setzen könne und für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sorgen müsse, etwa durch höhere Kreditaufnahmen oder durch Steuererhöhungen.[58] Diese Funktion könne das Parlament nicht erfüllen, wenn Volksbegehren auch Gesetze zum Inhalt haben könnten, die das Budgetrecht des Parlaments erheblich beeinträchtigten, da das Parlament dann durch verschiedene, möglicherweise sogar gegenläufige Volksentscheide zu wiederholten Umschichtungen der Planung und Prioritätensetzung gezwungen würde und nicht mehr in vollem Umfang in der Lage wäre, entsprechend dem Wählerauftrag politische Gestaltung finanziell umzusetzen und zu verantworten.[59]

Nach der vor diesem Hintergrund vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof entwickelten Formel sind „Volksbegehren mit Art. 73 BV unvereinbar, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen würden, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten".[60]

Zur Klärung der Frage, ob ein finanzwirksamer Volksgesetzentwurf im Erfolgsfall zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags führen würde, bedarf es einer wertenden Gesamtbetrachtung im Einzelfall.[61] Ein Kriterium ist dabei das Verhältnis der bei einem Erfolg des Volksbegehrens entstehenden Mehrkosten zum Gesamthaushalt. Im Fall des Volksbegehrens zur Lernmittelfreiheit hätten die jährlichen Mehrkosten bei einem damaligen Haushaltsvolumen von 25,7 Milliarden DM etwa 15,8 Mio. DM, also etwa 0,06 % des Gesamthaushalts, ausgemacht.[62] Hierin hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof keine wesentliche Beeinflussung des Staatshaushalts gesehen. Er hat allerdings auch betont, dass das Verhältnis der Mehrkosten zum Gesamthaushalt nicht das einzige Kriterium sei. Daneben komme es gegebenenfalls auf die Gesamtkosten an, die ein dem Volksbegehren entsprechendes Gesetz über den Haushaltszeitraum hinweg verursachen würde, sowie auf die Art und Dauer der Belastungen. Er hat deshalb 1994 ein Volksbegehren nicht zugelassen, das eine Beschränkung der Klassenstärke auf 30 Schüler zum Ziel hatte, obwohl die Mehrkosten (zunächst) auch etwa 0,06 % bis 0,071 % des Haushalts ausgemacht hätten.[63] Die wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts wurde damit begründet, dass nicht nur auf das erste Jahr abzustellen sei, in dem mit den erforderlichen Neueinstellungen von Lehrern begonnen werde. Bei einer Verteilung der Neueinstellungen auf zehn Jahre ergäben sich nach Ablauf dieses

56 VerfGHE 29, 244/267 f.; 47, 276/305 f.; 53, 42/68.
57 VerfGHE 47, 276/304 ff.; 53, 42/63 f.; 61, 78/89 f.
58 VerfGHE 47, 276/306.
59 VerfGHE 53, 42/67 f.
60 VerfGHE 29, 244/269; 53, 42/67; 61, 78/85; VerfGH BayVBl. 2013, 170/172.
61 VerfGHE 47, 276/Leitsatz 4 und S. 308.
62 VerfGHE 29, 244/269.
63 VerfGHE 47, 276.

**Der bayerische Gesundheitsminister Eberhard Sinner (CSU) am 18. 8. 2003 vor Beginn einer Pressekonferenz zum Thema „Bürgergutachten für Gesundheit" in München. Bayerns Bürger sollten nach Angaben von Sinner eigene Ideen für das deutsche Gesundheitswesen entwickeln. Unter der Obhut von Fachleuten sollten sich 16 regionale Arbeitsgruppen in neun bayerischen Orten Gedanken zur Reform der Gesundheitspolitik machen.**

*Foto: picture-alliance – dpa*

Zeitraums schließlich jährliche Mehrkosten, die zehnmal so hoch seien wie der im ersten Jahr anfallende zusätzliche Aufwand für den Staatshaushalt.[64] Zudem seien die dem Staatshaushalt durch die Schaffung von Beamtenplanstellen entstehenden Kosten unabänderlich, während die Kosten der Lernmittelfreiheit bei schlechter Haushaltslage gekürzt oder gestrichen sowie einem Sinken der Schülerzahlen angepasst werden könnten.[65]

Voraussetzung für die Anwendung des Art. 73 BV ist allerdings stets, dass der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf den *Staats*haushalt betrifft. Das Volksbegehren zur Abschaffung der Studienbeiträge hat der Verfassungsgerichtshof deshalb als zulässig angesehen, weil es (im Unterschied zum Staatshaushalt) die Körperschaftshaushalte der Hochschulen betraf und der Staat aus Rechtsgründen nicht verpflichtet war, die bei den Hochschulen wegfallenden Einnahmen zu kompensieren.[66]

Insgesamt schränkt Art. 73 BV die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung in Bayern erheblich ein.

### Das Koppelungsverbot

Aus dem Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (Art. 7 Abs. 2 BV) und Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV – „Träger der Staatsgewalt ist das Volk." – folgt, dass der Bürger bei den Einzelakten der Volksgesetzgebung und in allen anderen Fällen, in denen ihm nach der Verfassung die Ausübung der Staatsgewalt zukommt, die Möglichkeit haben muss, seinen eigenen, autonomen und souveränen Willen unverfälscht und unverkürzt zum Ausdruck zu bringen.[67] Deshalb ist es nicht zulässig, sachlich nicht zusammenhängende Materien in einem Volksbegehren zu verbinden und dem Bürger so nur noch die Wahl zu lassen, die Regelungen „im Paket" zu befürworten oder abzulehnen.[68]

### Das Einleitungsquorum des Art. 74 Abs. 1 BV

Wie bereits mehrfach erwähnt, setzt die Rechtsgültigkeit eines Volksbegehrens ferner voraus, „dass ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt" (Art. 74 Abs. 1 BV). Ohne diese Unterstützung findet kein Volksentscheid über das Gesetzesbegehren statt. Dieses Erfordernis dient dazu, „der Volksgesetzgebung die erforderliche Dignität und Wirksamkeit zu verleihen, eine angemessene Kräfteverteilung zu erreichen und die notwendige demokratische Legitimation zu gewährleisten".[69] Bemerkenswert ist, dass die Verfassung demgegenüber für die Gültigkeit eines Volksentscheids auch im Rahmen der Volksgesetzgebung kein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum verlangt.[70]

## Das Volk als verfassungsändernder Gesetzgeber

### Die Zulässigkeit vollplebiszitärer Verfassungsänderungen

Die obige Aufstellung zeigt, dass manche Volksbegehren nicht Volksgesetzgebung im von der Verfassung vorgegebenen Rahmen, sondern die Verschiebung dieses Rahmens selbst zum Ziel hatten. Die Zulässigkeit solcher Volksbe-

64 VerfGHE 47, 276/309.
65 VerfGHE 47, 276/309 f.
66 VerfGH BayVBl. 2013, 170.
67 VerfGHE 53, 23/29 f.
68 VerfGHE 53, 23/29 ff.
69 VerfGHE 53, 42/62.
70 Zur vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Ausnahme bei verfassungsändernden Volksentscheiden vgl. auch den Abschnitt „Das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden über vollplebiszitäre Verfassungsänderungen" in diesem Artikel.

**Ein Symbolfoto für Nichtwähler**
*Foto: ullstein bild – CHROM-ORANGE / Christian Ohde*

gehren ist allerdings nicht selbstverständlich, da Art. 75 BV, der Änderungen der Verfassung regelt, eine Änderung im Wege der Volksgesetzgebung nicht ausdrücklich erwähnt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat jedoch in seiner Entscheidung vom 17. September 1999 die von ihm schon vorher[71] angenommene Zulässigkeit vollplebiszitärer Verfassungsänderungen damit begründet, dass

- der Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung das im diskutierten Verfassungsentwurf enthaltene Verbot der Verfassungsänderung durch Volksgesetzgebung aufgegeben hat, wenn auch aus unklaren Gründen,[72]
- auch § 10 Nr. 1 der Bamberger Verfassung von 1919, auf die in den Beratungen des Verfassungsausschusses mehrfach Bezug genommen wurde, die Möglichkeit verfassungsändernder Volksgesetzgebung vorsah,
- die hohe Wertschätzung, welche die Bayerische Verfassung der Volksgesetzgebung entgegenbringt, dafür spricht, dass eine Änderung der Verfassung auch im vollplebiszitären Verfahren nach Art. 74 BV möglich ist und nicht nur im Verfahren nach Art. 75 Abs. 2 BV.[73]

Bisher ist es in zwei Fällen zu einer vollplebiszitären Verfassungsänderung nach Art. 74 BV gekommen: 1995 wurden das kommunale Bürgerbegehren und der kommunale Bürgerentscheid in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV verankert,[74] während durch Volksentscheid vom 8. Februar 1998 die Verfassungsbestimmungen zum Bayerischen Senat aufgehoben und damit der Senat abgeschafft wurde.[75]

**Das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden über vollplebiszitäre Verfassungsänderungen**

Selbstverständlich gelten das Koppelungsverbot und das Einleitungsquorum des Art. 74 Abs. 1 BV auch für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung. Es stellt sich jedoch die Frage, ob für die Änderung der Verfassung darüber hinaus nicht strengere Anforderungen zu gelten haben als für die Volksgesetzgebung bei einfachem Landesrecht. Da die Verfassung ihre vollplebiszitäre Änderung nicht thematisiert und damit nicht regelt, können von ihrem Wortlaut her insoweit nur die Bestimmungen des Art. 74 BV zum Tragen kommen, der auch für die einfachgesetzliche Volksgesetzgebung gilt. Das Volk könnte also die Verfassung unter denselben Voraussetzungen ändern wie jedes einfache Gesetz; der Verfassung käme gegenüber dem einfachen Gesetz im Rahmen der Volksgesetzgebung kein erhöhter Bestandsschutz zu, obwohl die Hürde für die Änderung der Verfassung auf Initiative des Parlaments (Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl und Verfassungsreferendum) so hoch liegt wie in keinem anderen deutschen Land.

Diese – als misslich erkannte – Konsequenz meinte der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 2. Dezember 1949[76] hinnehmen zu müssen. In seiner Entscheidung vom 17. September 1999[77] hat er diese Ansicht aber aufgegeben. Die Verhandlungen im Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung und in der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung selbst zeigten, dass es dem Verfas-

71 VerfGHE 2, 181/219; 50, 181/201.
72 Vgl. hierzu auch den Abschnitt „Die Verhandlungen im Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung (1946)“ in diesem Artikel.
73 VerfGHE 52, 104/126.
74 Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995, GVBl. S. 730.
75 Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats vom 20. Februar 1998, GVBl. S. 42.
76 VerfGHE 2, 181/219.
77 VerfGHE 52, 104.

**Gegner der EU-Verfassung demonstrieren am 27. Mai 2005 vor dem Bundesrat, wo die Länderkammer über die Annahme der Verfassung der Europäischen Union berät.**

*Foto: SZ-Photo – Rolf Zöllner*

sungsgeber auf eine ausreichende demokratische Legitimation und Stabilität der Verfassung angekommen sei. So sei zwar das ursprünglich vorgesehene Zustimmungsquorum beim obligatorischen Verfassungsreferendum aufgegeben worden, allerdings nur, weil man durch die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtags in Verbindung mit einer einfachen Mehrheit beim Volksentscheid die Legitimation und Stabilität der Verfassung als gewahrt angesehen habe.[78] Auch aus weiteren Erwägungen, insbesondere aus dem Vergleich mit der verfassungsrechtlichen Lage in anderen deutschen Ländern, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof hergeleitet, dass die Verfassung auch im Volksgesetzgebungsverfahren gegenüber dem einfachen Recht einen erhöhten Bestandsschutz genießen müsse.[79] Es liege insoweit eine „planwidrige Unvollständigkeit des Verfassungstextes vor, eine Lücke, die im Wege der Auslegung zu schließen ist".[80] Der Gesetzgeber sei von Verfassung wegen verpflichtet, den Willen der Verfassung einfachgesetzlich zu konkretisieren. Dabei müsse er einerseits die Verfassungsstabilität und eine hinreichende demokratische Legitimation plebiszitärer Verfassungsänderungen gewährleisten, andererseits dürfe er aber vor dem Hintergrund der hohen Wertschätzung der Verfassung für die Volksgesetzgebung das erforderliche Quorum nicht so hoch ansetzen, dass die plebiszitäre Verfassungsänderung praktisch unmöglich würde.[81] Eine mögliche Lösung sei ein Zustimmungsquorum von 25 % der Stimmberechtigten beim Volksentscheid; diese Regelung hat der Verfassungsgerichtshof „ab Verkündung dieser Entscheidung" bis zu einer Regelung durch den Gesetzgeber angeordnet.[82] Durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 28. Juni 2000[83] hat der Gesetzgeber das vom Verfassungsgerichtshof vorgeschlagene Zustimmungsquorum eingeführt (s. jetzt Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG).

### Die demokratischen Grundgedanken der Verfassung als Grenze ihrer Änderbarkeit[84]

Insbesondere der Finanzvorbehalt des Art. 73 BV und das nach dem Verfassungsgerichtshof in der Verfassung angelegte Erfordernis eines Quorums bei Volksentscheiden über plebiszitär initiierte verfassungsändernde Gesetze legen die Frage nahe, ob sich der verfassungsrechtliche Rahmen für die Volksgesetzgebung dadurch erweitern ließe, dass ebendiese Beschränkungen bzw. Hürden durch eine Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung beseitigt oder gesenkt werden.

Dieser Versuch wurde 1999 mit einem Volksbegehren über den „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern" unternommen. Der Gesetzentwurf sah unter anderem vor,

- das Einleitungsquorum für ein Volksbegehren von 10 % auf 5 % der Stimmberechtigten zu senken,
- das Zustimmungsquorum bei vollplebiszitären Verfassungsänderungen zu beseitigen und

78 VerfGHE 52, 104/128 unter Verweis auf die Protokolle der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung und ihres Verfassungsausschusses.
79 S. zur Argumentation im Einzelnen VerfGHE 52, 104/129 ff.
80 VerfGHE 52, 104/134.
81 VerfGHE 52, 104/135.
82 VerfGHE 52, 104/135 f. Mit der zeitlichen Einschränkung ist auch klargestellt, dass die Entscheidung vom 17. September 1999 der Gültigkeit des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995 zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht entgegensteht, bei dem (bei einer Abstimmungsbeteiligung von 36,8 % und 57,8 % Ja-Stimmen) eine Zustimmung von 25 % der Stimmberechtigten nicht erreicht wurde. Zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid s. die Entscheidung vom 29. August 1997 (VerfGHE 50, 181).
83 GVBl. S. 365.
84 Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

**Horst Halser, Mitglied im Landesvorstand der bayerischen ÖDP, am 17. Juli 2009 in München vor dem bayerischen Innenministerium mit einer Kiste mit Unterschriftenlisten für das Nichtraucher-Volksbegehren**

*Foto: picture-alliance – dpa*

• den Finanzvorbehalt auf das Haushaltsgesetz zu beschränken.[85]

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Verfassung nicht nur dem einfachen Gesetzgeber Grenzen setzt, sondern auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber Eingriffe in ihre Kerninhalte, in ihre Substanz, untersagt. Damit ist die bereits erwähnte sogenannte „Ewigkeitsklausel" angesprochen, nach der „Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken dieser Verfassung widersprechen, […] unzulässig [sind]" (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV). Diese Grenze gilt für jedwede Verfassungsänderung, unabhängig davon, ob sie vom Landtag oder aus dem Volk heraus initiiert wurde. Mit Blick auf die Volksgesetzgebung hatte der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 17. September 1999 betont, dass nicht nur das Bestehen plebiszitärer Elemente, sondern auch die Entscheidung für die repräsentative Demokratie zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung zählt.[86] In seiner Entscheidung vom 31. März 2000 hat er die gegenüber dem einfachen Recht erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie deren Sicherung auch durch das parlamentarische Budgetrecht zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung gerechnet und deshalb die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern" verneint.[87] Aus dieser Entscheidung ergibt sich, dass der Spielraum für eine Ausweitung der Volksgesetzgebung begrenzt ist.

## Der Ablauf des Volksgesetzgebungsverfahrens

Nach der Diskussion wesentlicher verfassungsrechtlicher Fragen und Probleme soll abschließend auf den Ablauf des Volksgesetzgebungsverfahrens eingegangen werden.[88]

### Volksbegehren

Das Volksbegehren als erste Stufe der Volksgesetzgebung ist nach dem Landeswahlgesetz noch einmal in zwei Abschnitte unterteilt, nämlich in das Zulassungsverfahren und die eigentliche Durchführung des Volksbegehrens.

#### Zulassungsverfahren

Das Volksbegehren beginnt gemäß Art. 63 Abs. 1 LWG damit, dass ein von mindestens 25 000 Stimmberechtigten unterzeichneter Zulassungsantrag, dem der ausgearbeitete und mit Gründen versehene Gesetzentwurf des Volksbegehrens beizufügen ist, an das Bayerische Staatsministerium des Innern gerichtet wird. Die Unterschriften müssen auf Unterschriftenbogen nach dem Muster der Anlage 18 zur Landeswahlordnung (LWO) abgegeben werden (§ 72 Abs. 1 Satz 1).[89]

Erachtet das Staatsministerium des Innern die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben, hat es darüber die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG in Verbindung mit Art. 67 BV). Wie das Staatsministerium des Innern hat auch der Verfassungsgerichts-

85 VerfGHE 53, 42/44 f., auch zu den weiteren Inhalten des Gesetzentwurfs.
86 VerfGHE 52, 104/133.
87 VerfGHE 53, 42/60 ff. Eine nähere Erörterung der Entscheidung würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen.
88 S. hierzu im Einzelnen auch die Informationen auf den Internetseiten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern unter http://www.stmi.bayern.de/bus/wahlen/volk (Stand: 03.12.2013).
89 S. im Einzelnen Bayerisches Staatsministerium des Innern, Merkblatt zum Zulassungsantrag für ein Volksbegehren; abrufbar unter http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/bus/wahlen/110303_merkblatt.pdf (Stand: 03.12.2013).

**Drei Oktoberfestbesucherinnen in Tracht machen am Eingang des Oktoberfestes in München mit Lebkuchenherzen auf das Volksbegehren zum Nichtraucherschutz aufmerksam.**

*Foto: picture-alliance – dpa*

hof, der spätestens drei Monate nach Anrufung durch das Staatsministerium des Innern über die Zulassung des Volksbegehrens entscheiden muss (Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LWG), nur die Rechtmäßigkeit, nicht aber die Zweckmäßigkeit des Volksbegehrens zu prüfen. Stellt der Verfassungsgerichtshof fest, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht gegeben sind, ist das Verfahren damit beendet.

Obwohl dieses Zulassungsverfahren nicht im Wortlaut der Verfassung verankert ist, ist es mit ihr vereinbar, weil es in der Sache keine in Art. 74 BV nicht vorgesehenen Hürden aufstellt, sondern lediglich dazu dient, völlig aussichtslose oder rechtswidrige Volksbegehren bereits in einem frühen Stadium auszuscheiden.[90]

### Durchführung des Volksbegehrens

Wird dem Zulassungsantrag durch das Staatsministerium des Innern oder durch den von diesem angerufenen Verfassungsgerichtshof stattgegeben, legt das Staatsministerium des Innern eine vierzehntägige Eintragungsfrist fest, die frühestens acht und spätestens zwölf Wochen nach Veröffentlichung des Volksbegehrens im Staatsanzeiger beginnt (Art. 65 LWG). Während der Eintragungsfrist haben die Stimmberechtigten die Gelegenheit, sich bei ihrer Gemeinde für das Volksbegehren einzutragen und so zur Erreichung des Einleitungsquorums von 10 % der Stimmberechtigten nach Art. 74 Abs. 1 BV beizutragen (Art. 65 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 2 LWG).

### Verfahren im Landtag

Wird das Einleitungsquorum erreicht, ist das Volksbegehren vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Landtag zu unterbreiten (Art. 74 Abs. 3 BV), der es binnen drei Monaten zu behandeln hat (Art. 73 Abs. 1 Satz 1 LWG). Hält der Landtag das Volksbegehren für unzulässig, ist zu unterscheiden: Hat der vom Staatsministerium des Innern angerufene Verfassungsgerichtshof die Zulassungsvoraussetzungen bejaht, ist der Landtag hieran nach ganz herrschender Auffassung gebunden.[91] War das Volksbegehren hingegen vom Staatsministerium des Innern ohne Anrufung des Verfassungsgerichtshofs für zulässig erachtet worden, kann der Landtag einen Beschluss über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens herbeiführen (Art. 73 Abs. 5 Satz 1 LWG), gegen den jeder Unterzeichner die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragen kann (Art. 73 Abs. 5 Satz 2 LWG in Verbindung mit Art. 67 BV). Im Übrigen hat der Landtag in der Sache folgende Entscheidungsmöglichkeiten: Er kann zunächst den begehrten Gesetzentwurf unverändert annehmen, sodass sich ein Volksentscheid grundsätzlich erübrigt; hatte der Gesetzentwurf des Volksbegehrens allerdings eine Verfassungsänderung zum Gegenstand, bleibt ein Volksentscheid wegen Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV erforderlich. Lehnt der Landtag den Gesetzentwurf des Volksbegehrens ab, ist er binnen drei Monaten nach dem Landtagsbeschluss dem Volk zur Entscheidung vorzulegen (Art. 74 Abs. 5 Satz 1 BV). Dabei kann der Landtag dem Volk auch einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vorlegen (Art. 74 Abs. 4 BV). In diesem Fall ist umstritten und vom Verfassungsgerichtshof noch nicht entschieden, welche Zustimmungserfordernisse für den Gegenentwurf des Landtags gelten, wenn er eine Verfassungsänderung beinhaltet. Teilweise wird der Gegenentwurf als eine gewöhnliche parlamentarisch initiierte Verfassungsänderung angesehen, sodass im Landtag eine Mehrheit von

---

90 VerfGHE 43, 35/55; 47, 265/271.

91 Karl Schweiger, in: Hans Nawiasky / Karl Schweiger / Franz Knöpfle (Hg.): Die Verfassung des Freistaates Bayern, Rn. 6 zu Art. 74 (Stand: Mai 1995); Theodor Meder: Die Verfassung des Freistaates Bayern, [4]Stuttgart 1992, Rn. 6 zu Art. 74; Konrad Kruis, BayVBl. 1973, 509/513.

**Zwei Mitarbeiter des Rathauses in Frankfurt am Main stehen am 11. November 2011 in Frankfurt am Main während der Vorstellung der Kampagne „Frankfurt fragt mich – Bürgerhaushalt 2013" vor Stellwänden mit Fotomotiven der Aktion.**

*Foto: picture-alliance – dpa*

zwei Dritteln der Mitglieder erforderlich sei (Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV), während es beim anschließenden obligatorischen Verfassungsreferendum zum Landtagsentwurf (entgegen Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG) auf ein Zustimmungsquorum nicht ankommen könne.[92] Andererseits wird argumentiert, dass das Verfahren insgesamt ein im Wege der Volksgesetzgebung betriebenes bleibe, sodass der Landtag auch einen verfassungsändernden Gegenentwurf mit einfacher Mehrheit beschließen könne, der allerdings zur Annahme im Volksentscheid das Zustimmungsquorum von 25% der Stimmberechtigten erreichen müsse.[93]

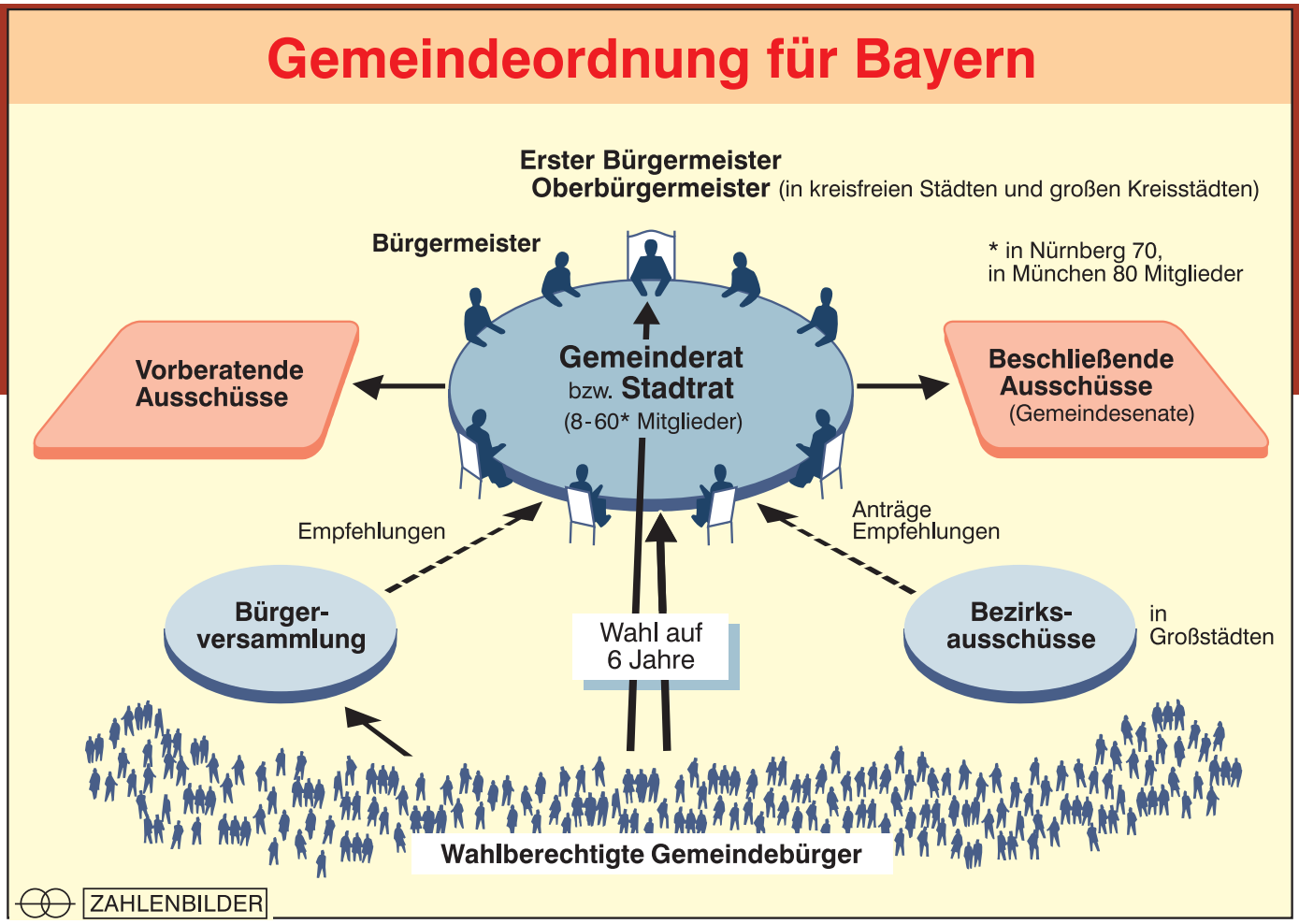
### Volksentscheid

Kommt es nach dem zuvor Gesagten zu einem Volksentscheid binnen drei Monaten ab Beschluss des Landtags (Art. 74 Abs. 5 Satz 1 BV), so ist gemäß Art. 74 Abs. 7 BV jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf „mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll". Mit „Weisung" ist eine Erläuterung gemeint, die sich nach Art. 75 Abs. 2 Nr. 3 LWG auch auf die Auffassung des Landtags einschließlich des dortigen Abstimmungsergebnisses bezieht.

Stehen mehrere miteinander unvereinbare Gesetzentwürfe zum Volksentscheid an, kann der oder die Abstimmende gleichwohl zu mehreren der Gesetzentwürfe oder zu jedem einzelnen Gesetzentwurf mit „Ja" stimmen und auf diese Weise zum Ausdruck bringen, dass er oder sie die befürworteten Gesetzentwürfe jeweils dem bisherigen Rechtszustand vorzieht (Art. 76 Abs. 4 Satz 1 LWG). Dies kann aber dazu führen, dass mehrere miteinander unvereinbare Gesetzentwürfe mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhalten, also jeweils angenommen wären. Die abstimmende Person kann deshalb zusätzlich kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie für diesen Fall vorzieht (Stichfrage; Art. 76 Abs. 4 Satz 2 LWG). Angenommen ist dann derjenige Gesetzentwurf, der bei der Stichfrage die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält (Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LWG). ▌

92 Uwe Lipinski, BayVBl. 2010, 589/591 ff. mit weiteren Nachweisen.

93 Markus Möstl, in: Josef Franz Lindner / Markus Möstl / Heinrich Amadeus Wolff: Die Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009, Rn. 14 zu Art. 74.




**Die bayerische Gemeindeordnung bietet z. B. in Form der Bürgerversammlung Möglichkeiten für direktdemokratisches Engagement.**

*Abb.: Bergmoser und Höller*

**Piktogramm zur Frauenquote**

*Foto: ullstein bild – CHROM-ORANGE / Christian Ohde*

# Direktdemokratische Verfahren auf Landes- und Bundesebene

Von Harald Schoen und Nadja Wehl

Direkte Demokratie in Deutschland – das heißt zuallererst keine direkte Demokratie auf „Bundesebene", wohl aber auf Landesebene und auf kommunaler Ebene. Diese Asymmetrie sähen viele Bürger – legt man Ergebnisse zahlreicher Umfragen zugrunde – jedoch gerne dadurch aufgelöst, dass auch auf Bundesebene direktdemokratische Verfahren eingeführt werden.[1] Auch politische Parteien haben sich solche Forderungen zu eigen gemacht. So brachte die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 2002 eine entsprechende Gesetzesvorlage in den Bundestag ein. In den Jahren 2006 und 2007 legten FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke darauf abzielende Entwürfe vor.[2] Andere Parteien wie die CSU und die AfD fordern direkte Bürgerbeteiligung vor allem in Bezug auf die europäische Integration. Trotz dieser Forderungen und Initiativen wurden bislang weitgehende Volksrechte auf Bundesebene nicht eingeführt, da sich nicht die erforderlichen Mehrheiten in den verfassungsgebenden Organen fanden.

Auch wenn sich die Rechtslage nicht geändert hat, so hat sich doch die Diskussion über direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene gewandelt. Lange Zeit wurden, nicht selten unter Verweis auf die – vermeintlich – schlechten Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik, Vorschläge, direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene einzuführen, pauschal zurückgewiesen.[3] Mittlerweile werden entsprechende Initiativen we-

1 Siehe Lars P. Feld / Zohal Hessami / Lisa Reil: Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland? Ergebnisse einer Umfrage zur Einführung direkter Volksrechte auf Bundesebene, in: Jahrbuch für Direkte Demokratie 2010, hg. v. Lars P. Feld / Peter M. Huber / Otmar Jung / Christian Welzel / Fabian Wittreck, Baden-Baden 2011, S. 107–134, hier: S. 115–116; Shaun Bowler / Todd Donovan / Jeffrey A. Karp: Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies, in: Political Research Quarterly 60 (2007), H. 3, S. 351–362.

2 Deutscher Bundestag, Drs. 14/8503, Drs. 16/474, Drs. 16/680, Drs. 16/7375.

3 Siehe zu dieser Diskussion etwa Reinhard Schiffers: „Weimarer Erfahrungen": Heute noch eine Orientierungshilfe?, in: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, hg. v. Theo Schiller & Volker Mittendorf, Opladen 2002, S. 65–75; Otmar Jung: Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, in: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, hg. v. Hermann K. Heußner / Otmar Jung, ²München 2009, S. 91–102; Ulrich Bachmann: Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid?, in: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, hg. v. Hermann K. Heußner / Otmar Jung, ²München 2009, S. 103–112.

**Transparent mit der Aufschrift „Wie viel Mensch ist ein Bahnhof wert?", als Anspielung auf die gewalttätigen Zwischenfälle bei der Demonstration am 30.09.2010**

*Foto: ullstein bild – Allgaier*

sentlich differenzierter und nuancierter diskutiert, und es werden häufig verschiedene Argumente abgewogen. Dabei wird nicht selten auf Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in anderen Gesellschaften, etwa in der Schweiz, anderen europäischen Staaten und der subnationalen Ebene in den USA, zurückgegriffen.[4] Auf diese Weise lässt sich überprüfen, ob Behauptungen über vorteilhafte und nachteilige Wirkungen direktdemokratischer Verfahren zutreffen. Allerdings ist zu bedenken, dass Funktionsweise und Wirkungen politischer Institutionen, wie es direktdemokratische Verfahren sind, vom gesellschaftlichen Kontext abhängen. Beispielsweise kann man nicht ohne Weiteres annehmen, dass direktdemokratische Verfahren in der stark repräsentativ ausgerichteten Demokratie der Bundesrepublik kurzfristig ebenso wirken wie in der langfristig gewachsenen halbdirekten Demokratie der Schweiz. Dieses Argument legt es nahe, bei Diskussionen über direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene auch Erfahrungen in den deutschen Ländern im Blick zu behalten. Denn würden auf Bundesebene direktdemokratische Verfahren eingeführt, wären daran im Wesentlichen dieselben Bürger beteiligt, die nun schon auf unteren staatlichen Ebenen die Möglichkeit haben, direktdemokratische Verfahren zu nutzen.

Vor diesem Hintergrund soll dieser Beitrag einen Überblick über direktdemokratische Verfahren und deren Nutzung in den deutschen Ländern geben. Auf dieser Grundlage soll abschließend die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene diskutiert werden. Beide Schritte setzen eine sorgfältige Unterscheidung verschiedener Typen direktdemokratischer Verfahren voraus, da andernfalls wichtige Nuancierungen in der Ausgestaltung, der Nutzung und der Wirkung direktdemokratischer Verfahren übersehen würden. Daher wird im Folgenden zunächst der Blick auf diese Unterscheidung gerichtet.

## Ein Überblick über direktdemokratische Verfahren

In der repräsentativen Demokratie wählen Bürger auf Zeit Repräsentanten, die kollektiv verbindliche Entscheidungen über Personal- und Sachfragen treffen. Direktdemokratische Verfahren im engeren Sinne zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass sie Sachentscheidungen in die Hände von Bürgern legen.[5] Diese Entscheide können auf unterschiedliche Weise zustande kommen. Sie können einerseits gleichsam „von unten", also von Bürgern, in Gang gesetzt werden. Bürger entwickeln einen Gesetzesentwurf, der schließlich gegen den Willen von Parlament und Regierung in einem Volksentscheid durchgesetzt werden kann. Andererseits können Volksentscheide gewissermaßen „von oben" initiiert werden, indem etwa der Regierungschef oder das Parlament eine Volksabstimmung anberaumt. In beiden Fällen liegt die letzte Entscheidung bei den Bürgern, nur im ersten können sie aber gegen die gewählten Mehrheiten Gesetze gestalten. Wird eine repräsentative Demokratie um Verfahren des ersten Typs ergänzt, werden die Spielregeln des politischen Prozesses somit stärker verändert, als wenn Verfahren des zweiten Typs eingeführt werden.[6]

Diese Unterscheidung kann dabei helfen, die direktdemokratischen Verfahren in Deutschland einzuordnen. Zentral sind hier drei Verfahren, nämlich Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide.[7] Bei Volksinitia-

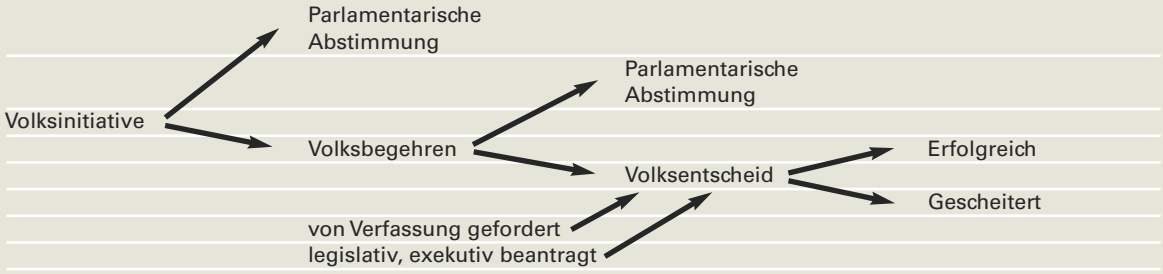
4 Siehe hierfür etwa Gebhard Kirchgässner / Lars P. Feld / Marcel R. Savioz: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, München 1999. Arthur Lupia / John G. Matsasuka: Direct Democracy: New Approaches to Old Questions, in: Annual Review of Political Science 7 (2004), H. 1, S. 463–482.

5 Das bedeutet beispielsweise, dass die Volkswahl von Bürgermeistern und Landräten nicht als direktdemokratisches Verfahren gilt.

6 Siehe beispielsweise Lupia/Matsasuka (wie Anm. 4), S. 465. Eine ausführliche Differenzierung verschiedener Typen von Initiativen und Referenden im länderübergreifenden Kontext bietet David Altman: Direct Democracy Worldwide, Cambridge 2011, S. 7–18.

7 Auf kommunaler Ebene werden demgegenüber die Begriffe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verwendet. Für einen kurzen Überblick über direktdemokratische Elemente auf Kommunalebene siehe Andreas Kost: Direkte Demokratie, Wiesbaden 2013, S. 33–56.

**Abb. 1: Mögliche Abläufe direktdemokratischer Gesetzgebungsprozesse**




*Quelle: eigene Darstellung*

tiven und Volksbegehren liegt die Initiative auf Seiten der Bürger. Die Volksinitiative zielt darauf ab, ein Anliegen vor das Parlament zu bringen; es handelt sich also im Kern um eine Art Petitionsrecht, das es Bürgern ermöglicht, Vorschläge in den parlamentarischen Beratungsprozess einzubringen. Sie kann mit Volksbegehren verknüpft werden; geschieht dies nicht, lässt die Volksinitiative die Bürger ohne Entscheidungsmacht.

Volksbegehren sind im Vergleich dazu stärker als Verfahren zur Durchsetzung von Standpunkten und Vorschlägen aus der Bürgerschaft ausgestaltet. Findet ein Gesetzesentwurf in einem Volksbegehren hinreichend große Unterstützung, wird er in der Regel im Parlament behandelt (Tab. 1). Wird ihm von den Parlamentariern Gesetzeskraft verliehen, ist dem Anliegen aus den Reihen der Bürger Genüge getan und das Verfahren beendet. Erreicht der Entwurf im Parlament nicht die nötige Mehrheit, ist der Weg frei für einen Volksentscheid über den Gesetzesentwurf (und ggf. Gegenentwürfe). In dieser Abstimmung kann somit ein Gesetzesentwurf aus den Reihen der Bürger gegen den erklärten Willen der Parlamentsmehrheit Gesetzeskraft erlangen.

Wie dem unteren Teil von Abb. 1 zu entnehmen ist, müssen Volksentscheide nicht zwingend am Ende eines von Bürgern initiierten Prozesses stehen. Vielmehr können sie auch ohne vorherige Beteiligung des Volkes durchgeführt werden. Eine Möglichkeit besteht darin, dass das Parlament, häufig dessen Mehrheit, oder die Regierung zu einem Gesetzesentwurf einen Volksentscheid ausruft. Ein Beispiel hierfür ist die Volksabstimmung über das „S 21-Kündigungsgesetz“, das eine Gesetzesvorlage der Landesregierung von Baden-Württemberg zum Gegenstand hatte, die im Landtag keine Mehrheit erhalten hatte. Die Initiative liegt also nicht bei den Bürgern, sondern bei Akteuren der repräsentativen Demokratie.

In einem dritten Fall ist es nicht ins Belieben von Bürgern, Parlamentariern oder Regierenden gestellt, ob ein Volksentscheid durchgeführt wird. Vielmehr findet er obligatorisch dann statt, wenn bestimmte Schritte im Gesetzgebungsprozess vollzogen sind. Beispielsweise können verfassungsändernde Gesetze, die im Landesparlament eine verfassungsändernde Mehrheit erreicht haben, vor Inkrafttreten noch den Bürgern zur Billigung vorgelegt werden. Der Volksentscheid bildet demnach eine abschließende Ergänzung zum parlamentarischen Gesetzgebungsprozess und erlaubt es Bürgern, eine von ihren Repräsentanten beschlossene Vorlage abzulehnen, nicht jedoch, einem eigenen Vorschlag Gesetzeskraft zu verleihen.[8]

Diese skizzenhafte Übersicht veranschaulicht, dass direktdemokratische Verfahren je nach Ausgestaltung im politischen Prozess unterschiedliche Funktionen übernehmen können. Sie können Bürgern Instrumente in die Hand geben, eigene Anliegen, die im repräsentativdemokratischen Prozess nicht genügend Gehör fanden, in die Gesetzgebung einzuspeisen oder sogar gegen den (mehrheitlichen) Willen der Repräsentanten durchzusetzen. Diese Verfahren legen eine Gestaltungsmacht in die Hände der Bürgerinnen und Bürger. Wie die zuletzt angeführten obligatorischen Verfassungsreferenden illustrieren, können direktdemokratische Verfahren Bürger aber auch mit einer reinen Vetomacht ausstatten.

## Direktdemokratische Verfahren in den Bundesländern

Alle Länder der Bundesrepublik sehen direktdemokratische Verfahren vor, unterscheiden sich jedoch in deren Ausgestaltung zum Teil erheblich. Sie billigen alle den Bürgerinnen und Bürgern das Recht zu, Volksbegehren einzuleiten, die im Erfolgsfalle zu einem Volksentscheid führen und

8 Siehe etwa Frank Decker: Die Systemverträglichkeit der Direkten Demokratie. Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (2005), H. 4, S. 1103-1148, hier: S. 1114 f.

**Tabelle 1: Übersicht über direktdemokratische Verfahrenstypen in den Bundesländern**

| | Volksinitiative | | Typen von Volksentscheiden | |
|---|---|---|---|---|
| | Vorhanden | Dreistufige Volksgesetzgebung | Obligatorisches Referendum | Legislatives, Exekutives Referendum |
| Baden-Württemberg | Nein | - | - | Exekutiv |
| Bayern | Nein | - | Ja | |
| Berlin | Ja | Nein | Teils | |
| Brandenburg | Ja | Ja | - | |
| Bremen | Bürgerantrag | Teils | - | Legislativ |
| Hamburg | Ja | Ja | - | |
| Hessen | Nein | - | Ja | |
| Mecklenburg-Vorpommern | Ja | Teils | - | |
| Niedersachsen | Ja | Nein | - | |
| Nordrhein-Westfalen | Ja | Nein | - | Exekutiv, Legislativ |
| Rheinland-Pfalz | Ja | Ja | - | Legislativ |
| Saarland | Nein | - | - | |
| Sachsen | Volksantrag | Ja | - | Legislativ |
| Sachsen-Anhalt | Ja | Teils | - | |
| Schleswig-Holstein | Ja | Ja | - | |
| Thüringen | Bürgerantrag | Nein | - | |

*Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Landesverfassungen und relevanter Gesetze (Anmerkung: Volksbegehren sowie durch Volksbegehren initiierte Volksentscheide sind nicht eigens aufgeführt, da sie in allen Ländern institutionell verankert sind.)*

letztlich ein auf Initiative von Bürgern gegen den Willen der Parlamentsmehrheit zustande gekommenes Gesetz zum Ergebnis haben können. Dieses zweistufige Verfahren der Volksgesetzgebung bildet also gewissermaßen das Kernstück der direkten Demokratie auf Landesebene.

Damit ist das Repertoire direktdemokratischer Verfahren in den Bundesländern nicht erschöpft, doch endet damit deren Einheitlichkeit. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, unterscheiden sich die deutschen Länder recht deutlich hinsichtlich der Volksinitiative. In Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland sind Volksinitiativen nicht in der Verfassung verankert. Auf den ersten Blick gilt das auch für Bremen, Sachsen und Thüringen, hier ersetzen jedoch sogenannte Bürger- bzw. Volksanträge die Volksinitiative der Funktion nach. Die übrigen Länder kennen alle das Instrument der Volksinitiative.

Unabhängig von der Bezeichnung nimmt die Volksinitiative unterschiedliche Funktionen wahr. In Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein ist sie zwingend der erste Schritt der Volksgesetzgebung. Das heißt, in diesen Ländern kann per Volksbegehren ein Volksentscheid nur dann herbeigeführt werden, wenn eine Volksinitiative vorausging. In diesem Fall spricht man von einer dreistufigen Volksgesetzgebung. In den übrigen Landesverfassungen, die die Volksinitiative aufführen, stellt sie einen eigenständigen Prozess dar. Wenn der Vorschlag einer Volksinitiative parlamentarisch abgelehnt wird, folgt nicht automatisch ein Volksbegehren. Dieses muss vielmehr eigens beantragt werden. In diesen Fällen liegt – wie in den Ländern ohne Volksinitiative – eine zweistufige Volksgesetzgebung vor. Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt nehmen eine Mittelposition ein. In diesen Ländern kann ein Volksbegehren durch eine Initiative ausgelöst werden, doch ist diese nicht eine zwingende Voraussetzung für jenes. Alternativ kann auch ein Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens gestellt werden.[9]

Volksentscheide zum Abschluss von aus der Mitte der Bürgerschaft initiierten Gesetzgebungsprozessen sehen – wie erwähnt – alle Bundesländer vor. Volksentscheide mit anderer Funktion sind weniger verbreitet. Allein die bayerischen und hessischen Landesverfassungen schreiben einen Volksentscheid zwingend als letzten Schritt einer Verfassungsänderung vor (obligatorisches Referendum). In Berlin bedarf eine Verfassungsänderung eines Volksentscheids nur dann, wenn es sich um eine Änderung der in der Verfassung niedergelegten Regelungen zur Volksgesetzgebung handelt. Dies bedeutet allerdings nicht, dass in den anderen Ländern direktdemokratische Verfassungsänderungen ausgeschlossen wären. Eine solche Einschränkung ist nur in der saarländischen Verfassung verankert.

In einigen Bundesländern besitzen darüber hinaus Parlament oder Regierung die Befugnis, Volksentscheide

9 Zur Unterscheidung zwischen zwei- und dreistufiger Volksgesetzgebung vgl. Frank Meerkamp: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung, Wiesbaden 2001, S. 60 ff.

**Der Vermittler im Streit um das Bauprojekt Stuttgart 21, Heiner Geißler (M.), gibt neben Baden-Württembergs Umweltministerin Tanja Gönner (CDU, l.), Thomas Bopp von der Region Stuttgart und Hannes Rockenbauch (r.), Sprecher des Aktionsbündnisses gegen „Stuttgart 21", die Ergebnisse des runden Tisches zur Schlichtung bekannt.**

*Foto: ullstein bild – AP*

einzuleiten (letzte Spalte in Tab. 1).[10] Die bremische Bürgerschaft hat die Möglichkeit, sowohl Verfassungsänderungen als auch Gesetzesentwürfe zu anderen Fragen mit ihrer Mehrheit dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Für den sächsischen Landtag gilt das Gleiche, jedoch mit einer Beschränkung auf Verfassungsänderungen. Ein Drittel des rheinland-pfälzischen Landtages genügt für die Beantragung eines Volksentscheids. Allerdings liegt die Initiative nicht allein in der Hand der Parlamentarier, da das Ansinnen des Landtages zusätzlich von einem Volksbegehren unterstützt werden muss. Die baden-württembergische Verfassung sichert nur der Landesregierung, nicht jedoch dem Parlament Befugnisse zur Einberufung eines Volksentscheids zu. Dies gilt sowohl für vom Landtag verabschiedete Gesetze als auch für von der Regierung eingebrachte, doch vom Landtag abgelehnte Gesetzesentwürfe. In beiden Fällen bedarf die Regierung jedoch der Unterstützung von einem Drittel des Landtages. In Nordrhein-Westfalen haben sowohl Landtag also auch Regierung die Möglichkeit, einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung zu initiieren, wenn diese die erforderliche Zweidrittelmehrheit verfehlt hat. Darüber hinaus kann die Regierung – ähnlich der baden-württembergischen Regelung – einen eigenen, vom Landtag abgelehnten Gesetzesentwurf zur Abstimmung stellen. Jedoch ist das ein potenziell gefährlicher Weg für die Regierung, da sie abtreten muss, sollte ihr auch im Volksentscheid die Unterstützung versagt werden.[11]

Parlamente spielen aber auch dann eine Rolle, wenn Volksentscheide aus erfolgreichen Volksbegehren hervorgehen. Die Parlamentarier stimmen über den im Volksbegehren erfolgreichen Entwurf ab. Stimmen sie zu, haben die Initiatoren des Volksbegehrens ihr Ziel erreicht, und das Verfahren ist beendet. Findet der Entwurf hingegen keine parlamentarische Mehrheit, ist der Weg frei für einen Volksentscheid. Hier können nun die Landesparlamente einen eigenen Gesetzesentwurf – neben dem im Volksbegehren erfolgreichen – zur Abstimmung stellen. Diese Befugnisse dürfen jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass sie es den Parlamentariern lediglich erlauben, in ein „von unten" in Gang gesetztes Verfahren einzugreifen. Darin unterscheiden sie sich deutlich von dem vorher dargestellten Recht, legislative oder exekutive Referenden anzuberaumen. Dieses legt die Initiative in die Hände repräsentativdemokratischer Akteure, eine Entscheidung, etwa in einem Konflikt zwischen Regierung und Parlament, vom Volk treffen zu lassen. In beiden Fällen werden die Bürger zu Volksentscheiden aufgerufen, die jedoch unterschiedliche politische Funktionen erfüllen, je nachdem, ob die Initiative von Regierung, Parlament oder Bürgern ausgeht.

Die Funktionsweise direktdemokratischer Verfahren hängt auch von der Ausgestaltung der Verfahrensregeln ab. Beispielsweise erschweren hohe Zugangshürden die Einleitung von Volksbegehren und können so dazu beitragen, dass dieses Instrument selten genutzt wird.[12] Tabelle 2 gibt daher einen Überblick über einige zentrale Verfahrensregeln zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Es handelt sich dabei um Unterschriften- und Zustimmungsquoren sowie Eintragungsfristen für die Unterschriftensammlung in den einzelnen Ländern. Damit ist die Liste relevanter Regelungen direktdemokratischer Verfahren bei Weitem nicht erschöpfend dargestellt. Weitere Regeln, die Nutzung und Erfolg beeinflussen können, betreffen etwa örtliche Beschränkungen bei der Unterschriftensammlung (teils nur in amtlichen Gebäuden möglich), thematische Einschränkungen, Fristen, die den Parlamenten für die Beratung über Volksinitiativen oder -begehren

10 Nur auf diese weiter reichenden Befugnisse bezieht sich die Darstellung in Tabelle 1 der legislativ und exekutiv anberaumten Referenden.
11 Im anderen Fall steht es der Regierung frei, den Landtag aufzulösen.
12 Siehe hierzu etwa Christina Eder/Adrian Vatter/Markus Freitag: Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder, in: West European Politics 32 (2009), H. 3, S. 611–633.

**Tabelle 2: Quoren und Sammlungsfristen in den Bundesländern**

| | Unterschriftenquoren | | Sammlungsfrist | Zustimmungsquoren | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Volksinitiative | Volksbegehren | Volksbegehren | einfaches Gesetz | verfassungsändern-des Gesetz |
| | | | | Basis: Stimmberechtigte | Basis: Abstimmende |
| Baden-Württemberg | - | 16,7 % | 16,7 % | 1/3 | Mehrheit |
| Bayern | - | 10,0 % | 10,0 % | - | Mehrheit |
| Berlin | 1,0 % | 7,0 % | 7,0 % | 25 % | 2/3-Mehrheit |
| Brandenburg | 1,0 % | 3,8 % | 3,8 % | 25 % | 2/3-Mehrheit |
| Bremen | 2,0 % | 5,0 % | 5,0 % | 20 % | Mehrheit |
| Hamburg | 0,8 % | 5,0 % | 5,0 % | 20 % | 2/3-Mehrheit |
| Hessen | - | 20,0 % | 20,0 % | - | Mehrheit |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1,1 % | 8,7 % | 8,7 % | 33 % | 2/3-Mehrheit |
| Niedersachsen | 1,1 % | 10,0 % | 10,0 % | 25 % | Mehrheit |
| Nordrhein-Westfalen | 0,5 % | 8,0 % | 8,0 % | 15 % | 2/3-Mehrheit |
| Rheinland-Pfalz | 1,0 % | 9,7 % | 9,7 % | - | Mehrheit |
| Saarland | - | 20,0 % | 20,0 % | 50 % | Tnz |
| Sachsen | 1,1 % | 12,8 % | 12,8 % | - | Mehrheit |
| Sachsen-Anhalt | 1,5 % | 11,0 % | 11,0 % | 25 % | 2/3-Mehrheit |
| Schleswig-Holstein | 0,9 % | 5,0 % | 5,0 % | 25 % | 2/3-Mehrheit |
| Thüringen | 2,6 % | 8,0 % | 8,0 % | 25 % | Mehrheit |

*Quelle: Landesverfassungen und Volksabstimmungsgesetze; Prozentangaben der Quoren basieren teils auf eigener Umrechnung der gesetzlichen Angaben. Tnz: trifft nicht zu. Lesehilfe: Der Wert 33 % in der vorletzten Spalte bedeutet, dass ein Entwurf angenommen ist, auf den mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen entfällt, wenn die Ja-Stimmen mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten entsprechen.*

zustehen, oder auch die Frage, wer die Kosten der Verfahren trägt.[13] Allerdings veranschaulicht auch die auf wenige Regeln konzentrierte Übersicht Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern.

In Bezug auf Volksinitiativen überwiegen die Ähnlichkeiten. Üblicherweise muss eine solche Initiative von rund einem Prozent der Wahlberechtigten unterstützt werden, damit sie im Parlament behandelt werden muss. Vergleichsweise hohe Hürden sind in Thüringen und Bremen zu überwinden, doch weichen auch diese nicht wesentlich von den anderen Regelungen in den anderen Ländern ab. Wesentlich größere Unterschiede fallen bei der Ausgestaltung von Volksbegehren ins Auge. In Brandenburg sind Unterschriften von 3,8 Prozent der Wahlberechtigten erforderlich, um ein Volksbegehren zum Erfolg zu führen; in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein genügen fünf Prozent. In einigen Ländern sind rund zehn Prozent erforderlich. In Hessen und im Saarland hingegen muss mindestens ein Fünftel der Stimmberechtigten unterschreiben. Die Hürden liegen in diesen beiden Ländern somit rund fünfmal so hoch wie im Bundesland mit der liberalsten Vorschrift.

Ebenfalls beträchtlich ist die Spannbreite der Fristen, in denen die erforderlichen Unterschriften gesammelt werden können. In Nordrhein-Westfalen haben die Initiatoren ein Jahr Zeit. In Sachsen sind es acht Monate, in anderen Ländern sechs Monate. Am unteren Ende der Verteilung finden sich Baden-Württemberg, Bayern und das Saarland, die Bürgern zwei Wochen Zeit einräumen, um Unterstützerunterschriften zu sammeln. Bedenkt man, dass im Saarland Unterschriften von immerhin einem Fünftel der Stimmberechtigten vorgelegt werden müssen, erscheinen diese Zugangshürden im bundesweiten Vergleich als sehr hoch. Dagegen genügen beispielsweise in Brandenburg die Unterschriften eines vergleichsweise kleinen Teils der Stimmberechtigten, die zudem in einer relativ langen Frist gesammelt werden können. Unter solchen Bedingungen sind die Zugangshürden niedrig und die Aussichten für Bürger günstig, mit ihren Anliegen zu reüssieren.

Kommt es zu einem Volksentscheid, kann ein Entwurf nur dann Gesetzeskraft erlangen, wenn er mindestens die Mehrheit der Stimmen erhält. Allerdings handelt es sich dabei nur um eine Mindestvoraussetzung, die in vielen Fällen um Zusatzbedingungen ergänzt wird. Sie werden eingeführt, um die Durchsetzung allzu kleiner Minderheitsinteressen zu verhindern. Betrachten wir zunächst einfache Gesetze, so sehen etliche Länder vor, dass die Mehrheit der Stimmen einen bestimmten Mindestanteil an den Wahlberechtigten erreicht. In Nordrhein-Westfalen sind 15 Prozent erforderlich, in mehreren Ländern ein Viertel der

13 Eine ausführliche Auflistung diverser Regelungen direktdemokratischer Verfahren bietet Bärbel Martina Weixner: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen 2002.

**Tabelle 3: Nutzung von Volksbegehren und -entscheiden in den Bundesländern**

| | Legislativer Volksentscheid | Obligatorischer Volksentscheid | Nach Volksbegehren | Gesamtzahl Volksentscheide | Gesamtzahl Volksbegehren |
|---|---|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 1 | 2 | - | 3 | - |
| Bayern | 1 | 17 | 6 | 24 | 19 |
| Berlin | - | 2 | 4 | 6 | 9 |
| Brandenburg | - | 2 | - | 2 | 10 |
| Bremen | - | 2 | - | 2 | 4 |
| Hamburg | 4 | - | 7 | 11 | 14 |
| Hessen | - | 11 | - | 11 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpommern | - | 1 | - | 1 | 1 |
| Niedersachsen | - | - | - | - | 3 |
| Nordrhein-Westfalen | - | 1 | - | 1 | 2 |
| Rheinland-Pfalz | - | 2 | - | 2 | 1 |
| Saarland | - | 1 | - | 1 | - |
| Sachsen | - | - | 1 | 1 | 4 |
| Sachsen-Anhalt | - | - | 1 | 1 | 3 |
| Schleswig-Holstein | - | - | 2 | 2 | 5 |
| Thüringen | - | 1 | - | 1 | 5 |
| **Gesamt** | 6 | 42 | 21 | 69 | 81 |
| 1945–1989 | 0 | 17 | 2 | 19 | 10 |
| 1990–1999 | 3 | 14 | 7 | 24 | 23 |
| 2000–2013 | 3 | 11 | 11 | 26 | 48 |

*Quelle: eigene Darstellung. Die Auflistung der Volksbegehren basiert auf den Daten von Mehr Demokratie e.V. (http://www.mehr-demokratie.de/). Stand: 21.12.2013*

Stimmberechtigten, in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern ein Drittel, im Saarland sogar die Hälfte der Stimmberechtigten. In Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen hingegen gilt uneingeschränkt das Prinzip „Stimmenmehrheit ist Mehrheit". Wird über ein verfassungsänderndes Gesetz abgestimmt, ist meist eine Mehrheit der Abstimmenden und der Stimmberechtigten (nicht tabellarisch ausgewiesen) erforderlich. Darüber hinaus wird in mehreren Bundesländern bei solchen Abstimmungen nicht nur eine einfache, sondern eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden vorausgesetzt.

Rechtliche Regeln stecken den Rahmen ab, in dem Bürger und repräsentativdemokratische Akteure handeln. Werden direktdemokratische Verfahren in eine repräsentative Demokratie eingefügt, bieten sich Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme. Leicht zugängliche direktdemokratische Verfahren, die Bürgern weitgehend uneingeschränkte Entscheidungsbefugnisse geben, eröffnen relativ viele Möglichkeiten. Wenige, mit hohen Hürden und Zusatzanforderungen versehene Verfahren bedeuten dagegen eine vorsichtige Öffnung der repräsentativdemokratischen Ordnung. In jedem Fall handelt es sich jedoch nur um Einflussmöglichkeiten, nicht um tatsächlichen Einfluss. Nicht jedes Potenzial wird auch genutzt. Daher griffe man zu kurz, wollte man die politische Bedeutung direktdemokratischer Verfahren in den Ländern allein anhand der rechtlichen Vorgaben beurteilen.

## Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in den Ländern

Die Bedeutung direktdemokratischer Verfahren im politischen Prozess hängen nicht zuletzt von der tatsächlichen Nutzung dieser Instrumente ab. Daher sollen nun diese Erfahrungen betrachtet werden. Tabelle 3 enthält Informationen über die Zahl von Volksbegehren und verschiedene Arten von Volksentscheiden. Tabelle 4 schlüsselt Volksbegehren nach ihrem Erfolg auf, während Tabelle 5 den Erfolg von Volksentscheiden nach deren Ursprung aufgliedert. Dabei sei angemerkt, dass als Volksentscheid jeder Entwurf gilt, über den abgestimmt wird. Demnach ist gut möglich, dass in einem Bundesland an einem Tag zu einem Gegenstand mehrere Volksentscheide stattfinden. Typischerweise ist das dann der Fall, wenn der Landtag von seinem Recht Gebrauch macht, eine konkurrierende Vorlage zusätzlich zum Entwurf des Volksbegehrens zur Abstimmung zu bringen. Beispielsweise fließen zu der Abstimmung über die Schulreform in Hamburg im Jahr 2010 zwei Volksentscheide in die Zählung ein, da über die Vorlage der Bürgerschaft und jene der Volksinitiative „Wir wollen lernen", aus der der Volksentscheid hervorging, abgestimmt wurde.

Wie Tabelle 3 zu entnehmen ist, sind von 1945 bis 2013 in den deutschen Ländern 81 Volksbegehren und 69 Volksentscheide zu verzeichnen. Im Zeitverlauf hat die Zahl der Volksbegehren merklich zugenommen. In den

**Tabelle 4: Erfolg von Volksbegehren in den Bundesländern**

| | Gesamtzahl Volksbegehren | Quorum im Volksbegehren erfüllt? | Durch Volksbegehren initiierter Entscheid? | Parlamentarischer Erfolg mit erreichtem Quorum im Begehren | Parlamentarischer Erfolg ohne erreichtes Quorum im Begehren |
|---|---|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | - | - | - | - | - |
| Bayern | 19 | 8 | 6 | 2 | 2 |
| Berlin | 9 | 4 | 4 | - | - |
| Brandenburg | 10 | 1 | - | 1 | 2 |
| Bremen | 4 | 1 | - | 1 | 1 |
| Hamburg | 14 | 12 | 7 | 5 | - |
| Hessen | 1 | - | - | - | 1 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1 | - | - | - | - |
| Niedersachsen | 3 | 1 | - | 1 | - |
| Nordrhein-Westfalen | 2 | 1 | - | 1 | - |
| Rheinland-Pfalz | 1 | - | - | - | - |
| Saarland | - | - | - | - | - |
| Sachsen | 4 | 1 | 1 | - | 1 |
| Sachsen-Anhalt | 3 | 1 | 1 | - | - |
| Schleswig-Holstein | 5 | 2 | 2 | - | 1 |
| Thüringen | 5 | 2 | - | 2 | 1 |
| Gesamt | 81 | 34 | 21 | 13 | 9 |
| 1945–1989 | 10 | 4 | 2 | 2 | 1 |
| 1990–1999 | 23 | 9 | 8 | 1 | 1 |
| 2000–2013 | 48 | 21 | 11 | 10 | 7 |

*Quelle: eigene Darstellung der Daten von Mehr Demokratie e.V. (http://www.mehr-demokratie.de/). Stand: 21.12.2013.*

mehr als vier Jahrzehnten der alten Bundesrepublik gab es zehn Verfahren, in der folgenden Dekade 23, während seit dem Jahr 2000 48 Volksbegehren gezählt wurden. Zu diesem Anstieg hat sicherlich die Tatsache beigetragen, dass in den neunziger Jahren einige westdeutsche Länder sowie alle ostdeutschen Länder Volksbegehren einführten. Gerade in diesen Ländern wurde die Möglichkeit zu Volksbegehren recht häufig genutzt. Im Ländervergleich steht zwar Bayern mit 19 Volksbegehren an der Spitze, auf dem zweiten Platz folgt aber schon Hamburg mit 14 Begehren, eine Zahl, die besonders bemerkenswert erscheint, wenn man sich vor Augen führt, dass in Hamburg Volksbegehren seit 1996 vorgesehen sind, in Bayern hingegen seit 1946.

Bei Weitem nicht alle Volksbegehren waren jedoch von Erfolg gekrönt. Von den 81 Volksbegehren erreichten lediglich 34 das jeweilige Unterschriftenquorum (Tab. 4). Die Erfolgsquoten sind im Zeitverlauf relativ ähnlich geblieben. Dieser Befund ist bemerkenswert, da in verschiedenen Bundesländern im Laufe der Zeit die Zugangshürden abgesenkt wurden und man insoweit mit einem Anstieg der Erfolgsquote hätte rechnen können. Tatsächlich scheint der Zusammenhang zwischen der Höhe der Unterschriftenquoren und der Erfolgswahrscheinlichkeit aber schwächer ausgeprägt zu sein, als man annehmen könnte. Dies zeigt sich auch, wenn man einzelne Länder betrachtet. So überwand beinahe die Hälfte der Volksbegehren in Bayern die relativ hohen Zugangshürden, während unter den vergleichsweise liberalen Bedingungen Brandenburgs nur in einem von neun Fällen die erforderliche Zahl an Unterschriften vorgelegt werden konnte. Eine Erklärung für diese Entwicklung könnte darin liegen, dass in jüngerer Zeit und möglicherweise begünstigt von niedrigeren Zugangshürden vermehrt auch Volksbegehren initiiert wurden, die Anliegen kleiner Bevölkerungssegmente ohne Aussichten auf Resonanz in der Gesamtbevölkerung zum Gegenstand hatten.

Nicht alle Volksbegehren, die das Unterschriftenquorum passierten, führten schließlich zu einem Volksentscheid. In immerhin 13 von 34 Fällen kam es nicht zum Volksentscheid, weil der Gesetzesentwurf des Volksbegehrens bereits im Parlament angenommen wurde. Das jüngste Beispiel dafür liefert das bayerische Volksbegehren „Nein zu Studienbeiträgen in Bayern“. Dieses hatte mit den Unterschriften von über 14 Prozent der Stimmberechtigten die erforderliche Hürde von zehn Prozent problemlos genommen. Zu einem Volksentscheid kam es jedoch nicht, weil sich der Bayerische Landtag im April 2013 dafür entschied, dem Volksbegehren zu folgen.[14] Das heißt, das Volksbegehren erreichte sein politisches Ziel, ohne dass es zum Volksentscheid kam. Wie der letzten Spalte in Tabelle 4 zu entnehmen ist, können Volksbegehren selbst dann einen politischen Erfolg erzielen und ihr Anliegen durchsetzen, wenn sie das Unterschriftenquorum verfehlen. Offenbar war es

14 Siehe Bayerischer Landtag: Drucksache 16/16556.

**Tabelle 5: Erfolg von Volksentscheiden in den Bundesländern**

| | Initiativ-Volksentscheid | | | Legislativer und obligatorischer Volksentscheid | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | erfolgreich | abgelehnt | an Quorum gescheitert | erfolgreich | abgelehnt | an Quorum gescheitert |
| Baden-Württemberg | - | - | - | 2 | 1 | - |
| Bayern | 3 | 3 | - | 16 | 2 | - |
| Berlin | 1 | 1 | 2 | 2 | - | - |
| Brandenburg | - | - | - | 1 | 1 | |
| Bremen | - | - | - | 2 | - | - |
| Hamburg | 5 | - | 2 | - | 2 | 2 |
| Hessen | - | - | - | 11 | - | - |
| Mecklenburg-Vorpommern | - | - | - | 1 | - | - |
| Niedersachsen | - | - | - | - | - | - |
| Nordrhein-Westfalen | - | - | - | - | 1 | - |
| Rheinland-Pfalz | 1 | - | - | 1 | - | - |
| Saarland | - | - | - | - | 1 | - |
| Sachsen | 1 | - | - | - | - | - |
| Sachsen-Anhalt | - | - | 1 | - | - | - |
| Schleswig-Holstein | 1 | - | 1 | - | - | - |
| Thüringen | - | - | - | 1 | - | - |
| Gesamt | 12 | 4 | 6 | 37 | 8 | 2 |

*Quelle: eigene Darstellung. Gegenentwürfe des Parlaments in von Volksbegehren herbeigeführten Volksentscheiden sind als legislative Vorlagen gewertet. Stand: 21.12.2013.*

den Initiatoren gelungen, so großen politischen Druck zu erzeugen, dass es der Landtagsmehrheit – etwa mit Blick auf die nächste Wahl – opportun erschien, das Anliegen des Volksbegehrens aufzugreifen. Direktdemokratische Verfahren sind Teil des politischen Prozesses, ihre Nutzung ist daher auch vor diesem Hintergrund zu verstehen.

Mündet ein erfolgreiches Volksbegehren in einen Volksentscheid, ist der Erfolg keineswegs garantiert (Tab. 5). Bisher führten zwölf von 21 Volksentscheiden zu einem Sieg von Volksbegehren an der Abstimmungsurne. In Bayern gelang es etwa dem Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz“ im Jahr 2010 den bundesweit strengsten Nichtraucherschutz in einem Volksentscheid durchzusetzen. In den übrigen neun Volksentscheiden scheiterten die Volksbegehren jedoch. In vier Fällen votierte eine Mehrheit gegen die Vorlage. In weiteren sechs Fällen erreichte die Vorlage zwar die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, doch genügte die Zahl der Ja-Stimmen nicht, um das Zusatzquorum (Anteil der Stimmberechtigten) zu erfüllen. Gerade diese Fälle werden von Befürwortern direktdemokratischer Verfahren kritisiert, da Zustimmungsquoren, die ihre Verfechter als Schutz vor allzu eng umrissenen Spezialinteressen verteidigen, den Willen des Volkes beschnitten. Bedenkt man die schwache politische Beteiligung von Bürgern auf Landesebene, etwa abzulesen an Wahlbeteiligungsraten von ca. 50 Prozent, können hohe Zustimmungsquoren die faktischen Möglichkeiten zur Volksgesetzgebung tatsächlich erheblich einschränken.[15] Befürworter direkter Demokratie dürften daraus Reformbedarf ableiten, während Anhänger repräsentativer Demokratie darin weniger Anlass zur Sorge sehen dürften.

Wesentlich besser sind die Erfolgsaussichten von obligatorischen und von durch Legislative oder Exekutive eingeleiteten Volksentscheiden. Wie Tabelle 5 zeigt, waren 37 von 47 Vorlagen in einem solchen Volksentscheid erfolgreich. Zwei scheiterten am Quorum, acht stießen bei den Stimmbürgern auf mehrheitliche Ablehnung. Jüngstes Beispiel ist die Volksabstimmung über das „S 21-Kündigungsgesetz“ in Baden-Württemberg im Jahr 2011. Diese Abstimmung ist zugleich untypisch, da die meisten der hier betrachteten Referenden Verfassungsänderungen zum Gegenstand hatten. Diese schließen einen Prozess ab, in dem das Parlament einen Entwurf berät und mit Zweidrittelmehrheit billigt, ehe dieser abschließend den Bürgern zur Billigung vorgelegt wird. Bevor die Bürger darüber abstimmen, hat der Entwurf somit ein parlamentarisches Verfahren durchlaufen, das darauf abzielt, für Regierungs- und Oppositionsparteien tragbare Lösungen zu erzielen und so viele gesellschaftliche Interessen wie möglich zu berücksichtigen. Daher kann es kaum erstaunen, dass diese Vorlagen in Volksentscheiden deutlich höhere Erfolgsquoten erzielen als Vorlagen aus Volksbegehren, die gerade danach streben, gegen den Willen der parlamentarischen Mehrheit Standpunkte durchzusetzen. Zugleich deutet der Trend zu

15 Meerkamp (wie Anm. 9).

**Kampagnenposter für die Volksabstimmung zum sog. „Minarettverbot" in der Schweiz am 29. November 2009**

*Foto: picture-alliance – dpa*

Volksentscheiden, die aus Volksbegehren hervorgehen (Tab. 3), darauf hin, dass die durchschnittliche Erfolgsquote von Volksentscheiden in Zukunft eher sinken als steigen wird.

Gerade bei Volksentscheiden über Vorlagen aus Volksbegehren kann man nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass der siegreiche Entwurf tatsächlich in die Tat umgesetzt wird. Zwar gelten die Ergebnisse von Volksentscheiden auf Landesebene als rechtlich bindend. Gleichwohl gibt es Fälle, in denen die Landtage einige Zeit nach den jeweiligen Volksentscheiden Gesetze verabschiedeten, die diesen Entscheiden widersprachen. Eine solche Konstellation von „parlamentarischer Konterlegislatur" war bisher in Schleswig-Holstein 1998 im Falle des Volksentscheids über die Rechtschreibreform sowie in Hamburg im Falle des Entscheids über die Wahlrechtsänderung 2004 zu beobachten.[16] Es liegt auf der Hand, dass diese Praktiken Volksentscheide mit Initiativfunktion weitgehend entwerten.

Alles in allem legen die Erfahrungen mit direktdemokratischen Instrumenten in den Ländern ein abgewogenes Urteil nahe. Nimmt man die zehn Fälle zum Maßstab, in denen aus einem Volksbegehren ein Erfolg bei einem Volksentscheid hervorging und der Beschluss in die Tat umgesetzt wurde, nimmt sich die Rolle direktdemokratischer Verfahren bescheiden aus. Tatsächlich sind jedoch auch jene gut 20 Fälle als Erfolge von Gesetzesinitiativen aus den Reihen der Bürger zu verbuchen, in denen diese vom Parlament (mehr oder weniger) übernommen wurden. Direktdemokratische Verfahren scheinen also durchaus dazu beizutragen, dass Gesetze zustande kommen, die ohne diese Verfahren ausgeblieben wären. Neben diesen direkten Wirkungen darf man indirekte Effekte auf die Gesetzgebung nicht vergessen. Die schiere Existenz direktdemokratischer Verfahren könnte repräsentativdemokratische Akteure dazu bringen, stärker auf die Vorstellungen und Forderungen von Bürgern einzugehen. Ohne dass sie zum Einsatz kämen, würden die Instrumente also wirken. Solche Wirkungen lassen sich naturgemäß nicht einfach nachweisen.[17] Unabhängig von deren Ausmaß kann man festhalten, dass direktdemokratische Verfahren auf Landesebene nicht wirkungslos geblieben sind, aber den politischen Prozess nicht grundlegend verändert haben.

## Direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene – Bestandsaufnahme und Ausblick

Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland kam bislang kein einziges Mal ein direktdemokratisches Verfahren bundesweit zum Einsatz. Damit ist die Bundesrepublik das einzige Land in der Europäischen Union, das auf nationaler Ebene keine direktdemokratischen Erfahrungen hat.[18] Der unmittelbare Grund dafür liegt in den restriktiven Regeln des Grundgesetzes. Art. 146 GG sieht die Möglichkeit einer Volksabstimmung über eine neue Verfassung vor. Sie wurde bislang nicht genutzt, auch nach der Wiedervereinigung nicht, obgleich es damals durchaus gefordert wurde. Daneben schreibt Art. 29 II GG im Falle einer Länderneugliederung einen obligatorischen Volksentscheid der Bürger in den betroffenen Gebieten vor.[19] Art. 29 IV GG schließ-

16 Otmar Jung: Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur, in: Analyse Demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, hg. v. Klemens H. Schrenk / Markus Soldner, Wiesbaden 2010, S. 427–442.

17 Siehe z. B. Lupia/Matsasuka (wie Anm. 4).

18 Eine Datenbank über weltweite direktdemokratische Verfahren bietet das Center for Research on Direct Democracy C2D. http://www.c2d.ch (Stand: 22. August 2013).

19 Entschieden wird mit einfacher Mehrheit der Stimmen innerhalb der einzelnen betroffenen Gebiete sowie der Gesamtstimmen. Kommt in einem der betroffenen Gebiete keine Mehrheit zustande, kann der Volksentscheid dennoch erfolgreich ausgehen, wenn in einem anderen Gebiet eine Zweidrittelmehrheit erreicht wird. Dies gilt nicht, wenn insgesamt zwei Drittel der Teilnehmer gegen die Neugliederung stimmen (Art. 29 III GG).

lich eröffnet Bürgern die Möglichkeit, mittels eines Volksbegehrens die Initiative zur Neugliederung zu ergreifen.[20] Ein solches Volksbegehren wurde bislang nicht initiiert. Der Gründung des Landes Baden-Württemberg ging allerdings eine Volksabstimmung im Jahr 1951 voraus. 1996 waren Berliner und Brandenburger aufgerufen, über die Gründung eines gemeinsamen Bundeslandes abzustimmen. Letztlich scheiterte diese Neugliederung an der mangelnden Unterstützung der Brandenburger.[21]

In anderen als diesen wenigen und klar umrissenen Fällen sieht das Grundgesetz keine direktdemokratischen Verfahren vor. Ob dies so bleiben soll, ist – wie eingangs erwähnt – heute umstritten. In einer Diskussion darüber, so legt unsere Analyse nahe, sollte man zunächst bedenken, dass der Oberbegriff „direktdemokratische Verfahren" Instrumente mit unterschiedlichen Zielen und Funktionen zusammenfasst. Wir wollen uns hier auf von Bürgern initiierte Gesetzgebungsverfahren, also die in den Ländern übliche Kombination aus Volksbegehren und Volksentscheid, und auf das nachgelagerte Referendum über Gesetzes- und Verfassungsänderungen konzentrieren. Erstere ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern, gegen das Parlament Gesetze zu machen; Letzteres hingegen räumt ihnen ein Vetorecht ein. Beide sollen offenbar Abweichungen zwischen den Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie und den politischen Vorstellungen der Bürger verringern, beide jedoch auf unterschiedliche Weise. Die Initiative sollte daher in Erwägung gezogen werden, wenn man den Eindruck gewinnt, in der repräsentativen Demokratie würde zu wenig verändert, Vetoreferenden hingegen, wenn man allzu rasche Veränderungen erkennt und verhindern will.[22]

Unabhängig vom Verfahrenstyp legen die Erfahrungen auf Landesebene den Schluss nahe, dass direktdemokratische Verfahren in Deutschland durchaus genutzt werden, aber nicht zu Daueraktivität oder gar politischer Rastlosigkeit führen. Zweitens deuten die Befunde darauf hin, dass direktdemokratische Verfahren die Gesetzgebung in den Ländern nicht von Grund auf verändert haben. Eher scheinen sie für neue Nuancen gesorgt zu haben. Drittens dürfen direktdemokratische Verfahren nicht missverstanden werden als ein Instrument gegen den Einfluss von Parteien und Verbänden auf politische Entscheidungen. Nicht selten bedienen sich Parteien und Interessengruppen direktdemokratischer Verfahren, um Anliegen zu betreiben, die sie auf repräsentativdemokratischem Wege nicht durchsetzen konnten. Direktdemokratische Verfahren ändern die Regeln der politischen Auseinandersetzung, in der Parteien und Interessengruppen aber weiterhin eine wichtige Rolle spielen.[23] Viertens fällt die Beteiligung von Bürgern an direktdemokratischen Verfahren häufig noch geringer aus als an Wahlen und ist noch stärker zugunsten ressourcenstarker Personen verzerrt. Diese Verfahren können daher schwerlich Asymmetrien in der politischen Partizipation ausgleichen, eher werden sie diese vergrößern.[24] Anders for-

20 Wird das erforderliche Quorum an Unterschriften von zehn Prozent der Wahlberechtigten im betroffenen Gebiet erreicht, muss innerhalb von zwei Jahren ein Bundesgesetz verabschiedet werden, das, Art. 29 II GG folgend, wieder eines Volksentscheids bedarf. Alternativ kann in diesem Zeitraum auch eine Volksbefragung anberaumt werden, auf deren Basis im positiven Fall ein Bundesgesetz verabschiedet wird, das keines weiteren Volksentscheids bedarf.

21 Siehe Otmar Jung: Die Volksabstimmung über die Länderfusion Berlin-Brandenburg: Was hat sich bewährt – wer ist gescheitert?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28 (1997), H. 1, S. 13–20.

22 Vgl. Simon Hug / George Tsebelis: Veto Players and Referendums around the World, in: Journal of Theoretical Politics 14 (2002), H. 4, S. 465–515. Einen auf die Diskussion um die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene fokussierten Beitrag mit Blick auf das Reformpotenzial der Direktdemokratie bietet Uwe Kranenpohl: Bewältigung des Reformstaus durch Direkte Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 56 (2006), H. 10, S. 32–38.

23 Siehe hierzu etwa Ian Budge: The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge 1996.

24 Vgl. Armin Schäfer / Harald Schoen: Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: Leviathan 41 (2013), H. 1, S. 94–120.

**Offensichtlich vom Schweizer Minarettverbot inspirierte NPD-Demonstration in Duisburg-Marxloh gegen Deutschlands größte Moschee** *Foto: ullstein bild – Markus Matzel*

muliert: Direktdemokratische Verfahren vergrößern die Einflussmöglichkeiten von Bürgern, aber nicht unbedingt für alle Bürger im gleichen Maße.

Daneben darf man wichtige Unterschiede zwischen Bundes- und Landespolitik nicht übersehen. Zum einen werden auf der Bundesebene andere politische Materien geregelt als auf Landesebene, etwa außenpolitische Fragen. Es wäre daher zu entscheiden, welche Materien Gegenstand direktdemokratischer Verfahren werden können und welche davon ausgenommen werden sollen. Zum anderen ist zu bedenken, dass die Länder über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung beteiligt sind. Nach einer Auffassung könne die im Grundgesetz geforderte Mitwirkung der Bundesländer an der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger der Länder erfolgen. Im Falle eines bundesweiten Volksentscheids sei daher – nach Schweizer Vorbild – ein Zustimmungsquorum anzuwenden, das nicht nur eine bundesweite Mehrheit, sondern auch Stimmenmehrheiten in der Mehrzahl der Bundesländer fordert.[25] Folgt man dieser Argumentation, sind keine direktdemokratischen Verfahren auf Bundesebene prinzipiell auszuschließen. Für andere Beobachter können Landesvölker nicht ohne Weiteres die Rolle von Ländern in der Gesetzgebung übernehmen. Nur die Länder könnten im Bundesrat die Befugnisse wahrnehmen, Einspruch gegen Bundesgesetze zu erheben und den Vermittlungsausschuss anzurufen. Darüber hinaus lege der Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder nahe, dass die Interessen der Länder nicht durch die Stimmen der Landesvölker gewahrt werden könnten. Daher kämen auf Bundesebene nur solche bindenden direktdemokratischen Verfahren in Frage, in denen nach Abschluss des parlamentarischen Prozesses über Gesetze abgestimmt wird. Mit anderen Worten, auf Bundesebene seien Referenden mit Vetorecht zulässig, Initiativen mit Gesetzesentwürfen aus der Bürgerschaft allenfalls mit unverbindlichem Charakter.[26]

Diese juristischen Fragen können an dieser Stelle nicht geklärt werden, deuten aber darauf hin, dass auf Bundesebene eher begrenzte Reformmöglichkeiten bestehen. Im Lichte der Erfahrungen auf Landesebene ist zudem zu erwarten, dass direktdemokratische Verfahren das politische Geschehen auf Bundesebene nicht grundlegend verändern würden. Weitreichende Hoffnungen und Befürchtungen scheinen daher nicht angebracht. Sofern direktdemokratische Verfahren aber Wirkungen entfalten, dürften sie dazu führen, dass die politischen Entscheidungen – im Vergleich zu einer rein repräsentativen Demokratie – stärker den Vorstellungen und Forderungen einer größeren Anzahl von Bürgern entsprechen.[27] Mit einer vorsichtigen Einführung direktdemokratischer Verfahren könnte man daher versuchen, dem weitverbreiteten Eindruck entgegenzuwirken, politische Eliten hätten sich mit ihren Entscheidungen von den Vorstellungen und Forderungen der Bürgerinnen und Bürger allzu weit entfernt,[28] und so die Unterstützung des politischen Systems stärken. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass in der Folge bessere Entscheidungen getroffen und die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht würden. ▌

---

25 Vgl. Werner J. Patzelt: Welche plebiszitären Instrumente könnten wir brauchen? Einige systematische Überlegungen, in: Jahrbuch für Direkte Demokratie 2010, hg. v. Lars P. Feld / Peter M. Huber / Otmar Jung / Christian Welzel / Fabian Wittreck, Baden-Baden 2011, S. 63–106, hier: S. 83.

26 Vgl. Frank Decker: Volksgesetzgebung oder Volksveto? Überlegungen zur institutionellen Ausgestaltung der Direktdemokratie in der Bundesrepublik, in: Jahrbuch für Direkte Demokratie 2010, hg. v. Lars P. Feld / Peter M. Huber / Otmar Jung / Christian Welzel / Fabian Wittreck, Baden-Baden 2011, S. 37–62.

27 Siehe z. B. Lupia/Matsasuka (wie Anm. 4).

28 Allerdings könnte damit Parteien ein Weg eröffnet werden, sich ihrer Verantwortung zu entziehen, siehe hierzu Patzelt (wie Anm. 25). Eine ausführliche normative Betrachtung unterschiedlicher direktdemokratischer Institutionen im Lichte unterschiedlicher Demokratietheorien liefert Maija Setälä: Referendums and Democratic Government, Basingstoke 1999.

**Memmingen 2010: Plakat gegen das totale Rauchverbot** *Foto: ullstein bild – JOKER / Erich Haefele*

# Neue Formen der Bürgerbeteiligung

Von Uwe Wagschal

Eine Mehrheit der Bevölkerung fordert seit Jahren mehr Demokratie, mehr Bürgerbeteiligung oder mehr Volksabstimmungen. So ergab eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2011 eine deutliche Mehrheit von 78 Prozent für mehr direktdemokratische Verfahren in Deutschland.[1] Direktdemokratie ist auf dem Vormarsch: Sowohl auf Länder- und auf kommunaler Ebene wie auch im internationalen Vergleich haben die Volksabstimmungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Politische Macht kann durch das Volk (genauer die Stimmberechtigten) grundsätzlich auf zwei Arten ausgeübt werden: entweder durch gewählte Vertreter in einer repräsentativen Demokratie oder direkt durch eine Volksabstimmung bzw. einen Volksentscheid. Demokratische Systeme legitimieren sich durch Verfahren, die auf solche direkten oder indirekten (repräsentativen) Entscheidungsmechanismen zurückgeführt werden können. In beiden Fällen ist das Konzept der Volkssouveränität das entscheidende Bindeglied zwischen den Regierenden und den Regierten, wobei das traditionelle Verfassungssystem Großbritanniens das Paradebeispiel der Parlamentssouveränität, also eines Repräsentativsystems, ist. Eine Reinform „direkter Demokratie" gibt es in realen politischen Systemen nicht. Selbst die Schweiz als Land mit den meisten Volksabstimmungen, in dem die Volkssouveränität am ehesten direkt wirkt, kann bestenfalls als „semidirektdemokratisch" charakterisiert werden.[2] Bei der Analyse und Darstellung direktdemokratischer Verfahren handelt es sich somit immer um supplementäre Verfahren von im Grundsatz repräsentativen Systemen. Dies gilt auch für neuere, innovative Verfahren der Bürgerbeteiligung.

Obwohl die generelle Systemfrage zwischen repräsentativer oder plebiszitärer Demokratie kaum gestellt wird,[3] genießen Verfassungen und Entscheidungen, die die Weihen einer Volksabstimmung erfahren haben, in der demokratietheoretischen Literatur eine deutlich höhere Zuschreibung an Legitimität.[4] Und auch im internationalen Vergleich gibt es starke Hinweise darauf, dass die Qualität der Demokratie steigt, wenn mehr direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten entstehen.

In der Bundesrepublik Deutschland sieht das Grundgesetz generell eine Beteiligung des Souveräns in Form von Wahlen und Abstimmungen (Art. 20 Abs. 2 GG) vor. Jedoch sind Volksabstimmungen im Grundgesetz in nur zwei sehr speziellen Fällen vorgesehen: (1) im Falle der Länderneugliederung (Art. 29 Abs. 2 GG) sowie (2) bei der

1 Bertelsmann Stiftung: Umfrage der Bertelsmann Stiftung. Durchgeführt von TNS-EMNID, 2011.
2 Vgl. Wolf Lindner: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien 1999.
3 Vgl. Günther Rüther: Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden 1996.
4 Vgl. Benjamin Barber: Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen, Berlin 1994.

**Die Teilnehmer des sogenannten Filderdialogs beraten am 16. Juni 2012 in Leinfelden-Echterdingen über mögliche alternative Stuttgart-21-Trassenvarianten rund um den Landesflughafen.** *Foto: picture-alliance – dpa*

Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung (Art. 146 GG). In der Bundesrepublik ist die Volkssouveränität zudem noch überformt durch die Verfassungssouveränität,[5] die der Verfassung und dem Verfassungsgericht ein höheres Gewicht zuschreibt als einer direktdemokratisch getroffenen Entscheidung. Diese Rangfolge legitimiert auch den Ausschlusskatalog verschiedener Themen (z. B. Steuern, Besoldung u. a.) bei Volksabstimmungen, die in den Länderverfassungen sowie in den Vorschriften zu kommunalen Abstimmungen kodifiziert sind.

## Welcher Entscheidungsmodus ist besser: der repräsentative oder der direktdemokratische?

Befürworter der repräsentativen Demokratie sehen einen zentralen Vorteil repräsentativ getroffener Entscheidungen darin, dass die Qualität der Entscheidungen höher sei.[6] Der Demos sei wankelmütig und leicht beeinflussbar, so ein Vorwurf, und Volksabstimmungen seien eine „Prämie für Demagogen", so der erste Bundespräsident Heuss im Parlamentarischen Rat. In der Diskussion um das Für und Wider direktdemokratischer Entscheidungsverfahren wird immer wieder auf die Kompetenz der Abgeordneten im Parlament und die Unwissenheit des Volkes verwiesen. Fehlentscheidungen – so ein zentrales Argument der Gegner von Volksabstimmungen – seien bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren wahrscheinlicher. Parlamentarische Entscheidungen wiesen dagegen eine höhere Qualität auf, weil vorher intensiv im Parlament diskutiert werde. Komplexe Entscheidungen, wie etwa über den Atomausstieg oder Großbauprojekte wie „Stuttgart 21", seien vom Volk kaum zu verstehen. Oder, wie es ein Reichstagsabgeordneter 1910 schon drastisch ausdrückte: Vox populi, vox Rindvieh. Allerdings haben gerade zahlreiche Befragungen von Abgeordneten, etwa zum Euro-Rettungsfonds, gezeigt, dass diese oft genug selbst nicht wissen, worüber sie abstimmen. Im Grunde sind in parlamentarischen Systemen immer nur eine geringe Zahl von Abgeordneten die Experten für ein bestimmtes Politikfeld. Die Beantwortung der Frage, ob die Qualität von Entscheidungen in Parlamenten oder Volksabstimmungen besser sei, sollte jedoch nicht nur auf Basis normativer Überzeugungen oder anekdotischer Evidenz getroffen werden.

Kaum wahrgenommen wird im Rahmen dieser Diskussion, dass bereits im 18. Jahrhundert der Mathematiker und spätere Präsident der französischen Nationalversammlung, Marquis de Condorcet (1743–1794), nachgewiesen hat, dass Abstimmungen durch eine Jury mit mehreren Mitgliedern zu besseren Ergebnissen führen als die Entscheidung Einzelner. Voraussetzung ist, dass die einzelnen Mitglieder der Jury zu mehr als 50 Prozent die richtige Entscheidung treffen, wofür eine gewisse Sachkompetenz ausschlaggebend ist. Bei einer hohen Zahl von Abstimmenden geht dann die Wahrscheinlichkeit für eine Fehlentscheidung gegen null. Dagegen kann sich ein Einzelner leichter irren. Die Qualität der Entscheidung ist bei einem Einzelnen somit geringer. Dies gilt selbst dann, wenn der Einzelentscheider eine höhere Kompetenz aufweist als alle anderen Mitglieder der Jury. Zur Ableitung der genauen Wahrscheinlichkeit der richtigen Gruppenentscheidung trifft Condorcet verschiedene Annahmen. So muss es sich um eine Mehrheitsabstimmung mit zwei Alternativen handeln, und die Jury-Mitglieder müssen unabhängig voneinander handeln. Zudem muss die fachliche Kompetenz der Jury-Mitglieder gleich sein. Liegt etwa der Kompetenzwert der Jury-Mitglieder (oder des Volkes) bei 0,55 (also die individuelle Wahrscheinlichkeit für eine richtige Entscheidung), dann resultiert daraus schon bei 1000 Abstimmenden eine Wahrscheinlichkeit für eine Fehlentscheidung von unter ei-

5 Vgl. Heidrun Abromeit: Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift 36 (1995), H. 1, S. 49–66.

6 Vgl. Rüther (wie Anm. 3).

nem Promille. Einschränkend muss man natürlich hinzufügen, dass es bei politischen Entscheidungen oft weniger um die Frage der Richtigkeit geht, sondern letztlich um Machtfragen und die Durchsetzung politischer Präferenzen.

Ein Beispiel für dieses sogenannte Condorcet-Jury-Theorem sind Gerichtsverhandlungen mit einem Einzelrichter oder einer Jury. Hier ist intuitiv plausibel, dass die Wahrscheinlichkeit für ein Fehlurteil bei einer Jury geringer ist, als wenn nur ein Einzelner das Urteil fällt. Die Sendung „Wer wird Millionär" ist ein gutes Beispiel für diesen Zusammenhang: Hier kann der Kandidat einen Telefonjoker einsetzen und einen „Experten" befragen, oder den Publikumsjoker, der die Meinung des Studiopublikums einholt. Für die US-amerikanische Version des Spiels liegen hier auch Daten vor: In knapp 65 Prozent der Fälle liegt der Experte richtig, in über 91 Prozent das Publikum.

Im Fall von Parlamenten stellt sich der Vergleich zu Volksabstimmungen schwieriger dar, da hier zwei „Jurys" verglichen werden. Doch selbst wenn die Parlamentarier höhere Kompetenzen aufweisen, muss die Wahrscheinlichkeit für eine korrekte Entscheidung nicht höher liegen als bei einer Volksabstimmung, wo viele zur Stimmurne gehen. Realiter liegt bei dieser abstrakten Betrachtung, die Macht- oder strategische Aspekte außen vor lässt, die Wahrscheinlichkeit für eine korrekte Entscheidung jeweils nahe bei eins. Zusammengefasst besagt das Condorcet-Jury-Theorem, dass die Masse – also die „Schwarmintelligenz" – seltener falsch liegt als einer oder wenige, selbst wenn diese höhere Kompetenz aufweisen. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann kam 2011 in einem Interview der Süddeutschen Zeitung zu einem ähnlichen Befund: „Das Volk ist nicht dümmer oder klüger als eine Parlamentsmehrheit".[7]

Doch zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass direktdemokratische Entscheidungsverfahren auch Probleme mit sich bringen können. Volksabstimmungen bergen das Risiko in sich, dass Politik auf Kosten von Minderheiten gemacht wird. So wurde beispielsweise 1996 die Schulbildung für Migrantenkinder in Kalifornien in einer Volksabstimmung abgelehnt und auch die Entscheidung in der Schweiz gegen den Bau von Minaretten bei Moscheen erzielte 2009 internationale Aufmerksamkeit. Empirisch vergleichende Analysen kommen für die USA zu einem ebenfalls negativen Befund.[8] Rund 75 Prozent aller Entscheidungen fallen zu Lasten von Minderheiten aus. Insbesondere werden dabei Homosexuelle, Ausländer, Migranten – aber auch Frauen – negativ betroffen. Auch Christmann und Vatter zeigen die Risiken für Minoritäten deutlich auf.[9] Daher sollte bei der Implementation direktdemokratischer Verfahren darauf geachtet werden, dass ein ausgebauter Rechtsstaat sowie eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit als Korrektiv eingreifen können, um Grundrechte zu schützen. Umgekehrt kann sich aber auch eine „Tyrannei der Minderheit" als problematisch erweisen, wenn es gut organisierten Teilen der Bevölkerung gelingt, ihre Sonderinteressen zur Abstimmung zu bringen. Deswegen haben fast alle Bundesländer, bis auf Bayern, Sachsen und Hessen, bei landesweiten Volksentscheiden eine Mindestbeteiligungsquote (Quorum) eingeführt. Ergänzend ist jedoch auch hier hinzuzufügen, dass auch in rein repräsentativen Systemen Minderheiten benachteiligt werden können.

Auch laufen direktdemokratische Verfahren Gefahr, missbraucht zu werden, um bereits parlamentarisch beschlossene Entscheidungen aus den Angeln zu heben. Die

7 Interview mit Wilfried Kretschmann, vgl. http://www.sueddeutsche.de/politik/winfried-kretschmann-das-volk-ist-nicht-duemmer-oder-klueger-als-eine-parlamentsmehrheit-1.1086339 [Stand: 16.12.2013].

8 Barbara S. Gamble: Putting Civil Rights to a Popular Vote, in: American Journal of Political Science 41 (1997), S. 245–269.

9 Vgl. Anna Christmann: Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat, Baden-Baden 2012; und Adrian Vatter / Anja Heidelberger: Volksentscheide nach dem Sankt-Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich, Bern 2011.

**Graffito, das die Forderung nach mehr Demokratie artikuliert, in Lissabon**

*Foto: ullstein bild – CARO / Andreas Riedmiller*

Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ ist ein Paradebeispiel dafür, wie ein Großprojekt nachträglich durch eine Volksabstimmung gekippt werden sollte, das bereits durch Parlamente und Gerichte abgestimmt und bestätigt worden war. Diese Tendenz einer nachträglichen Abänderung einer Entscheidung legt die Axt an demokratische Institutionen und Verfahren. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bedeutet auch, dass sich die Bevölkerung auf verbindlich getroffene Entscheidungen verlassen kann und muss. Es gibt eine Legitimation der Demokratie durch Verfahren,[10] die durch das Infragestellen demokratisch zustande gekommener Entscheidungen beschädigt wird. Direktdemokratie und Bürgerbeteiligung sollten nicht bedeuten, dass die Karten jederzeit nach Belieben neu gemischt werden können und Direktdemokratie nur als zusätzliches Vetorecht im politischen System betrachtet wird.

Im Hinblick auf das Mischungsverhältnis direkt- und repräsentativdemokratischer Verfahren gibt außerdem die politische Ökonomie hilfreiche Hinweise. Nach dem Interdependenzkosten-Ansatz von Buchanan und Tullock[11] lassen sich demokratische Entscheidungen dahingehend unterscheiden, welche Kosten bei ihnen anfallen. Generell treten Entscheidungskosten (decision costs) sowie Kosten des Demokratiedefizits auf. Die Gesamtsumme beider Kostenarten sind die sogenannten Interdependenzkosten. Bei rein repräsentativdemokratischen Entscheidungen liegen die Kosten des Demokratiedefizits (= externe Nachteile) am höchsten, während die Entscheidungskosten vergleichsweise gering ausfallen. Direktdemokratische Entscheidungen dagegen besitzen hohe Entscheidungskosten bei relativ geringen Kosten des Demokratiedefizits. Das Optimum einer repräsentativ- oder direktdemokratisch getroffenen Entscheidung liegt nach Buchanan und Tullock dort, wo die Interdependenzkosten minimal sind.

Aus diesem Modell kann man ableiten, dass bei zunehmender Komplexität des Entscheidungsgegenstands eher Repräsentativorgane die Entscheidung treffen sollten.[12] Auch mit steigender Zahl der Gruppenmitglieder nehmen die Interdependenzkosten zu, weshalb auch in dieser Hinsicht Parlamente eher für Entscheidungen geeignet sind. Die zu wählende Entscheidungsregel hängt aber auch von den zu erwartenden externen Nachteilen der Entscheidung ab. Je wichtiger die Probleme, desto größer sind die externen Nachteile, falls man zu der überstimmten Minderheit gehört. Daraus folgt, dass mit steigender Bedeutung der gesellschaftlichen Probleme ein größerer Teil der Bevölkerung zustimmen sollte. Buchanan und Tullock argumentieren dabei auch mit betroffenen Minderheiten: Je wichtiger die Probleme für die Gruppenmitglieder sind, etwa Fragen der staatlichen Unabhängigkeit oder der Verfassungsgebung, desto stärker sollte das Zustimmungsquorum ansteigen.

Die neuen Bürgerbeteiligungsformen gehen über die herkömmlichen Verfahren der Bürgerbeteiligung hinaus und haben verschiedene Wurzeln. Im Zuge der „partizipatorischen Revolution“ seit Ende der 1960er-Jahre befürworteten Demokratietheoretiker wie Carole Pateman[13] und Benjamin Barber (1984) die Einführung mehr direktdemokratischer Elemente und neuerer Beteiligungsmöglichkeiten. Jürgen Habermas (1981) argumentierte in seiner deliberativen Diskurstheorie zudem, dass die konsensorientierte, auf Diskussionen basierte Entscheidungsfindung der alternativen Mehrheitsentscheidung überlegen sei.[14] Eine von James Fishkin von der Stanford University entwickelte Methode, die viele dieser Überlegungen aufnimmt, ist das

10 Vgl. Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main 1969.
11 Vgl. James Buchanan und Gordon Tullock: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962.
12 Vgl. Peter Bernholz und Friedrich Breyer: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2, in: Ökonomische Theorie der Politik, S. 252.
13 Vgl. Carole Pateman: Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press, Cambridge 1970.
14 Jürgen Habermas: Theorie des kommunikativen Handelns. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt a. M. 1981.

**Demonstranten einer bundesweiten Initiative protestieren am 24. 11. 2012 für ein einheitliches Nachtflugverbot zwischen 22.00 und 6.00 Uhr, gegen Fluglärm und gegen neue Flugrouten des im Bau befindlichen Großflughafens BBI Schönefeld bei Berlin.**

*Foto: ullstein bild – Boness / IPON*

*de-liberative polling*.[15] Hierbei wird ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung zu einem Thema befragt. Anschließend berät diese Gruppe zwei oder drei Tage lang gemeinsam sowie in Kleingruppen über das Thema, wobei vorab Informationen gegeben werden. Außerdem haben die Bürger die Möglichkeit, Experten zu befragen. Der weiter unten beschriebene Filderdialog ist ein Beispiel für dieses Verfahren. Bemerkenswert ist die tatsächliche Messbarkeit in den Veränderungen von Präferenzen nach einem solchen Deliberationsverfahren.

## Anstieg der traditionellen Bürgerbeteiligung

E-Government, interaktive Beteiligung durch Web 2.0 und durch soziale Medien wie Facebook und Twitter, Online-Beteiligungsverfahren, Bürgerhaushalte und vieles mehr werden unter dem Stichwort „neue Formen der Bürgerbeteiligung" diskutiert und evaluiert.[16] Diesen Verfahren wohnt das Versprechen inne, neue, alternative Beteiligungsformen anzubieten und so eine Medizin gegen Politik- und Parteienverdrossenheit zu sein. Vor dem Hintergrund von Bau- und Großprojekten, wie etwa der Erweiterung des Flughafens Frankfurt oder des Stuttgarter Bahnhofs, wird solchen alternativen Verfahren ein höheres Potenzial zugebilligt.

Bürgerbeteiligungsverfahren sind – eigentlich – nicht neu, sondern existieren schon lange im Baurecht. Sie kommen vor allem in der Bauleitplanung vor, wo es rechtlich geregelte Vorgehensweisen und Verfahren gibt, die im Baugesetzbuch geregelt sind. So heißt es in § 3 (1) des Baugesetzbuches: „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben."

Die Bürgerbeteiligung verläuft zweistufig. Nachdem der Gemeinderat durch öffentliche Bekanntmachung das Planungskonzept offenlegt (Aufstellungsbeschluss), kommt es zu einer Bürgeranhörung in einer öffentlichen Veranstaltung. Dabei können Bürgerinnen und Bürger ihre Einwände und Verbesserungsvorschläge vorbringen. Anschließend kommt es zu einem ersten Planentwurf (vier Wochen). Zu diesem können schriftlich Beanstandungen, aber auch Verbesserungsvorschläge geäußert werden. Final stimmt dann der Gemeinde- bzw. Stadtrat ab.

Ein weiteres Verfahren ist in 14 der 16 Bundesländer der Einwohner- bzw. Bürgerantrag. Dieses als „Gruppenpetition" ausgestaltete Instrument ermöglicht den Einwohnern einer Gemeinde, den Gemeinderat zu verpflichten, sich mit einer bestimmten Angelegenheit in einer öffentlichen Sitzung zu befassen. Hierzu muss jedoch eine gewisse Anzahl von Unterschriften gesammelt werden, in Bayern beispielsweise liegt diese Zahl bei einem Prozent der Gemeindemitglieder.

Zudem können sich Bürger über öffentliche Fragestunden oder über die Beteiligung an Ausschüssen der Gemeinde an der Kommunalpolitik beteiligen. In Bayern ist außerdem in der Gemeindeordnung die Pflicht zu einer Bürgerversammlung festgelegt (Art. 18 bayer. GO), die ein Mitberatungsrecht aller Gemeindebürger garantiert: „In jeder Gemeinde hat der erste Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen." Auch können die bayerischen Bürger selbst eine Bürgerversammlung beantragen, wenn dies – in kleinen Gemeinden – fünf Prozent der Gemeinde-

15 Vgl. James S. Fishkin: When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford 2009.
16 Vgl. Patrizia Nanz / Miriam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn 2012.

**Tabelle 1: Entwicklung direktdemokratischer Abstimmungen in Europa**

| Volksabstimmungen im Zeitraum | Zahl der betrachteten Länder | Summe über alle Länder und Jahre | Durchschnitt über alle Länder pro Jahr |
|---|---|---|---|
| 1848 bis 1945 | 48 | 225 | 0,05 |
| 1945 bis 1969 | 48 | 137 | 0,11 |
| 1970 bis 1989 | 48 | 229 | 0,24 |
| 1990 bis 2010 | 48 | 464 | 0,31 |
| 1848 bis 2010 | 48 | 1055 | 0,13 |

*Daten: 48 europäische Länder in der Betrachtung, eigene Erhebung entsprechend den Daten des Zentrums für Demokratie (www.c2d.ch)*

mitglieder verlangen (in Städten ab 10 000 Einwohner 2,5 Prozent).

Besonders im Fokus stand seit Beginn der „partizipatorischen Revolution" der Ausbau direktdemokratischer Instrumente. Der Anstieg direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten (*rules in form*) und Beteiligungshäufigkeiten (*rules in use*) ist sowohl im internationalem Vergleich (vgl. Tab. 1) als auch im nationalem Vergleich deutlich zu beobachten. Gerade etwa in den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas, den MOE-Staaten, wurden nach 1991 besonders umfangreiche direktdemokratische Elemente eingeführt.[17] Diese bieten damit oftmals ein höheres Beteiligungsangebot an als westeuropäische Demokratien. Wertet man die Volksabstimmungen seit 1848 aus, entfällt knapp die Hälfte aller Volksabstimmungen in Europa und den wichtigsten außereuropäischen Demokratien auf die Schweiz. Dort wurden – in unterschiedlichen Varianten und insbesondere ansteigend seit Beginn der 1970er-Jahre – rund 3,4 Volksabstimmungen pro Jahr abgehalten und damit knapp 40-mal mehr als im Durchschnitt aller anderen europäischen Länder (ohne Berücksichtigung der kantonalen und gemeindlichen Ebene).

Generell kann man in Deutschland auf **Länderebene** zwischen zwei- und dreistufigen Verfahren der Volksgesetzgebung unterscheiden. Dabei stellt die „Volksinitiative", die auf keinen Fall mit der Schweizer Volksinitiative verwechselt werden darf, die erste Stufe in einem dreistufigen Verfahren bis zum Volksentscheid dar.[18] Die bundesrepublikanische Volksinitiative zwingt lediglich die Parlamente, sich mit einer Vorlage zu beschäftigen, mit einem Anhörungsrecht der Initianten. Generell können Initiatoren dabei wählen, ob der Landtag sich unverbindlich mit dem Anliegen befassen soll oder ob gleich ein Volksgesetzgebungsverfahren mit dem Ziel eines Volksentscheids initiiert werden soll. Generell weisen Volksinitiativen geringere Anforderungen (an die Unterschriftenzahl) auf als Volksbegehren. Auf der Stufe des Volksbegehrens liegt die Zahl der erforderlichen Unterschriften deutlich höher. Sie reicht von 3,8 Prozent (Brandenburg) bis 20 Prozent der Stimmberechtigten (Hessen, Saarland) mit unterschiedlichen Fristen, was die Eintragung in die Unterschriftenlisten anbelangt (z. B. 14 Tage in Bayern und sechs Monate in Sachsen). Zudem spielt es eine Rolle, ob man eine Amtseintragung der Unterschriften (z. B. in Bayern und Baden-Württemberg) vornehmen muss oder diese frei sammeln kann (z. B. in Sachsen und Sachsen-Anhalt). Darüber hinaus unterliegen in Bayern und Hessen alle Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum, während dies in Berlin nur für Änderungen im Hinblick auf direktdemokratische Vorschriften gilt.

Auf Länderebene wurden von 1946 bis Ende 2012 insgesamt 278 direktdemokratische Verfahren (Anträge auf Volksbegehren bzw. Volksinitiativen) eingeleitet. Von diesen gelangten 78 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 19 zum Volksentscheid.[19] Hinzu kamen 49 unverbindliche Volkspetitionen, bei denen das jeweilige Landesparlament angeregt wurde, sich mit dem Gegenstand der Petition zu befassen.

Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist eine vergleichsweise junge Entwicklung auf der Kommunalebene. Erstmals wurden sie 1956 in Baden-Württemberg eingeführt, und erst nach 1990 wurden in al-

17 Vgl. Andreas Auer und Michael Bützer: Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience, Aldershot/Burlington 2001; und Uwe Wagschal: Direkte Demokratie: rechtliche Grundlagen und politische Praxis, in: Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa: die neuen EU-Staaten im Vergleich, hg. v. Florian Grotz und Ferdinand Müller-Rommel, Wiesbaden 2011, S. 237–261.

18 Kritisch zu dieser Unterscheidung stehen Raphael Magin und Christina Eder: Direkte Demokratie in den Bundesländern: Grundlagen, Institutionen, Anwendungen, in: Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Bd. 3, Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre, hg. v. Markus Freitag und Uwe Wagschal, Berlin 2007, S. 151–188.

19 Vgl. Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehrensbericht 2012, Berlin 2012, S. 7.

**Bürgerentscheid zu Olympia 2022 am 10. 11. 2013 in München**

*Foto: ullstein bild – Sven Simon*

len anderen Ländern solche Verfahren eingeführt, zuletzt 2005 in Berlin.[20] Dabei bestehen deutliche Unterschiede. So gelten für Bürgerentscheide mit Ausnahme von Hamburg in allen Bundesländern Zustimmungsquoren, am höchsten liegen diese im Saarland mit 30 Prozent der Stimmberechtigten. Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind zur Einleitung – abhängig von der Ortsgröße – Unterschriften zu sammeln. In nur sieben Ländern gibt es auch die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid durch die Gemeindevertretung einzuleiten. Und in elf der 13 Flächenländer können auch auf Landkreisebene (nicht: Baden-Württemberg und Hessen) Bürgerentscheide durchgeführt werden. Unterschiede gibt es auch bei den Themenausschlüssen, so dass die Möglichkeiten der Einflussnahme mitunter stark begrenzt sind (z. B. Haushalt und Steuern, die Organisation der Gemeindeverwaltung, aber auch die Bauleitplanung).

Die Interessenorganisation „Mehr Demokratie" bewertet seit mehreren Jahren vergleichend die Regelungen auf Länderebene sowie auf kommunaler Ebene.[21] Die aggregierte Bewertung sowie die Bewertung für die kommunale Ebene für das Jahr 2013 sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Einstufung für die jeweilige Ebene basiert auf einem differenzierten Bewertungsschema. Zudem wurde noch die Häufigkeit der abgeschlossenen Bürgerbeteiligungsverfahren ausgewertet. Zwischen 1990 und 2013 – so die Auswertung der Datenbank Bürgerbeteiligung (www.mehr-demokratie.de) – gab es 3 999 abgeschlossene Verfahren (vgl. Tab. 2) mit einer großen regionalen Varianz.

## Neue Formen der Beteiligung

Von den formalisierten und rechtlich geregelten Verfahren sind die nicht formalisierten Bürgerbeteiligungsverfahren „neuen Typs" zu unterscheiden. Dabei gibt es Unterschiede beim Grad der Verbindlichkeit, der Art des Zugangs (Selbstselektion versus Zufalls- oder bewusste Auswahl), der Dauer des Verfahrens sowie der Zahl der Beteiligten (vgl. Tab. 3). Als Vorteile solcher neuen Formen der Bürgerbeteiligung werden dabei folgende Argumente genannt:[22]

- Bürgerbeteiligung kann als Ressource dienen: Sie kann die Qualität von Entscheidungen verbessern, die Legitimation von Entscheidungen erhöhen und möglicherweise nachgelagerte Proteste verhindern.
- Bürgerbeteiligung ist ein demokratischer Wert als solcher, kann Interesse an Politik wecken und hilft, die Politik zu entlasten.
- Bürgerbeteiligung stärkt die Mitverantwortung.
- Bürgerbeteiligung beinhaltet keine thematischen und räumlichen Grenzen. Auch „unbequeme" Themen können angegangen und im Konsens entschieden werden.
- Ergebnisfindung ist möglich, auch bei komplexen bzw. kontroversen Themen.
- Die Partizipation wird generell erhöht.

Das Infrastrukturprojekt „Stuttgart 21" gilt geradezu als paradigmatischer Fall, wo unterschiedlichste Formen der politischen Beteiligung und Auseinandersetzungsformen zum Tragen kamen. Insbesondere die parlamentarische Verabschiedung, die Volksabstimmung und

20 Vgl. Theo Schiller: Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene, in: Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Bd. 3, Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre, hg. v. Markus Freitag und Uwe Wagschal, Berlin 2007, S. 115–150.
21 Mehr Demokratie (wie Anm. 19).
22 Vgl. Nanz/Fritsche (wie Anm. 16).

**Tabelle 2: Gesetzliche Regelungen der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene sowie Häufigkeit von kommunalen Beteiligungsverfahren**

| Platz im Ranking | Land | Gesamtbewertung | Kommunalebene (in Klammer Note und Platz) | Häufigkeit von kommunalen Beteiligungsverfahren (2000–2013) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Hamburg | gut (2,15) | gut (2,3; 5) | 53 |
| 2 | Bayern | gut (2,35) | gut (1,7; 1) | 1300 |
| 3 | Bremen | befriedigend (2,55) | gut (2,4; 6) | 3 |
| 4–5 | Schleswig-Holstein | befriedigend (2,9) | gut (1,9; 3) | 160 |
| 4–5 | Thüringen | befriedigend (2,9) | gut (1,8; 2) | 84 |
| 6 | Berlin | befriedigend (3,0) | gut (2,0; 4) | 37 |
| 7 | Nordrhein-Westfalen | befriedigend (3,1) | befriedigend (2,7; 7) | 678 |
| 8 | Sachsen | ausreichend (3,65) | ausreichend (3,5; 8) | 262 |
| 9 | Rheinland-Pfalz | ausreichend (4,0) | ausreichend (3,7; 9–10) | 116 |
| 10 | Hessen | ausreichend (4,1) | ausreichend (3,7; 9–10) | 303 |
| 11 | Brandenburg | ausreichend (4,2) | ausreichend (4,1; 11) | 148 |
| 12 | Mecklenburg-Vorpommern | ausreichend (4,25) | ausreichend (4,3; 12–13) | 93 |
| 13 | Niedersachsen | ausreichend (4,3) | ausreichend (4,3; 12–13) | 250 |
| 14 | Sachsen-Anhalt | ausreichend (4,4) | mangelhaft (4,8; 15) | 219 |
| 15 | Saarland | mangelhaft (4,85) | mangelhaft (5,0; 16) | 13 |
| 16 | Baden-Württemberg | mangelhaft (4,9) | mangelhaft (4,5; 14) | 280 |

*Quelle: Volksentscheidsranking Mehr Demokratie (wie Anm. 16), S. 8 sowie eigene Auswertungen der Datenbank Bürgerbeteiligung (www.mehr-demokratie.de)*

Bürgerbegehren, Demonstrationen, rechtliche Klageschritte, aber auch Innovationen wie die Schlichtung zu „Stuttgart 21“[23] oder der Filderdialog (wo es um die Frage der Anbindung des Flughafens und der regionalen Anbindung ging) sind hier zu nennen. Der Journalist Dirk Kurbjuweit hat im Zuge der Stuttgart 21-Demonstrationen sogar einen neuen „*homo politicus*“ identifiziert: den „Wutbürger“. Kurbjuweit charakterisiert diesen wie folgt: „Der Wutbürger buht, schreit, hasst. Er ist konservativ, wohlhabend und nicht mehr jung. Früher war er staatstragend, jetzt ist er zutiefst empört über die Politiker. Er zeigt sich bei Veranstaltungen mit Thilo Sarrazin und bei Demonstrationen gegen das Bahnhofsprojekt Stuttgart 21.“[24] Die empirische Sozialforschung hat jedoch in Befragungen der S 21-Demonstranten schnell mit diesem Mythos aufgeräumt: Lediglich neun Prozent wählten bei der letzten Bundestagswahl die CDU, 49 Prozent stimmten hingegen für die Grünen und bei der kommenden Wahl würden sogar 75 Prozent die Grünen, wählen.[25] Die Sozialstruktur der Demonstranten ist mitnichten vom konservativen Milieu geprägt, sondern vielmehr von Aktivisten mit hohem Bildungsabschluss gekennzeichnet, die bereits zahlreiche Protesterfahrungen in der Vergangenheit haben.[26]

Eine wichtige Funktion direktdemokratischer Verfahren, aber auch neuer Beteiligungsverfahren ist die Ventilfunktion: Fatke und Freitag haben jüngst in einer bemerkenswerten Analyse für die Schweiz gezeigt, dass der direkten Demokratie eine solche Ventilfunktion innewohnt.[27] Es wird also nicht nur die Legitimation von Entscheidungen erhöht, sondern auch die politische Auseinandersetzung befriedet. Dies deckt sich mit Ergebnissen der Umfrage von Faas und Schmitt-Beck zu „Stuttgart 21“.[28] Auf die Frage, ob die grün-rote Landesregierung von Baden-Württemberg das Ergebnis der Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“ in jedem Fall akzeptieren muss, stimmten in einer Umfrage vor der Abstimmung nur 6,5 Prozent der Befragten dieser Aussage nicht zu (sechs Prozent der Befürworter von S 21 und 7,9 Prozent der Gegner von S 21). In einer Umfrage nach der Abstimmung lag dieser Anteil nur noch bei 4,1 Prozent der Befragten (2,1 Prozent der Befürworter von

23 Vgl. Lothar Frick: Die Schlichtung zu Stuttgart 21. Vorbild für eine neue Bürgerbeteiligung?, in: Der Bürger im Staat 62 (2012), H. 3, S. 162–167.

24 Dirk Kurbjuweit: Der Wutbürger, in: Der Spiegel (2010), H. 41, S. 26–27, hier S. 26.

25 Vgl. Britta Baumgarten: Die neue alte Bürgerbewegung. SozialforscherInnen haben untersucht, wer gegen das Großprojekt Stuttgart 21 protestiert und warum, in: Umwelt aktuell (2011), H. 12, S. 2–3, hier S. 2.

26 Vgl. Dieter Rucht / Britta Baumgarten u. a.: Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010, http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf [Stand: 15.11.2013].

27 Vgl. Matthias Fatke / Markus Freitag: Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative?, in: Political Behavior 35 (2013), H. 2, S. 237–260.

28 Vgl. Thorsten Faas / Rüdiger Schmitt-Beck: Tabellenband zur Studie Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Legitimität politischer Entscheidungen anlässlich der Volksabstimmung zu Stuttgart 21, Mannheim 2012.

**Tabelle 3: Zentrale Merkmale neuer Beteiligungsverfahren**

| Verfahren | Ziel/Funktion | Typische Themen | Dauer | Teilnehmeranzahl und -auswahl |
|---|---|---|---|---|
| *21st Century Town Meeting* | Beratung von Entscheidern, Konsultation, Mit-Entscheidung | verbindliche Entscheidungen oder Feedback zu Fragen der Lokalentwicklung und -politik | ein Tag bzw. einmalige Zusammenkunft | 500–5 000 Personen, aufgeteilt in Kleingruppen à zehn bis zwölf Personen; gezielte Auswahl |
| Bürgergutachten, Planungszelle | Beratung von Entscheidern, Beeinflussung öffentlicher Diskussionen | konkrete lokale oder regionale Probleme und Planungsaufgaben | mind. vier aufeinanderfolgende Tage | in der Regel 100 Personen (vier Gruppen à 25 Personen); zufällige Auswahl |
| Bürgerhaushalt | Beratung von Entscheidern, Konsultation, bürgerschaftliche Entscheidung | Kommunalfinanzen (komplett oder teilweise) | ein Tag bis mehrere Jahre | 100–20 000 Personen; Selbstselektion |
| Bürgerrat | Beeinflussung öffentlicher Diskussionen, Konsultation, Beratung von Entscheidern | konkrete lokale Probleme und Planungsaufgaben | zwei Tage pro Bürgerrat, ca. vier Monate, später neuer Bürgerrat (mit anderen Personen) | acht bis zwölf Personen; zufällige Auswahl |
| Charrette | Beeinflussung öffentlicher Diskussionen, Beratung von Entscheidern | konkrete lokale oder regionale Probleme und Planungsaufgaben | mind. vier Tage (plus je ein Tag für öffentl. Vor- und Nachbereitung), zwei bis vier Zusammenkünfte | keine Vorgaben, je mehr Beteiligte, umso repräsentativer die Ergebnisse; Selbstselektion, zudem auch gezielte Auswahl (ggf. mit Nachrekrutierung) |
| Konsenskonferenz, Bürgerkonferenz | Beeinflussung öffentlicher Diskussionen, Konsultation, Beratung von Entscheidern | kontroverse Themen von öffentlichem Interesse | dreitägige Konferenz, zwei Vorbereitungstreffen | zehn bis 30 Personen; zufällige Auswahl |
| Mediation | Beeinflussung öffentlicher Diskussionen, Konsultation, Beratung von Entscheidern | kontroverse Themen von öffentlichem Interesse | ein bis zwei Tage bis mehrere Jahre | zehn bis 100 Personen; gezielte Auswahl |
| Szenario-/ Workshop-Konferenz | Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft, Beratung von Entscheidern | Antizipieren künftiger Entwicklungen und Ableiten von Empfehlungen in Bezug auf diverse Themen | ein- bis dreitägige Blockveranstaltung oder mehrere Treffen | 25–30 Personen pro Gruppe, mehrere Gruppen können parallel arbeiten; gezielte Auswahl |
| World Café | Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft | vielseitig einsetzbar | mehrere Gesprächsrunden à 20–30 Minuten | zwölf bis 1200 Personen; Selbstselektion |
| Zukunftswerkstatt, Zukunftskonferenz | Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft, Beratung von Entscheidern | Antizipieren künftiger Entwicklungen, Ableiten von Empfehlungen in Bezug auf diverse Themen | zwei bis drei Tage | 5–200 Personen; Selbstselektion (innerhalb einer natürlichen Gruppe) |

*Quelle: nach Nanz/Fritsche (2012: 84 f). Weitere Formen und Erläuterungen finden sich auch auf der Website http://www.beteiligungskompass.org.*

S 21, 7,7 Prozent der Gegner von S 21). Gabriel und Faden-Kuhne haben zudem gezeigt, dass gerade für die Gegner von S 21 die Durchführung des Volksentscheids eine befriedende Wirkung hatte (65 Prozent der Befragten).[29]

Generell stehen bei den Bürgerbeteiligungs- und Planungsbeteiligungsverfahren Kosten- und Nutzen-Überlegungen im Hintergrund, die bei Infrastrukturprojekten individuell höchst unterschiedlich ausfallen. Daher kann die Ablehnung dieser Projekte auch als „rationales" Verhalten erklärt werden, weil man z. B. Verschlechterungen erwartet. So ist die Vermutung plausibel, dass regionale Vorhaben mit (vermeintlich) negativen externen Effekten (z. B. Flughäfen, Autobahnen, Mülldeponien, Atomkraftwerke, Kindergärten) stärker abgelehnt werden als Maßnahmen mit positiven externen Effekten (z. B. Theater, Solaranlagen). Dies wird in der Literatur als NIMBY-Verhalten (Akronym für „*not in my back yard*" = „nicht in meinem Garten") bezeichnet.[30] Allerdings können auch bei offensichtlich großen negativen externen Effekten eines Projektes hohe Zustimmungsraten in Abstimmungen erzielt werden, wenn die individuelle Kosten-Nutzen-Bilanz (etwa durch schnelle Verkehrsanbindung) positiv ist. Allerdings konnte ein NIMBY-Effekt für das Bahnprojekt „Stuttgart 21" nicht nachgewiesen werden.[31] Stimmbürger aus dem Großraum Stuttgart hatten eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, dem Projekt zuzustimmen.

In der Literatur und Praxis[32] finden sich zahlreiche Beteiligungsverfahren (vgl. Tab. 3), die als „neue" Formen der Bürgerbeteiligung diskutiert werden. Manche dieser Verfahren, wie etwa Bürgerhaushalte, bei denen es zumeist um die Zusammensetzung und Höhe des Kommunalhaushaltes geht, können noch sehr viel weiter differenziert werden. Gerade das Verfahren zu Bürger- bzw. Beteiligungshaushalten hat nach einer ersten Durchführung 1989 in Porto Alegre (Brasilien) eine breite Aufmerksamkeit erlangt. Allerdings lassen die gemachten Erfahrungen und die Beteiligungsquoten in Deutschland das Instrument zunehmend in einem kritischen Licht erscheinen. Dennoch scheint gerade dieses Verfahren eine besondere Relevanz für die Politik zu besitzen.

Infolge der Demonstrationen gegen den Umbau des Stuttgarter Bahnhofs und des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 – mit über 140 verletzten Demonstranten und einigen Dutzend verletzten Polizisten – wurden die Schlichtungsgespräche im Oktober 2010 unter Leitung des CDU-Politikers Heiner Geißler eingerichtet. Die Schlichtungsgespräche erzielten eine hohe mediale Aufmerksamkeit und wurden live im Fernsehen und Internet übertragen. Lothar Frick, der Sekretär der Schlichtung, negierte jedoch die Frage, ob das Schlichtungsmodell eine neue Form der Bürgerbeteiligung sei: „Meine Antwort lautet deshalb nein, weil die Schlichtungsgespräche sehr viel stärker ein Bürgerinformationsprojekt als ein Bürgerbeteiligungsprojekt waren. Beleg für diese Aussage ist die Tatsache, dass es im Rahmen der Schlichtung nichts zu entscheiden gab, auch kein Kompromiss zu schließen war und sowohl auf Seiten der Befürworter als auch der Gegner von S 21 an der Schlichtung vor allem Parlamentarier oder in der Gremienarbeit sehr erfahrene Persönlichkeiten vertreten waren und eben nicht Bürgerinnen und Bürger als solche."[33]

---

29 Vgl. Oscar W. Gabriel und Kristina Faden-Kuhne: Auswertung einer Befragung vor dem Volksentscheid zu Stuttgart 21. Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung, durchgeführt von infratest dimap, Stuttgart 2011.

30 Vgl. Michael C. Thomsett: NIMBYism: Navigating the politics of local opposition, in: American Journal of Political Science 41 (1997), H. 1, S. 245–269.

31 Vgl. Uwe Wagschal: Die Volksabstimmung zu Stuttgart 21: Zwischen parteipolitischer Polarisierung und Spätzlegraben, in: Der Bürger im Staat 62 (2012), H. 3, S. 168–173.

32 Vgl. Nanz/Fritsche (wie Anm. 16).

33 Frick (wie Anm. 23), S. 162.

**Wartende vor der Eintragungsstelle zum Volksbegehren gegen Studiengebühren in München am 30. Januar 2013**

*Foto: SZ-Photo – Stephan Rumpf*

Neben der Schlichtung wurde mit dem Filderdialog ein – ohne Zweifel – neues Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt, welches eine Mischung aus Bürgergutachten bzw. Planungszelle und Bürgerkonferenz (Konsenskonferenz) darstellte (vgl. Tab. 3). Mit verschiedenen Verbesserungen für das Bahnprojekt „Stuttgart 21" (z. B. in Bezug auf die Streckenführung) kann dieses Verfahren trotz einiger Startschwierigkeiten als Erfolg betrachtet werden.

**Der Filderdialog**

Der Filderdialog (Juni bis Juli 2012) war ein aus dem Schlichtungsverfahren zu „Stuttgart 21" resultierendes Bürgerbeteiligungsverfahren. Innerhalb dieses Dialogverfahrens sollten die Betroffenen und die Bürgerschaft vor Ort mit den Projektpartnern in einen informellen Dialog treten. Ziel war es, dass die Teilnehmenden zu den sechs Teilabschnitten des Verkehrsprojektes Empfehlungen zur Projektplanung abgeben. Das Verfahren wurde dabei in vier jeweils eintägige Dialogrunden aufgeteilt: (1) Einführung, (2) Vertiefung, (3) Beschlussempfehlung der Teilnehmenden und (4) Antwort der Projektpartner.

Die Dialogrunde bestand aus 180 Personen. Unter Beachtung der demografischen Gegebenheiten vor Ort wurden 80 Bürger zufällig ausgewählt. Die restlichen Beteiligten setzten sich aus den Projektpartnern, den kommunalen Repräsentanten und Fachleuten zusammen. Die Beschlussempfehlung der Dialogrunde hatte keine bindende Wirkung für die Projektpartner. In die Kritik kam der Filderdialog, weil für die erste Runde lediglich fünf Teilnehmer zusagten und diese zunächst abgesagt werden musste. Die Deutsche Bahn hat nach Abschluss des Verfahrens erklärt, sich an die im Filderdialog erzielten Ergebnisse zu halten.

Neben den dialogorientierten Beteiligungsverfahren, bei denen eine physische Präsenz notwendig ist, gibt es darüber hinaus noch internetbasierte Beteiligungskonzepte. Die „Liquid Democracy" (bzw. das „Liquid Feedback") der Piratenpartei wird beispielsweise als eine solche „Wunderwaffe" gegen Politikverdrossenheit gesehen. Eine formalisierte Beteiligung ist dabei schwerer herzustellen. Soziale Netzwerke, Online-Tools und andere Kommunikationsmöglichkeiten des Internets bieten ein weites Spektrum. Von den Befürwortern dieser Möglichkeiten wird aber gern verschwiegen, dass diese Verfahren aber auch die Exklusion älterer Menschen bzw. von Bürgern ohne diese Fähigkeiten bedeuten. Soziale Ungleichheiten, die schon vorher für Differenzen beim Partizipationsverhalten sorgen, werden reproduziert, wenn nicht gar verstärkt. Hinzu kommt – zunächst in weniger industrialisierten Teilen der Welt – der „*digital divide*" zwischen denjenigen mit und denjenigen ohne Internetanschluss. Die „E-Democracy" erhöht zwar die Transparenz der Politik und reduziert Informationskosten für die Bürger, behält aber in starkem Maße einen Top-down-Charakter.[34]

Eine Innovation, bei der Gesetzesberatungen im parlamentarisch-repräsentativen System ergänzt werden, ist das Online-Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg. Hier können die Gesetzesvorschläge der Landesregierung ausführlich kommentiert werden.

## Bürgerhaushalte

Das wohl am weitesten verbreitete Verfahren der „neuen Bürgerbeteiligungsformen" ist der Bürgerhaushalt, der durchaus auch handfeste Konsequenzen haben kann, wenn der lokale Gemeindehaushalt dadurch verändert wird. Ein

34 Vgl. Jesper Strömbäck: Four Phases of Mediatization: "An Analysis of the Mediatization of Politics", in: The International Journal of Press/Politics, Vol. 13, No. 3 (2008), S. 228-246, hier S. 243.

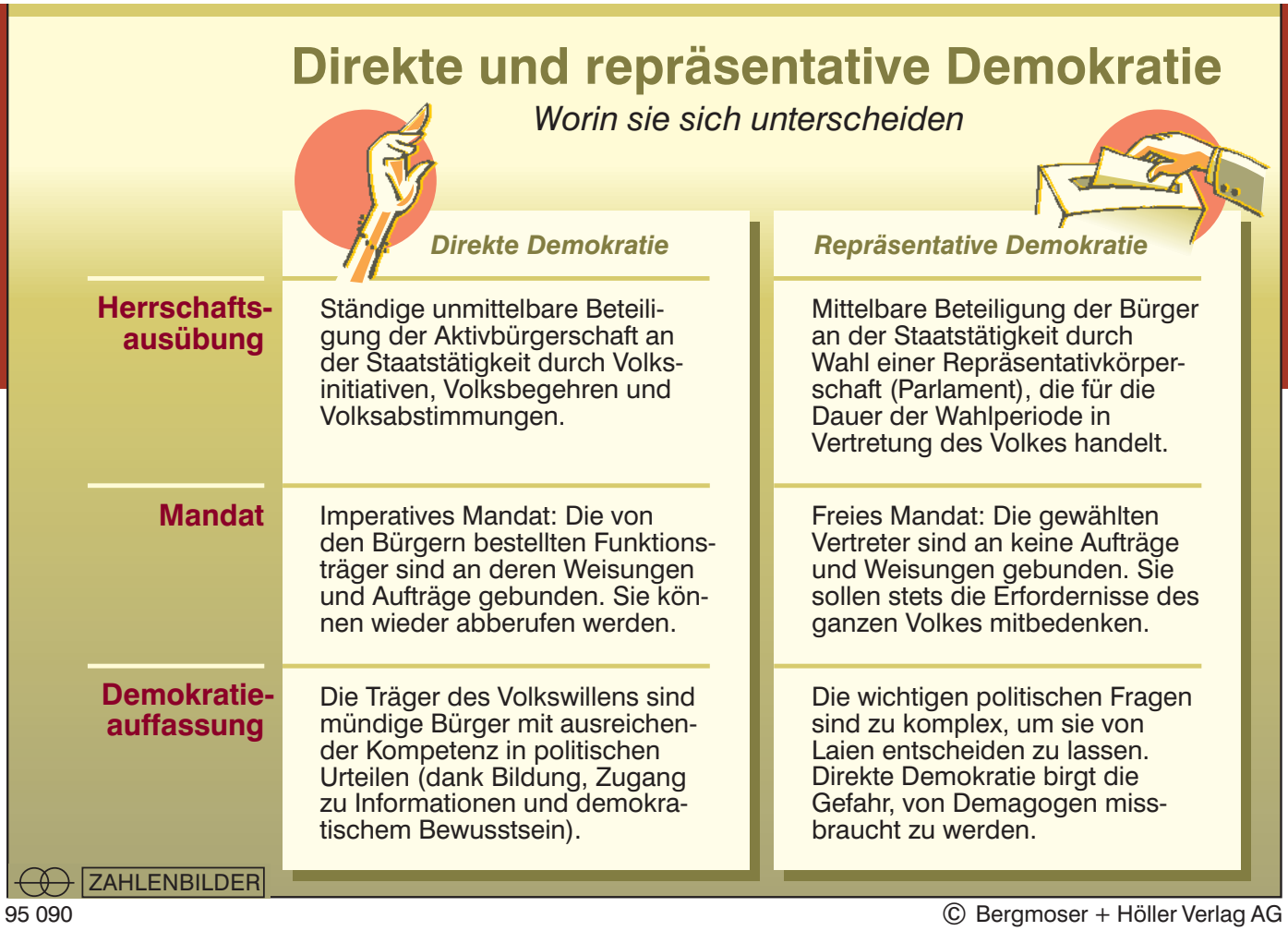
Bürgerhaushalt bedeutet, dass die Bevölkerung aktiv in die Planung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen einbezogen wird. Der Bürgerhaushalt ist ein indirekt-demokratisches Instrument: Die Bürger entscheiden nicht, sondern beraten. Zudem ist er ein konsultatives Verfahren, d. h., die Bürger machen Vorschläge und geben Hinweise. Mit ihrer lokalen Expertise und ihren Priorisierungen können sie die fachliche Diskussion um die Haushaltsplanung verbessern. Voraussetzung dabei ist, dass die Verwaltung die Vorschläge und Hinweise bei der Aufstellung des Haushalts berücksichtigt. Und es sollten ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen für ein solches – auf eine längere Frist angelegtes – Verfahren vorhanden sein. Am Ende entscheidet jedoch der Gemeinderat über die Vorschläge und muss begründen, welche Vorschläge umgesetzt werden und welche nicht.

Die Argumente für Bürgerhaushalte aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger, der Verwaltung und der Politik sind dabei vielfältig. Zunächst schaffen Bürgerhaushalte Transparenz über die Verwendung öffentlicher Mittel, was wiederum das Vertrauen der Bürger in die Politik stärkt. Generell identifizieren sich diese damit mehr mit der Politik ihrer Stadt und sind zudem informierter. Die Verwaltung erhält wertvolle Vorschläge und Hinweise, weil Bürgerwissen die Fachkenntnisse der Verwaltung ergänzen kann. Im besten Fall kann ein Bürgerhaushalt auch entlastend für die Politik und für das Verwaltungshandeln wirken, wenn die Bürger Entscheidungen nun besser verstehen und auch eher akzeptieren. Für die Politik kann ein Bürgerhaushalt positiv sein, weil die Präferenzen der Bürger nun besser bekannt sind. Zudem kann im günstigen Fall auch die Politikverdrossenheit abgebaut werden, da Vertrauen und Akzeptanz von Entscheidungen gefördert werden.
Gegen Bürgerhaushalte spricht, dass diese sehr zeitaufwendig und kostspielig sind. Zudem werden auch bei diesem Verfahren besonders diejenigen erfolgreich Einfluss nehmen, die über bessere Kommunikationsfähigkeiten bzw. bessere Internetkenntnisse verfügen. Bildungsfernere Schichten haben deutlich höhere Hürden für die Partizipation zu überwinden. Für die Verwaltung ist dies außerdem ein zeitaufwendiges und kostspieliges Verfahren, das ihre Effizienz einschränkt. Für die Politik kann man argumentieren, dass sie sich selbst ihrer Steuerungsfähigkeit und Führungsaufgaben – zumindest teilweise – entledigt. Problematisch ist außerdem, dass sich nur eine kleine, nicht repräsentative Minderheit von Bürgerinnen und Bürgern beteiligt. Dies kann zu Lobbyismus führen, denn die aktiven Bürger verfolgen Eigeninteressen, nicht das Gemeinwohl. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Politikverdrossenheit erhöht, wenn Bürgervorschläge nicht umgesetzt werden.

Ein Bürgerhaushalt kann sich auf unterschiedliche Teile des Haushaltes beziehen. Am häufigsten stehen der Gesamthaushalt (rund 70 Prozent aller Fälle), dann Teilbudgets mit fester Summe, dann Mischformen und schließlich lediglich ausgewählte Haushaltsbereiche im Fokus eines durchgeführten Bürgerhaushalts.[35] In der Regel können die Teilnehmenden unterschiedliche Ideen einbringen: (a) für Sparmaßnahmen, (b) für Ausgaben oder (c) sowohl Spar- als auch Ausgabenvorschläge. Die offene Variante mit der Möglichkeit, sowohl für Konsolidierungs- als auch Ausgabenvorschläge zu votieren, kommt dabei am häufigsten vor.[36] Die Bürgerhaushalte haben generell eine unterschiedliche Reichweite, was die Beteiligungsformen anbelangt. So können Teilnehmer mitunter eigene Vorschläge machen, sie können Feedback zu Verwaltungsvorschlägen geben oder haben tatsächliche Entscheidungsmacht. Schließlich gibt es noch Mischformen. Insgesamt sind vorschlagsbasierte bzw. feedbackorientierte Verfahren am zahlreichsten.

---

35 Vgl. Nina Schröter: Sechster Statusbericht Buergerhaushalt.org, Bonn 2013, S. 4.
36 Ebd., S. 5.




**Linke und rechte Seite: Direkte und repräsentative Demokratie auf einen Blick** *Abb.: Bergmoser und Höller*

Der Durchführungsmodus kann ebenfalls stark variieren. So zeigt die Auswertung von Schröter, dass eine Mischform aus Internet- und klassischen Vor-Ort-Veranstaltungen dominiert. Ergänzende Formen („vor Ort“) wären etwa, Vorschläge per Post, telefonisch, per SMS, per Fax und/oder persönlich bei der Verwaltung einzureichen. Am zweithäufigsten finden reine Internetbeteiligungen statt vor der Möglichkeit, rein „vor Ort“ mit Unterstützung durch das Internet teilzunehmen. An vierter Stelle kommen „Mischformen“ (eigentlich sind schon die Varianten eins und drei Mischformen), wobei hier eine komplexe Gemengelage aus mehreren Medien gemeint ist.

Doch haben Bürgerhaushalte tatsächlich den vermuteten Effekt auf den Haushalt? In einer Umfrage hat der Verfasser 2013 die Bürgermeister in allen Städten Deutschlands nach den Wirkungen von Bürgerhaushalten befragt. Der Erhebungszeitraum der Befragung, die online und postalisch durchgeführt wurde, reichte von Januar bis Februar 2013, wobei verspätete Fragebögen bis Anfang Mai 2013 akzeptiert wurden. Die Gesamtrücklaufquote betrug 69,18 Prozent der angeschriebenen 1 572 Kommunen, wobei 223 Kommunen keine Antworten abgaben, sondern lediglich den Fragebogen geöffnet und evtl. nur durchgesehen hatten. Damit gibt sich eine bereinigte Nettostichprobe von 863 Fällen (54,9 Prozent), die damit qualitativ weit über vergleichbaren Umfragen liegt.

Insgesamt betrachten Bürgermeister die Bürgerhaushalte eher mit Skepsis und beobachten keine eindeutigen Effekte dieses Instruments auf den Haushalt. In der Literatur werden Bürgerhaushalte als ein mögliches Instrument zum Verschuldungsabbau diskutiert,[37] doch die Umfrageergebnisse können dies nicht nachweisen. Bei der Frage nach kommunalpolitischen Zielsetzungen der Bürgermeister wurde die Durchführung von Bürgerhaushalten als das am wenigsten wichtige Projekt genannt. Die Mitwirkung der Bevölkerung an der Haushaltsaufstellung soll eine engere Verkopplung der Präferenzen mit der Politik ermöglichen. Die befragten Bürgermeister sehen dieses Instrument jedoch mehr als skeptisch. Nur 7,9 Prozent der antwortenden Kommunen (n = 86) haben seit 2000 über-

37 Vgl. Elias Pflaumbaum: Bürgerhaushalt im Kräftedreieck Politik – Verwaltung – Bürgerschaft, Hamburg 2011.

haupt einen Bürgerhaushalt durchgeführt, was in etwa den Daten bei Schröter entspricht. Von diesen wiederum waren 20,7 Prozent der befragten Bürgermeister der Auffassung, dass Bürgerhaushalte die Ausgaben erhöhen würden, während 19,5 Prozent einen die Ausgaben senkenden Effekt beobachteten. Dagegen sahen 43,9 Prozent keinen Nettoeffekt auf den Haushalt und elf Prozent einen umschichtenden Effekt (4,9 Prozent der Bürgermeister wollten die Frage nicht beantworten).

Generell scheinen auch Abnutzungserscheinungen feststellbar zu sein. So haben sich in Bonn 2012 nur 1 740 Bonner an der Online-Diskussion des Haushalts beteiligt. Im Jahr zuvor waren es noch 12 000 gewesen. Auch aus anderen Städten werden ähnliche Zahlen gemeldet, so dass der Reiz des Neuen doch etwas schwindet.

## Fazit

Seit mehreren Jahrzehnten ist eine Ausweitung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten zu beobachten. Dabei kann festgestellt werden, dass die Einführung der direktdemokratischen Instrumente auf kommunaler Ebene zumeist nach 1990 geschah. Daneben ist in jüngerer Zeit auch ein deutlicher Anstieg alternativer, neuerer Beteiligungsverfahren zu bemerken. Somit finden zwei parallele Entwicklungen statt, die einmal eine Ausweitung des traditionellen direktdemokratischen Partizipationsangebots beinhalten und zweitens neue Beteiligungsmöglichkeiten einführen.

Diese neuen Verfahren sind dabei vielfältig. Sie können beispielsweise formalisiert und nichtformalisiert sein. Die Auswahl der Beteiligten kann selbst gesteuert, per Zufall oder bewusst (z. B. über eine Quote) geschehen. Und die Beteiligung kann über das Internet oder durch aktive Präsenz erfolgen. Die Hoffnungen, die sich mit diesen Verfahren verbinden, sind vielfältig: mehr Transparenz, mehr demokratische Qualität, höhere Partizipation und bessere Legitimation. Der Einsatzbereich ist dabei sehr unterschiedlich, von der Bauleitplanung, der Mediation lokaler Konflikte über die Beteiligung von Bürgern bei der Haushaltsplanung bis zu Bürgerhaushalten kann man die unterschiedlichsten Einsatzgebiete dieser Instrumente beobachten.

Unstrittig ist dabei, dass das letzte Entscheidungsrecht den gewählten Organen der jeweiligen Gebietskörperschaft obliegt. Diese Verfahren sind – im Gegensatz zu den direktdemokratischen Instrumenten – keine legislativen Verfahren, sondern Beratungs-, Transparenz- und Informationsverfahren. Die Hoffnungen – soweit Erfahrungen mit einzelnen Instrumenten vorliegen – haben sich jedoch nur bedingt erfüllt. Nach anfänglicher Euphorie (etwa bei Bürgerhaushalten) ging die Beteiligung oft zurück. Auch die erwünschte Transparenz stellt sich nur bedingt ein. Zudem lassen die hohen Kosten manches Beteiligungsverfahren nur bedingt effizient erscheinen. Dennoch gilt: Der kooperative Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung stellt eine Verbesserung der demokratischen Qualität auf der kommunalen Ebene dar. ▌

# Weitere Themenhefte von Einsichten und Perspektiven

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit

**Themenheft 2.06**

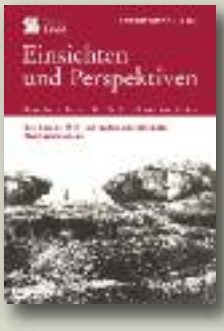
Bayern und die Pfalz – eine historische Beziehung voller Höhen und Tiefen

**Themenheft 1.07**

Große Koalitionen

**Themenheft 2.07**

Bayern und China – bilaterale Beziehungen und Kulturtransfers




**Themenheft 3.07**

Epochenjahr 1917 – politische und militärische Weichenstellungen

**Themenheft 4.07**

Italien im Umbruch? Zwischenbilanz nach einem Jahr unter Romano Prodi

**Themenheft 1.08**

Holocaust Education

**Themenheft 2.08**

Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Asien und Europa

**Themenheft 1.09**

Schlesier, Ostpreußen und andere Vertriebenengruppen

**Themenheft 1.10**

Zum Nachdruck der national-sozialistischen Tagespresse in „Zeitungszeugen“

**Themenheft 1.11**

50 Jahre Berliner Mauer und die Teilung Deutschlands

**Themenheft 1.12**

Wechseljahre: Amerika zwischen den Wahlen

**Themenheft 1.13**

Weiße Rose

Diese und andere Publikationen können Sie bei der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit beziehen.
Praterinsel 2, 80538 München, Fax: 089 - 21 86-21 80, landeszentrale@stmuk.bayern.de,
www.politische-bildung-bayern.de