



Wissenschaftliche Dienste
Abteilung II
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Mainz, den 6. April 2017

WID - Im Fokus Nr. 17/5

Alle Macht dem Volke?! -Chancen und Risiken von mehr direkter Demokratie-

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten sind in der Vergangenheit wieder häufiger in den Fokus der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Diskussion geraten¹. Bereits in der letzten Legislaturperiode hatte der rheinland-pfälzische Landtag die Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“² eingesetzt, deren Ergebnisse in Bezug auf die Erleichterung von Volksbegehren mit einem Landesgesetz (LT-Drs. 16/5579) umgesetzt wurden. Derzeit befindet sich ein Gesetzesentwurf in der parlamentarischen Beratung, der unter anderem die Einführung eines sog. „fakultativen Referendums“ vorsieht³. In einer eigenen Veranstaltungsreihe befasst sich der Landtag zudem mit der Zukunft der parlamentarischen Demokratie⁴. Um sowohl die Chancen als auch die Risiken von mehr direkter Demokratie aufzuzeigen, werden nachfolgend einige Aspekte der Thematik näher betrachtet.

I. Repräsentative und direkte Demokratie

In der **repräsentativen Demokratie** wird die politische Macht durch einzelne, von dem Volk gewählte Repräsentanten oder Amtsträger verbindlich ausgeübt⁵.

Der **direkten Demokratie** können **zwei Bedeutungsinhalte** zugeschrieben werden:

¹ Siehe hierzu ausführlich auch APuZ 10/2006 „Direkte Demokratie“.

² Vgl. Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht EK 16/2 "Bürgerbeteiligung" vom 1. Dezember 2014, LT-Drs. 16/4444.

³ Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (für eine fortschrittliche, lebendige Demokratie) LT-Drs. 17/2078.

1. Als **„Basisdemokratie“** meint direkte Demokratie die Ausübung politischer Macht allein und direkt durch die Gesamtheit der abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger⁶. Eine solche „absolute“ unmittelbare Demokratie ist im Hinblick auf die realen Gegebenheiten staatlichen Lebens, insbesondere wegen der hohen Bevölkerungszahl sowie der Komplexität und Häufigkeit von Verwaltungs- und Gesetzgebungsentscheidungen, schon **rein faktisch nicht zu verwirklichen**⁷.

2. Unter direkter Demokratie wird aber heute überwiegend ein **politisches Beteiligungsverfahren** verstanden, bei dem Bürgerinnen und Bürger einzelne Sachfragen auf dem Weg der Volksabstimmung selbständig und unabhängig von Wahlen entscheiden. Nach diesem Verständnis können direktdemokratische Elemente die **repräsentative Demokratie** als Formen politischer Beteiligung **ergänzen**⁸.

II. Verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie

Das **Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland** bestimmt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Auch in den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss

⁴ Darin werden die Herausforderungen, denen sich die Demokratie aktuell stellen muss, gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Medien und Wissenschaft diskutiert.

⁵ Vgl. *Batt*, APuZ 10/2006, 10, 11.

⁶ Vgl. *Batt*, APuZ 10/2006, 10, 11.

⁷ BayVerfGH, NVwZ 2017, 319, 321.

⁸ Vgl. *Batt*, APuZ 10/2006, 10, 12.

das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG).

Nach der **rheinland-pfälzischen Landesverfassung** ist das Volk Träger der Staatsgewalt (Art. 74 Abs. 2 GG). Es handelt durch seine Staatsbürger und die von ihnen „bestellten Organe“, insbesondere dem **Landtag als dem vom Volk gewählten obersten Organ der politischen Willensbildung**⁹.

Sowohl das Grundgesetz als auch die rheinland-pfälzische Landesverfassung enthalten demnach eine **verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie** als Staatsform politischen Handelns¹⁰. Diese Entscheidung für die repräsentative Demokratie wird von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt, sodass eine vollständige Verdrängung der parlamentarischen durch die plebiszitäre Gesetzgebung verfassungswidrig wäre¹¹.

II. Politische Beteiligungsmöglichkeiten

1. Beteiligungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Das Grundgesetz sieht zwar vor, dass die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und „**Abstimmungen**“ ausgeübt wird¹². Das Grundgesetz beinhaltet in Art. 29, 118 und 118 a aber nur Regelungen zur Abstimmung eines Teils der Bürgerinnen und Bürger in Territorialfragen. Verfassungsrechtliche Regelungen zu Abstimmungen des gesamten Bundesvolkes finden sich dagegen im Grundgesetz nicht¹³.

Auf die **Einführung direktdemokratischer Elemente** - wie Volksbegehren und Volksentscheid - **in das Grundgesetz wurde bewusst verzichtet**¹⁴. Denn der Parlamentarische Rat sah die

Referenden der Weimarer Reichsverfassung als mitverantwortlich für die Parteienzersplitterung an, die zum Scheitern der Weimarer Republik beigetragen hatte¹⁵. Auch die Gemeinsame Verfassungskommission des Deutschen Bundestages und des Bundesrates gab in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 1993 keine Empfehlung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid oder von anderen Formen unmittelbarer Demokratie in das Grundgesetz ab¹⁶.

2. Beteiligungsmöglichkeiten auf Landesebene

Die Verfassungen aller 16 Bundesländer sehen - in unterschiedlicher Ausgestaltung - die Instrumente des Volksbegehrens und Volkentscheids als direktdemokratische Verfahren auf der Landesebene vor¹⁷.

Die **rheinland-pfälzische Landesverfassung** kennt als direktdemokratische Beteiligungselemente das **Volksbegehren und den Volksentscheid** (Art. 109 LV Rlp) sowie die **Volksinitiative** (Art. 108 a LV Rlp).

III. Was heißt „Mehr direkte Demokratie?“

1. Erleichterung direktdemokratischer Beteiligung

Unter das Stichwort „Mehr direkte Demokratie“ werden zum einen gesetzliche Erleichterungen für die Bürgerinnen und Bürger bei der Nutzung der bereits vorgesehenen direktdemokratischen Elemente gefasst. In der Diskussion sind hier beispielsweise die **Absenkung von Unterstützungs- und Beteiligungsquoren**, die **Ausweitung des Anwendungsbereichs** und die **Erweiterung von Fristen** bei Volksbegehren und -entscheid¹⁸.

⁹ Art. 75 Abs. 1, 79 Abs. 1 Satz 1 LV Rlp; Schröder, in: Broucker/Droeger/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 75 Rn. 4.

¹⁰ Schröder, in: Broucker/Droeger/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 75 Rn. 4.

¹¹ Vgl. BremStGH, NVwZ-RR 2001, 1, 2; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 20 Rn. 134.

¹² Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

¹³ Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 20 Rn. 82; Das Grundgesetz sieht in Art. 29, 118 und 118 a nur Abstimmungen eines Teils der Staatsbürger vor.

¹⁴ Vgl. Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 20 Rn. 135.1.

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 12/6000 S. 85; Bleckmann, JZ 1978, 217.

¹⁶ BT-Drs. 12/6000 S. 83.

¹⁷ Hebel, in: Broucker/Droeger/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 3.

¹⁸ Vgl. LT-Drs. 16/4444; LT-Drs. 17/2078.

2. Einführung neuer direktdemokratischer Verfahren

In einem weitergehenden - auch verfassungspolitischen - Kontext wird darüber hinaus auch über die Einführung neuer Instrumente direktdemokratischer Beteiligung - unter Berücksichtigung der Erfahrungen im **internationalen Zusammenhang** - diskutiert¹⁹.

So kennen beispielsweise die Verfassungen der Schweiz, Österreichs, einiger US-Bundesstaaten sowie die Landesverfassungen von Bayern und Hessen das sog. **Referendum**²⁰. Durch ein solches Referendum kann ein Parlamentsbeschluss über ein Gesetz oder eine Verfassungsbestimmung einer Volksabstimmung unterworfen werden²¹. Dabei kann die Kompetenz zur Herbeiführung eines Referendums bei den Bürgerinnen und Bürgern oder bei den politischen Institutionen, also Regierung oder Parlament, liegen²². Diese Form der Beteiligung wird zum Teil auch als „**freiwilliges**“ oder „**optionales**“ **Referendum** bezeichnet²³. Demgegenüber kann die Durchführung eines Referendums auch verfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben sein, beispielsweise bei Verfassungsänderungen oder internationalen Verträgen (sog. „**obligatorisches**“ **Referendum**)²⁴.

IV. Chancen und Risiken von mehr direkter Demokratie

1. Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Parlamentsgesetzgebung ist den direktdemokratischen Beteiligungsinstrumenten in der rheinland-pfälzischen Praxis nicht nach-, sondern vorgeordnet²⁵. Denn das **Hauptgewicht unmittelbar demokratischen Handelns des**

Volkes liegt auf den **Landtagswahlen**²⁶. Der **Landtag Rheinland-Pfalz** ist die unmittelbar gewählte Volksvertretung und damit das **zentrale Repräsentationsorgan**, welches die Gesetze beschließt, über den Haushalt entscheidet und von Regierung und Verwaltung Rechenschaft fordert²⁷.

Den direktdemokratischen Elementen bleibt mit- hin im Wesentlichen die Funktion, etwaige Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu **mildern oder auszugleichen**²⁸. Damit sind sie auf eine **punktueller Ergänzung** der notwendigen parlamentarischen Repräsentation und des parlamentarischen Regierungssystems beschränkt²⁹.

„Das Prinzip der repräsentativen Volksherrschaft kann verletzt sein, wenn im grundgesetzlichen Organgefüge die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein **Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht** für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist“, entschied das Bundesverfassungsgericht³⁰. Dies gilt entsprechend auch für die Parlamente der Länder³¹. Eine Ausweitung plebiszitärer Elemente darf also keinesfalls dazu führen, dass das **repräsentativ-parlamentarische System geschwächt** wird, es muss hierdurch vielmehr eine **Stabilisierung** oder stärkere Legitimation erfahren³².

2. Chancen von direkter Demokratie

Direktdemokratische Elemente werden als Chance gesehen, der behaupteten **sinkenden Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen zu begegnen**, indem sie sich positiv auf

¹⁹ Vgl. zum Meinungsstand: [APuZ 10/2006](#).

²⁰ Art. 114 LV Rlp normiert eine besondere Form des Referendums: Eine Minderheit von einem Drittel des Landtags kann die Verkündung eines bereits beschlossenen Landesgesetzes aufhalten, um es einem Volksentscheid (Art. 115 LV Rlp) zu unterwerfen.

²¹ [Batt, APuZ 10/2006](#), 10, 12.

²² [Decker, APuZ 10/2006](#), 3, 4.

²³ [Heußner/Pautsch, NVwZ Extra 10/2014](#), 1; [Batt, APuZ 10/2006](#), 10, 12; [Kranenpohl, APuZ 10/2006](#), 32, 33.

²⁴ [Heußner/Pautsch, NVwZ Extra 10/2014](#), [Decker, APuZ 10/2006](#), 3, 4; [Batt, APuZ 10/2006](#), 10, 12.

²⁵ [Perne](#), in: [Brocke/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz](#), 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34; [Böckenförde](#), in: [HdbStR III](#), § 34 Rn. 23.

²⁶ [Schröder](#), in: [Brocke/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz](#), 1. Aufl. 2014, Art. 75 Rn. 4.

²⁷ Vgl. [Böckenförde](#), in: [HdbStR III](#), § 34 Rn. 27; [Kirchhof](#), [NJW](#) 2001, 1332.

²⁸ [BremStGH, NVwZ-RR](#) 2001, 1, 2; vgl. [Schröder](#), in: [Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz](#), 1. Auflage 2001, Art. 75 Rn. 4.

²⁹ Vgl. [BVerfGE](#) 123, 267 (340 ff.; 367 ff.); [BayVerfGH, NVwZ](#) 2017, 319, 321; [Huber](#), in: [FS Kirchhof](#), 2013, § 60 Rn. 16.

³⁰ [BVerfGE](#) 123, 267 (341).

³¹ Vgl. [BayVerfGH, NVwZ](#) 2017, 319, 325; [Badura](#), in: [FS Kirchhof](#), 2013, § 58 Rn. 7.

³² Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, [BT-Drs. 7/5924](#) S. 13.

den Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Abgeordneten auswirken³³.

Des Weiteren wird geltend gemacht, direkte Demokratie gäbe die Gelegenheit, sich für bestimmte Werte oder Interessen zu engagieren, für die der professionelle parlamentarische Betrieb angeblich keinen Raum lasse³⁴. Ihnen komme damit auch eine **Mobilisierungsfunktion** zu. Sie seien ein Ventil, mit dessen Hilfe sich die „Stimme des Volkes“ Bahn brechen könne³⁵.

Und schließlich wird das plebiszitäre Verfahren für einen gangbaren Weg gehalten, um bestimmte parlamentarische Entscheidungen wieder aufzugreifen, wodurch das Parlament in Einzelfällen zu einer **öffentlichen Rechtfertigung** seines Handelns veranlasst werden könne³⁶.

Eine effektive Nutzung der Chancen direkter Demokratie erfordere aber unter anderem die Festsetzung **geeigneter Unterstützungs- und Beteiligungsquoren**. Diese verhinderten, dass auch solche Anliegen berücksichtigt würden, die nur eine marginale Unterstützung in der Bevölkerung fänden. Sie schützten damit zugleich die zentrale Gesetzgebungsfunktion des Parlaments. Denn durch ein zu niedriges Quorum könne das Parlament aus seiner Integrationsfunktion verdrängt werden und in der Folge seine demokratische Legitimation einbüßen. Andererseits dürften die Quoren auch nicht so hoch sein, dass sie einen „Entmutigungseffekt“ hätten und im Ergebnis die Inanspruchnahme direktdemokratischer Elemente verhinderten³⁷.

2. Grenzen und Risiken direkter Demokratie

a. Gemeinwohlausrichtung und Sachverstand

Als Vorzug des Repräsentativsystems wird dessen Gemeinwohlausrichtung angesehen. So zwingt die dem Parlament obliegende Vermittlungsaufgabe zur **Betrachtung und Beurteilung des Gesamtspektrums von Themen und Interessen**. Die Gremien des Parlaments setzen sich zudem **sachlich und fachlich fundiert** mit den politischen Entscheidungsfragen auseinander. Ein Beispiel hierfür seien die Sachverständigenanhörungen in den Ausschüssen, welche die Expertise der Parlamentsabgeordneten noch weiter vertieften³⁸.

Dieser notwendigen Vermittlungsleistung und ausgleichenden Abwägung stelle sich die direkte Demokratie nicht³⁹. Volksbegehren und Volksentscheid behandelten in der Regel ein einzelnes Thema, ohne dass alle von ihm berührten Belange und alle in Frage kommenden Gesichtspunkte des Gemeinwohls berücksichtigt werden müssten⁴⁰. Zudem seien plebiszitäre Verfahren im Regelfall durch **aktuelle Absichten und taktische Bestrebungen der sie initierenden Gruppen** bestimmt⁴¹. Bei der Abstimmung durch das Volk selbst bestehe dann die Gefahr, dass dieses seine Entscheidung nicht am Gemeinwohl, sondern am **individuellen Vorteil** ausrichte⁴².

Eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an politischen Sachentscheidungen erscheine demnach nur dort sinnvoll, wo die **Sachfragen** für die Bürgerinnen und Bürger noch überschaubar und damit **beurteilbar** seien⁴³.

³³ Vgl. BremStGH, NVwZ-RR 2001, 1, 2; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34; LT-Drs. 16/4444, S. 65.

³⁴ BremStGH, NVwZ-RR 2001, 1, 2.

³⁵ Vgl. *Martini*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 114 Rn. 5.

³⁶ Vgl. BremStGH, NVwZ-RR 2001, 1, 2.

³⁷ BremStGH, NVwZ-RR 2001, 1, 2 f.

³⁸ Vgl. § 81 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz.

³⁹ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, BT-Drs. 12/8165 S.

47; *Hofmann/Dreier*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5 Rn. 18.

⁴⁰ *Badura*, in: FS Schröder, 2012, 307, 316.

⁴¹ Vgl. *Böckenförde*, in: HdbStR III, § 34 Rn. 5; *Schäfer/Schoen*, *Leviathan*, 41. Jg. 1/2013, 94, 115.

⁴² Vgl. *Blockmann*, JZ 1978, 217, 222; *Danaci/Vatter*, PVS 2010, 205, 216 f.

⁴³ Vgl. BT-Drs. 7/5924 S. 14; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34.

b. Legitimationskraft

Des Weiteren wird befürchtet, dass in der politischen Wirklichkeit nur bestimmte Gruppen bzw. Interessenträger die gegebenen Beteiligungsmöglichkeiten ausschöpfen. Deren Interessen erlangten dann im politischen Prozess eine vorrangige Bedeutung. Auf diese Art und Weise werde eine Legitimation und ein Entfaltungsraum für politische **Einfluss- und Machtpositionen aktiver Minderheiten** begründet⁴⁴.

Ein „unmittelbares Volksgesetz“ habe zudem nur **scheinbar eine höhere Legitimationskraft** als ein „mittelbares Parlamentsgesetz“⁴⁵. Denn auch hier handelten die das Volksbegehren oder den Volksentscheid initiiierenden „Aktivbürger“ für das Gesamtvolk, auch hier sei die als Ergebnis gewonnene Mehrheitsentscheidung verbindlich für alle⁴⁶.

c. Finanzpolitische Verantwortung und Budgetrecht

Ferner müssten die finanzpolitische Verantwortung des Parlaments und das parlamentarische Budgetrecht bei der Einführung direktdemokratischer Elemente gewährleistet sein. Denn nur das Parlament habe alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Blick und könne deshalb nach verantwortungsbewusster Einschätzung der Gesamtsituation entscheiden, wo das Schwergewicht des finanziellen Engagements des Staates liegen solle und in welcher Abstufung andere

Bereiche demgegenüber zurücktreten müssten⁴⁷.

Die Wahrung der finanzpolitischen Verantwortung und des Budgetrechts des Parlaments könne aber durch den **Ausschluss des Staatshaushalts, der Abgabengesetze und der Besoldungsgesetze** von plebiszitären Verfahren gewährleistet werden⁴⁸.

d. Dringliche Entscheidungen

Nicht außer Acht gelassen werden dürfe auch die zeitliche Komponente. Volksbegehren und Volksentscheid könnten (gesetzgeberische) Entscheidungsprozesse verlangsamen. Aus diesem Grunde seien sie **kein geeignetes Instrument zur dringlichen Entscheidungsfindung**⁴⁹.

3. Fazit

Die **Grundentscheidung der Verfassung für das repräsentative System**, den Parlamentarismus, darf durch die Einführung oder Ausweitung direktdemokratischer Elemente nicht ausgehebelt werden. Das repräsentativ-parlamentarische System darf allenfalls **ergänzt**, keinesfalls aber überlagert werden. Letztlich sind es die Parlamente, die die Gemeinwohlorientierung politischer Entscheidungen gewährleisten müssen⁵⁰.

⁴⁴ Böckenförde, in: HdbStR III, § 34 Rn. 7; Schmitt Glaeser, DÖV 1977, 544, 546..

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 12/8165 S. 47.

⁴⁶ Vgl. Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5 Rn. 17; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34.

⁴⁷ BayVerfGH, NVwZ 2017, 319, 326.

⁴⁸ Badura, in: FS Schröder, 2012, 307, 312.

⁴⁹ Vgl. Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34.

⁵⁰ Vgl. Brocker, LKRZ 2012, 437, 439.