

„Wir brauchen bundesweite Volksentscheide!“

RA Robert Hotstegs, Düsseldorf*

Die direkte Demokratie ist in der öffentlichen Diskussion präsent wie selten zuvor. „Stuttgart 21“ wäre beinahe zum Wort des Jahres 2010 gewählt worden.¹ Aber auch in vielen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist die förmliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern immer häufiger auf der lokalen Tagesordnung wiederzufinden. Im Rahmen des Bonner Colloquiums wurde deshalb ganz aktuell die Frage gestellt: „Brauchen wir bundesweite Volksentscheide?“ Zu diesem Thema referierte u.a. Rechtsanwalt Robert Hotstegs von der Dr. Obst & Hotstegs Rechtsanwaltspartnerschaft aus Düsseldorf, der als anwaltlicher Berater und Vertreter im Bereich der direkten Demokratie tätig ist. Darüber hinaus ist er seit 2006 Mitglied im bundesweiten Arbeitskreis Bürgerbegehren und seit 2008 im Landesvorstand Nordrhein-Westfalen des Verbandes Mehr Demokratie e. V. engagiert.



Rechtsanwalt Robert Hotstegs.

I. Kurz und knapp: Ja!

Die Frage, ob wir bundesweite Volksentscheide benötigen, ist aus meiner Sicht kurz und schnell beantwortet: „Ja, wir brauchen sie!“ Damit könnte dieser Vortrag bereits nach wenigen Worten beendet sein. Sicherlich griffe er aber damit zu kurz und würde das Thema nicht weit genug aufzählen. Die Ursprungsfrage muss daher etwas ergänzt wer-

den: Warum benötigen wir bundesweite Volksentscheide? Warum benötigen wir sie nicht? Welchen Vor- und welchen Nachteil haben Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf diesem Weg? Und nicht zuletzt: Gibt es einen Bedarf für die direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern?

Derart aufgefächert, kann der Jurist bei einer herkömmlichen Herangehensweise an das Thema nur mit den Worten des Grundgesetzes beginnen. Dort heißt es in Art. 20 Abs. 2:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Bei Lichte betrachtet kann diese Aufzählung der Verfassungsmütter und -väter schnell mit Leben gefüllt werden. Die besonderen Organe der Gesetzgebung sind auf Bundesebene der Bundestag und Bundesrat, die Organe der vollziehenden Gewalt sind vor allen Dingen die Bundes- und Landesregierungen und die den einzelnen Ministern zugeordneten Ministerien, Ober- und Mittelbehörden, sowie im Bereich der Rechtsprechung die Bundesgerichte der fünf Rechtszweige, nicht zuletzt natürlich auch die über allem wachende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan selbst.

Damit ist der zweite Teil des Satzes nahezu erschöpfend beschrieben. Es bleibt der erste Halbsatz: „*Sie [die Staatsgewalt] wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt.*“

Wahlen im Sinne dieses Artikels sind vor allen Dingen die Wahlen zum Deutschen Bundestag. Allein das Wort der „Abstimmungen“ lässt sich mit der geliebten Praxis des Grundgesetzes nicht hinreichend und sachgerecht auffüllen. Abstimmungen mit dieser Bezeichnung kennt das Grundgesetz selbst nur in den Artikeln 29, 118 und 118 a. Dort ist ausschließlich die Neugliederung des Bundesgebietes geregelt. Sinn und Zweck dieser Regelungen bestand vor allen Dingen nach Ende des 2. Weltkrieges darin, dass Neugliederungen auf dem Gebiet der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern geregelt werden sollten. Später kam sodann (Art. 118a GG) der Fall der Neugliederung von Berlin und Brandenburg als Sonderfall hinzu. Auffangnorm für alle weiteren Neugliederungen des Bundesgebietes ist schließlich Art. 29 GG,

* Der Autor ist Rechtsanwalt in Düsseldorf und seit 2008 Mitglied des Landesvorstands NRW von Mehr Demokratie e.V. Der Artikel ist im Wesentlichen den Notizen zum Vortrag im Bonner Colloquium nachempfunden. Der ursprüngliche Vortragsstil wurde dabei beibehalten.

¹ Vgl. www.gfds.de/presse/pressemitteilungen/171209-wort-des-jahres-2010, zuletzt abgerufen am 29.12.2010.

der auch den Begriff des Volksentscheids kennt. Hiermit greift die Verfassung auf ein Vokabular zurück, das bereits zu Zeiten der Weimarer Reichsverfassung gebräuchlich war.² Volksentscheid ist demnach die Sachentscheidung in einer Einzelfrage durch das Volk selbst. Hierdurch unterscheidet sich der Volksentscheid auch von den allgemeinen Wahlen. Bei diesen werden nämlich ausschließlich Personen bzw. Parteien oder Wählergemeinschaften gewählt, die dann anhand des freien Mandates bzw. des von ihnen aufgestellten Parteiprogramms eine bestimmte Politik umzusetzen versuchen und sich hieran in ihren einzelnen Sachentscheidungen später orientieren. Keinesfalls handelt es sich bei diesen Wahlen um eine „imperatives Mandat“, das der Bürger mit seiner Wahlentscheidung also z. B. die Einführung oder Abschaffung eines bestimmten Satzes verbinden würde und dies auch durchsetzen könnte. Anders verhält sich dies beim o. g. Volksentscheid. Hierbei bedarf es keines Umsetzungsaktes im eigentlichen Sinne mehr, sondern die zur Entscheidung gestellte Sachfrage wird tatsächlich und direkt durch die Mehrheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger entschieden.

II. Art. 20 GG läuft teilweise leer

Wie bereits ausgeführt, kennt das Grundgesetz aber nur Abstimmungen über die Neugliederung des Bundesgebietes. Darin erschöpft sich also die Verfassungswirklichkeit der Vokabel „Abstimmungen“ wie sie auch in Art. 20 Abs. 2 GG genannt wird. Erkennbar ist Art. 20 GG aber für ein größeres Spektrum angedacht. Dies ergibt sich bereits aus dem Sinnzusammenhang zur allgemeinen Staatsgewalt, die das Volk ausüben soll. Staatsgewalt ist schließlich mehr als nur die Gliederung eines Bundesgebietes.³ Im heutigen politischen Alltag wird man wahrscheinlich sogar feststellen müssen, dass die Neugliederung des Bundesgebietes von vielen Bürgerinnen und Bürgern als gar kein wesentlicher Aspekt der Ausübung von Staatsgewalt qualifiziert werden würde.

Daher ist als Zwischenergebnis zunächst festzuhalten, dass das Grundgesetz zunächst zwar Abstimmungen kennt, durch die der Bürger direkten Einfluss auf Sachentscheidungen nehmen kann. Gleichzeitig füllt das Grundgesetz diese Vokabel aber nicht mit dem notwendigen Inhalt, so dass die Klausel des Art. 20 Abs. 2, Satz 2, 1. Halbsatz („... und Abstimmungen“) im Ergebnis nahezu leerläuft.

Anders verhält sich dies auf der Ebene der Länder und Gemeinden. Insbesondere in den Gemeinden aller Bundesländer sowie in den Verwaltungsbezirken der Stadtstaaten

sind Bürgerentscheide politische Realität.^{4, 5} In der Regel können die Bürgerinnen und Bürger durch ein vorgeschaltetes Bürgerbegehren einen Antrag formulieren, eine bestimmte Sachfrage möge nicht mehr durch das gewählte Vertretungsorgan, sondern durch die Bürgerschaft selbst abgestimmt werden. Die formalen und inhaltlichen Anforderungen an ein solches Bürgerbegehren sind je nach Landesrecht unterschiedlich ausgestaltet. In Nordrhein-Westfalen sind je nach Gemeindegröße zwischen 3 % und 10 % der Unterschriften der Einwohner erforderlich. Darüber hinaus sind weitere Formalia einzuhalten und die zur Entscheidung stehende Sachfrage darf nicht den Ausschlusskatalog des § 26 Abs. 5 GO NRW berühren. Seit nunmehr 16 Jahren üben sich die Nordrhein-Westfalen in der Umsetzung dieses direkt demokratischen Instruments auf Gemeindeebene.

Auch auf Länderebene sind derartige Einwirkungsmöglichkeiten und direkt demokratische Instrumente vorhanden. Dort heißen sie regelmäßig Volksinitiativen, Volkbegehren und Volksentscheid. Mit ihnen ist es nicht nur möglich, den Landtag mit einer Thematik zu befassen (Initiativrecht), sondern sogar einen ausformulierten Gesetzesvorschlag oder die Änderung der Landesverfassung auf dem Abstimmungswege durchzusetzen.

Was auf Länderebene bereits möglich ist, ist sowohl juristisch als auch demokratietheoretisch auf Bundesebene umsetzbar. Dies um so mehr als das Grundgesetz allen politischen Realitäten zum Trotz nach wie vor davon ausgeht, dass die eigentliche Staatsqualität den Ländern zusteht und der Bund diese im Wesentlichen von seinen Ländern ableitet.

III. Dreistufiges Modell: Initiative – Begehren – Entscheid

Wie könnte also ein bundesweiter Volksentscheid in concreto aussehen? Der Verband Mehr Demokratie hat bereits seit vielen Jahren einen ausgearbeiteten Verfassungs- und Gesetzesentwurf hierzu vorgelegt.⁶ Dieser Vorschlag besteht im Wesentlichen aus den drei Bestandteilen Volksinitiative - Volksbegehren - Volksentscheid.⁷

Auf der Ebene der Volksinitiative erhalten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, einen eigenen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Hierbei könnte es sich sowohl um einen Initia-

² Vgl. etwa: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.07.2000, 2 BvK 3.98, Rn. 73 ff., zitiert nach juris.

³ Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.05.1995, Az. 2 BvF 1/92: „Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar[...].“

⁴ Vgl. alleine die Übersichten über Bürgerentscheide in den einzelnen Ländern auf den Landesverbandseiten von Mehr Demokratie e.V., zu erreichen über die Hauptseite: www.mehr-demokratie.de

⁵ Diese Entwicklung kam i.Ü. nicht überraschend: Bereits beim 3. Speyerer Demokratieforum im Jahre 1999, also vor über 10 Jahren, wurde die direkte Demokratie als „im Aufwind“ begriffen, vgl. *Rux*, DVBl. 2000, 34 – 37.

⁶ www.volksentscheid.de/media/uploads/md-gesetzesentwurf-volksentscheid-bundesweit.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2011.

⁷ Hierzu ausführlich: *Huber/Kurz* in: Mehr direkte Demokratie wagen, Olzog Verlag, 2. Aufl. 2009, S. 459 ff.

tivvorschlag handeln, d. h. um ein Thema, das der Bundestag selbst bislang noch nicht bearbeitet hat. Darüber hinaus wäre aber auch denkbar, dass die Bürgerinnen und Bürger sich mit ihrem Gesetzentwurf auf ein Feld begeben, das der Bundestag bereits durch eigene gesetzgeberische Tätigkeit gestaltet hat oder derzeit gestalten möchte. Neben dem initiierten Entwurf wäre somit auch eine kassatorische Initiative denkbar. Die Volksinitiative soll nach dem Modell 100.000 Unterschriften sammeln.⁸ Diese erste Hürde hat vor allen Dingen den Zweck, dass nicht nur lokale oder sog. Nischenbegehren gestartet werden und hierdurch - dazu unten mehr - der Gesetzgeber in seiner üblichen Tätigkeit beeinträchtigt würde. 100.000 Unterschriften stellen auch im Vergleich zu den derzeitigen Einwohner- und Gemeindegroßenzahlen eine angemessene erste Hürde dar, um die Relevanz eines Entwurfes zu überprüfen. Haben 100.000 Bürgerinnen und Bürger die Volksinitiative unterzeichnet, so soll der Bundestag verpflichtet sein, den Vorschlag im Plenum zu behandeln. Hiermit soll auch ein Rederecht der Initiative im Bundestag verbunden werden.

Das Recht der Volksinitiative entspricht damit im Wesentlichen dem Recht einer Fraktion, die Tagesordnung des Bundestages zu beeinflussen. Im Übrigen handelt es sich dabei dann um eine Gesetzesvorlage wie sie Art. 76 GG bislang von Seiten der Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder von Seiten des Bundesrates vorsieht. Das Recht der Volksinitiative erschöpft sich aber schließlich in der bloßen Behandlung des Vorschlages im Bundestag. Der Bundestag als gewählte Vertretung ist mehr als frühzeitig auf diesem Wege in das direktdemokratische Instrument eingebunden, sodass auch Synergieeffekte genutzt werden können und Kosten und arbeitsintensive Mehraufwände vermieden werden. Hält es der Bundestag beispielsweise für sinnvoll, die Initiative umzusetzen, abzuwandeln oder in einen bestehenden Gesetzentwurf einzugliedern, so kann er dies unmittelbar aus eigener Kompetenz heraus tun. Sind die Vertretungsberechtigten der Volksinitiative hiermit einverstanden, würde das weitere Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid verfallen.

Hat der Bundestag die Volksinitiative nicht im Sinne der Vertretungsberechtigten behandelt oder halten diese unverändert eine Abstimmung durch das Volk selbst für notwendig, können sie ein Volksbegehren starten. Für ein Volksbegehren sind neue 1.000.000 Unterschriften notwendig. Das Volksbegehren hat zum Ziel, den Bund zu verpflichten, einen Volksentscheid durchzuführen und somit die Sachentscheidungskompetenz vom Repräsentativorgan Bundestag unmittelbar auf das Volk zurückzugeben.

Sind 1.000.000 Unterschriften gesammelt worden, wird das Volksbegehren noch einmal dem Bundestag zugeleitet.

⁸ Zum „Design“ des Verfahrens allgemein: Jung: „Grundsatzfragen der direkten Demokratie“, S. 312, 321 ff., in: Direkte Demokratie in den Deutschen Ländern, Verlag für Sozialwissenschaften, 1. Aufl. 2005.

Er steht erneut vor der Wahl, dass Volksbegehren umzusetzen oder aber an dieser Stelle des Verfahrens auch einen Alternativvorschlag zu unterbreiten. Entscheidet er sich für den Alternativvorschlag oder für eine pauschale Ablehnung des Volksbegehrens, wird ein sog. Abstimmungsbuch erstellt, das an alle Haushalte verschickt wird. Auf dieser Entscheidungsgrundlage kommt es schließlich zum Volksentscheid. Am Abstimmungstag entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden, ob ein neues Gesetz in Kraft treten soll oder nicht.

IV. Keine Schwächung der repräsentativen Demokratie

Der Vorschlag von Mehr Demokratie macht deutlich, dass die direkte Demokratie in dieser Form keine Schwächung der repräsentativen Demokratie, sondern vor allen Dingen eine Ergänzung des bisherigen Systems darstellen kann und soll.^{9 10} Vielmehr würde den Bürgerinnen und Bürgern aber die Möglichkeit eröffnet, auch außerhalb von Wahlterminen an der direkten politischen Weichenstellung zu partizipieren. Dies erscheint gerade mit Blick auf die jüngste Vergangenheit als besonders notwendig, da viele grundsätzliche politische Entscheidungen häufig nicht zum letzten Wahltermin bekannt sind. Auch Leitentscheidungen, die zum Teil über die Generation hinaus von grundsätzlicher Bedeutung sind (Einführung des Euro, Erweiterung der EU, Verlagerung von Kompetenzen) können auf diesem Wege nachhaltig abgesichert werden. Das derartig vom Volk selbst getroffene Entscheidungen ein schlechtere Qualität hätten als aus der Mitte der Verfassungsorgane ist nicht zu befürchten. Die Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler sowie Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene zeigt, dass das Volk sehr wohl in der Lage ist, qualitativ durchdachte Vorschläge von denen zu unterscheiden, die lediglich populistischer Natur sind. Darüber hinaus wäre auch kein Sachkriterium denkbar, wonach den Bürgerinnen und Bürgern zwar ein umfassendes Wahlrecht zugestanden wird und sie damit auch über Partei- und Politikprogramme zu allen Sachthemen entscheiden dürfen, ihnen dann aber gleichzeitig ein Abstimmungsrecht nur in abgeschwächter Form zuzugestehen.

Zwar haben sich auf Landesebene einige Landesverfassungs- und Gesetzgeber dafür entschieden, bestimmte Themenbereiche von der direkten Demokratie auszunehmen¹¹,

⁹ Zu den Auswirkungen von mehr direkter Demokratie ausführlich: Jung: „Grundsatzfragen der direkten Demokratie“, S. 312, 339 ff., in: Direkte Demokratie in den Deutschen Ländern, aaO.

¹⁰ Hingegen zum Konfliktpotenzial vom Nebeneinander von plebiszitärer und parlamentarischer Demokratie: Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416, 417.

¹¹ Vgl. Jürgens/Rehmet: „Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick“, S. 197, 201, in: Mehr direkte Demokratie wagen. aaO; Jung: „Grundsatzfragen der direkten Demokratie“, S. 312, 315 ff., in: Direkte Demokratie in den Deutschen Ländern, aaO.

gerade langfristig kann dies aber nicht überzeugen. Vielmehr stellen sich solche Ausschlusskataloge wohl eher als Sorge des jeweiligen Verfassungs- und Gesetzgebers dar, das eigene Volk sei womöglich doch nicht klug genug.

Ich persönlich bin der Überzeugung, dass die Bürgerinnen und Bürger auch bei bundesweiten Volksentscheiden in der Lage sind, sachgerechte und qualifizierte Entscheidungen zu treffen. Allerdings ist hierzu ein Lern- und Veränderungsprozess auf unterschiedlichen Ebenen notwendig. Vor allen Dingen ist sicherlich ein höheres Maß an Transparenz erforderlich.¹² Der Gesetzgeber auf Bundesebene wäre zukünftig gehalten, Bürgerinnen und Bürger schon frühzeitig und verständlich über neue Vorhaben zu informieren und sie so auch als ernstgenommenen Partner in die politischen Prozesse einzubinden. Auch Parteien und Fraktionen müssten ihre Öffentlichkeitsarbeit soweit umstellen, dass der Bürger nicht nur einer passiven Marketingmaschine gegenübersteht, sondern auch dort aktiv angefragt und eingebunden wird. Schließlich muss sich diese Transparenz dann auch in einer fortdauernden und verbesserten Kommunikation niederschlagen. Gerade Prozesse wie „Stuttgart 21“ zeigen, dass die herkömmlichen Entscheidungswege von parlamentarischen Ausschüssen und Landtagsbeschlüssen oftmals nicht ausreichen, Informationen direkt an den Bürger und in einer verständlichen Weise zu kommunizieren. Selbstverständlich ist unbestritten, dass das Bau- und Verkehrswegeprojekt „Stuttgart 21“ auf zulässigem und verfassungsmäßigem Wege diskutiert und entschieden worden ist. Gleichwohl fühlte sich die Bürgerschaft vor Ort in Stuttgart und in Baden-Württemberg nicht „mitgenommen“. Eine veränderte politische Kommunikation muss dies zukünftig frühzeitig im Blick behalten. Es wird also sicherlich neue Kommunikationswege und -formen geben müssen, Informationen einerseits

an den Bürger zu transportieren und ihn andererseits auch ernsthaft einzubinden.

V. Zu guter Letzt: ein Kulturwandel

Zu guter Letzt ist sicherlich auch ein kleiner Kulturwandel damit verbunden. Der gewählte Abgeordnete, der zukünftig zur Wahl antritt mit der Maßgabe, er werde für die Dauer der Legislaturperiode den Wählerauftrag umsetzen, ohne den Wähler zwischendurch noch einmal kontaktieren zu müssen, wird immer häufiger enttäuscht werden. Ganz anders verhält es sich aber mit dem Abgeordneten, der bereits bei der Wahlentscheidung vor Beginn der Legislaturperiode im Blick behält, dass auch eine zwischenzeitliche Rückkoppelung an den Souverän heilsam und informativ sein kann.

Die Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Gemeindeebene zeigen vor allen Dingen, dass in den Gemeinden, in denen häufiger Bürgerentscheide durchgeführt wurden, sich das politische Klima nach und nach verändert hat.¹³ Auch die Kommunikation zwischen Rat - Verwaltung - Bürgerschaft hat sich in diesem Sinne verändert. Damit löst sich auch das konfrontative Verhältnis zwischen direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie auf, und es wird möglich, ein Miteinander der unterschiedlichen Wege zu denken. Dies und nichts Anderes ist es wohl, was die Verfassungsväter und -mütter seinerzeit auch schon in Art. 20 GG niedergelegt haben.

Wir sind nun gefordert, aus der Verfassungsklarheit auch Verfassungswahrheit werden zu lassen, damit das Volk zukünftig die Staatsgewalt ausübt „in Wahlen und Abstimmungen“.

¹² Zustimmend: Klöpfer/Schaedel, DVBl. 2008, S. 1333, 1337.

¹³ Eine vergleichende bundesweite Übersicht in: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, aaO, S. 367 ff.

