

Charles B. Blankart

Wie könnten Abstimmungen auf Bundesebene geregelt werden?

Im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen ist vereinbart worden, ein Volksentscheidgesetz in den Bundestag und Bundesrat einzubringen, um dem Verfassungsauftrag von Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz Geltung zu verschaffen. Gegenwärtig arbeiten verschiedene Gremien an einem entsprechenden Gesetzentwurf. Was sollte dabei beachtet werden?

Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes legt fest: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe ... ausgeübt.“ Diese Verfassungsbestimmung ist bisher bezüglich der Abstimmungen unerfüllt geblieben¹. Daher ist es sehr erfreulich, daß SPD und Grüne in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart haben, diese Vorschrift auszufüllen und ein Abstimmungsgesetz mit Verfassungsrang in Bundestag und Bundesrat einzubringen. Die alte Diskussion, ob Volksabstimmungen gut oder schlecht sind, scheint überwunden, und im Zentrum steht die Frage, wie der Verfassungsauftrag umgesetzt werden kann. Nachdem SPD Generalsekretär Müntefering im April dieses Jahres den Auftakt gegeben hatte, ist jetzt eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die zuerst ein Eckpunktepapier und dann einen Gesetzentwurf erstellen soll.

Dem geplanten Gesetz kommt entscheidende Bedeutung zu. In ihm wird festgelegt, wie und worüber Abstimmungen stattfinden können. Das Gesetz kann den Hahn weit öffnen und viel direkte Demokratie bis hin zur plebiszitären Referendumsdemokratie zulassen, oder es kann ihn nur spärlich aufdrehen und somit dem genannten Verfassungsgebot nur formal genügen. Wie groß die Spanne ist, läßt sich erkennen, wenn die Regeln in der Schweiz auf der einen Seite mit denen in der Weimarer Republik auf der anderen Seite verglichen werden.

Das schweizerische Modell will den Bürgerinnen und Bürgern die direkte Beteiligung an politischen Entscheidungen möglichst erleichtern; das Modell der

Weimarer Republik verlangt dagegen die Überwindung hoher Hürden, damit ein Volksentscheid erst stattfinden kann und schließlich als angenommen gewertet wird. Aus beiden Modellen läßt sich lernen. Zum einen lassen sich die schweizerischen Regelungen nicht 1:1 für die Bundesrepublik übernehmen, zum anderen sollen aber die unnötig restriktiven Vorschriften der Weimarer Republik nicht kopiert werden.

Das Schweizer Modell

Offener Zugang zu Volksabstimmungen ist zunächst dann gegeben, wenn Abstimmungen durch die Verfassung zwingend vorgeschrieben sind. Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, die eine Abstimmung anstreben, besteht dann gar keine Zugangsschranke. Dies ist in der Schweiz bei Änderungen der Bundesverfassung der Fall. Vom Parlament beschlossene Verfassungsänderungen bedürfen zwingend der Bestätigung durch das Volk. Etwas höher liegen die Schranken sodann bei Bundesgesetzen. Dort ist ein Referendum möglich, wenn 50.000 Bürgerinnen und Bürger (1,1% der stimmberechtigten Bevölkerung) dies mit ihren Unterschriften verlangen. Noch höher sind die Anforderungen für Anträge auf Verfassungsänderungen aus dem Volk („Volksinitiativen“). Hierfür sind 100.000 Unterschriften (2,2% der stimmberechtigten Bevölkerung) erforderlich. Realistisch betrachtet sind aber diese Unterschriftenzahlen so gering, daß eher von Mißbrauchsvorschriften als von Schranken gesprochen werden sollte. Bürgerfreundlich ist auch die Abgabe der Unterschriften geregelt. Die Stimmberechtigten können sich in frei zugängliche

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 58, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

¹ Regelungen finden sich lediglich hinsichtlich der Länderneugliederung in Art. 29 GG sowie in Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG hinsichtlich der Möglichkeit der Gemeinden, ihre politischen Entscheidungen aufgrund von Landesgesetzen in Gemeindeversammlungen zu treffen. Beide Bestimmungen haben bisher noch keine Anwendung gefunden, was zeigt, daß sie am Problem der direkten Demokratie vorbeigehen, d.h. daß mit ihnen Art. 20 Abs. 2 GG noch nicht ausgefüllt ist.

Unterschriftenbögen eintragen; sie brauchen sich hierfür nicht zur Gemeinde zu begeben. Anschließend werden die Unterschriften von Amtes wegen auf Richtigkeit geprüft.

Anträge auf Verfassungsänderung werden im weiteren inhaltlich darauf untersucht, ob sie dem Kriterium der Einheit der Form und der der Materie entsprechen und ob sie zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht entgegenstehen. Anträge auf Gesetze oder Gesetzesänderungen aus dem Volk sind nicht zulässig. Für Referenden wird eine Frist von 100 Tagen für das Sammeln der Unterschriften eingeräumt. Bei Anträgen auf Verfassungsänderung beträgt die Frist 18 Monate.

Volksabstimmungen in der Weimarer Republik

Ganz anders war der Zugang zum Volksentscheid in der Weimarer Reichsverfassung geregelt. Eigentlich wollten die Schöpfer der Weimarer Reichsverfassung mit den Volksentscheiden ein Gegengewicht zur Allmacht des Parlaments setzen. Diese Bedeutung haben die damaligen Volksentscheide aber nie erlangt. Ernst-Rudolf Huber, einer der besten Kenner der politischen Institutionen der Weimarer Republik, schreibt: „Die Erschwernisse, die der Einleitung und Durchführung der plebiszitären Gesetzgebung entgegenstanden, waren so groß, daß diese [Form der Gesetzgebung] das Verfahren der ordentlichen Parlamentsgesetzgebung niemals hätten verdrängen können.“² Worin aber bestanden diese Erschwernisse? Es lassen sich vier wesentliche Hindernisse anführen:

Volksabstimmungen waren in keinem Fall zwingend vorgeschrieben. Sie fanden nur statt, wenn sie nach Art. 73 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 10% der stimmberechtigten Bevölkerung verlangt wurden. Dies erforderte nach dem damaligen Bestand der erwachsenen Bevölkerung etwa 4 Mill. Unterschriften. Diese Zahl muß als außerordentlich hoch bezeichnet werden³.

In Finanzangelegenheiten waren Volksentscheide nach dem gleichen Verfassungsartikel nicht zugelassen, es sei denn sie wären vom Reichspräsidenten angeordnet worden. Weil sozusagen jede wichtige

Vorlage mit Geld zusammenhängt, ließ sich mit dieser Klausel praktisch jedes unwillkommene Volksbegehren vom Tisch wischen. Die Entscheidung in dieser Frage lag bei der Reichsregierung, also einer Instanz, die a priori Partei war.

Im weiteren war das Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921 von Bedeutung⁴. Es enthielt eine Reihe von Verwaltungsvorschriften, die in ihrer Summe weitere hohe Hürden für die Initianten aufbauten. Die Antragsteller mußten (a) schon vor Beginn des Verfahrens 5000 beglaubigte Unterschriften beibringen, um die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren überhaupt beginnen zu können. Die Unterschriften für das Volksbegehren selbst mußten (b) in den Gemeindeverwaltungen zu deren Amtszeiten geleistet werden, durften also nicht in freien Unterschriftenlisten gesammelt werden. Die Eintragungen mußten dort (c) unter Vorlage eines Eintragungsscheins erfolgen. Besonders restriktiv war schließlich, daß die Unterschriftensammlung (d) maximal 14 Tage dauern durfte. Alle diese Bestimmungen zeigen, wie sehr ein restriktives Gesetz die Bedeutung einer Verfassungsvorschrift herabmindern kann.

Die alles erdrosselnde Vorschrift lag aber in den notwendigen Quoren bei der Abstimmung. Verlangt wurden mindestens 50% Stimmbeteiligung bei Abstimmungen über Gesetze⁵ und mindestens 50% Zustimmung der Stimmberechtigten bei Verfassungsänderungen. Lagen Beteiligung bzw. Zustimmung unter diesen Grenzen, so wurde das Volksbegehren als abgelehnt erklärt. Eine Koalition von Ablehnern und Stimmenthaltern konnte auf diese Weise ein Volksbegehren ohne weiteres zu Fall bringen. In der Tat wurden die Bürger von den Opponenten jeweils aufgefordert, zu Hause zu bleiben und auf die Ausübung ihres Stimmrechts zu verzichten. Besonders bedenklich ist, daß auf diese Weise – wie Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz⁶ argumentieren – das Abstimmungsgeheimnis verletzt wurde: Wer zur Urne ging, konnte verdächtigt werden, daß sie oder er die Vorlage unterstützte und damit einem politischen Lager zuzuordnen war. Wurden daraus

⁴ RGBl. I, 1921, S. 790.

⁵ Hier lag, wie Ernst Rudolf Huber, a.a.O., S. 433, festhält, eine unzulässig ausdehnende Verfassungsinterpretation durch die Lehre und die Verwaltungspraxis vor. Art. 75 WRV forderte eine Mindeststimmeteiligung von 50% nur, wenn ein Beschluß des Reichstags „außer Kraft“ gesetzt wurde. Dies war aber weder bei einem Volksbegehren auf ein neues Gesetz noch bei einer Abstimmung über einen vom Reichstag verabschiedeten und dann zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurf der Fall.

⁶ Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz: Direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel, Genf, München (Helbing & Lichtenhahn und Franz Vahlen) 1999.

² Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VI, Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart u.a. (Kohlhammer) 1981, S. 39.

³ Darüber hinaus gab es noch die Möglichkeiten, daß der Reichspräsident aus eigener Initiative (Art. 73 WRV) oder bei Dissens zwischen Reichstag und Reichsrat Volksabstimmungen anordnete (Art. 74 WRV). Ferner konnte der Reichspräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden (Art. 43 WRV). Schließlich mußte eine Volksabstimmung durchgeführt werden, wenn ein Drittel des Reichstags die Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes verlangte und gleichzeitig 5% der Stimmberechtigten einen Volksentscheid beantragten.

Repressionen befürchtet, so haben es die Betroffenen häufig vorgezogen, Stimmenthaltung zu üben. Dadurch erhielt das Verfahren eine weitere Verzerrung zugunsten der Ablehnung.

Die Bedeutung dieser Gesetzesvorschriften läßt sich an den Schicksalen der Volksbegehren erkennen, die in den zwanziger Jahren eingeleitet worden sind. Nur acht Volksbegehren haben überhaupt das Antragsstadium erreicht. Davon

- wurden zwei von den Antragstellern nicht weiter verfolgt,
- wurden drei als Finanzvorlagen bezeichnet und daher ausgeschlossen,
- verfehlte ein Verfahren die notwendige Unterschriftenzahl,
- kamen zwei zur Abstimmung, wurden aber als abgelehnt bezeichnet, weil die Stimmbeteiligung unter 50% lag.

Dieser Befund ist sicherlich nicht dazu geeignet, die alte These zu belegen, daß sich Volksabstimmungen in der Weimarer Republik nicht bewährt haben. Vielmehr wurde ihnen infolge der restriktiven Vorschriften gar nicht die Gelegenheit gegeben, ihre Bewährung zu beweisen.

Wie könnte direkte Bürgerbeteiligung verwirklicht werden?

Dem Vernehmen nach werden für das neue Gesetz über die Volksabstimmung auf Bundesebene drei Formen der direkten Bürgerbeteiligung geprüft: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid. Dieses überkommene Raster ist nur zum Teil zieladäquat. Es bedarf sowohl der Vereinfachung als auch der Präzisierung.

Unter dem Begriff der *Volksinitiative* wird in der Literatur eine Art Massenpetition verstanden. Die Bürgerinnen und Bürger können durch ihre Unterschriften erreichen, daß sich das Parlament mit einem Anliegen befassen muß, doch dieses ist nicht verpflichtet, einen Beschluß im Sinne der Initianten zu fällen. Die Angelegenheit kann auch vertagt werden. Aus diesem Grund kann auf die Volksinitiative meines Erachtens verzichtet werden.

Von Bedeutung ist demgegenüber das *Volksbegehren*, das eine bindende Abstimmung nach sich zieht. Um ein Volksbegehren zu erreichen, sollte die notwendige Unterschriftenzahl beträchtlich unter den von der Weimarer Reichsverfassung geforderten 10% liegen. 4% bis 5% genügen. Ein Übermaß an Abstimmungen ist auch bei geringeren Unterschriftenzahlen nicht zu befürchten, weil die Betreiber von Volksbe-

gehren den Abstimmungserfolg von Anfang an einschätzen und an hohen Kosten für die Verfolgung hoffnungsloser Vorlagen nicht interessiert sein können. Dies wird durch Erfahrungen in der Schweiz bestätigt.

Die Unterschriften müssen in *frei verfügbaren Bögen* auch außerhalb der Gemeindebehörden geleistet werden können. Anschließend wird von Amts wegen eine Prüfung auf Stichprobenbasis vorgenommen, wobei Fehler zu Abzügen führen und eine maximale Fehlerquote nicht überschritten werden darf.

Die Frist zur Sammlung von Unterschriften soll bei Referenden nicht zu kurz sein, so daß den Gegnern eine reelle Chance eingeräumt wird; sie darf aber auch nicht zu lange sein und damit die Inkraftsetzung des Gesetzes verzögern. Der Kompromiß kann bei drei Monaten liegen (Sonderfristen für dringende Vorlagen ausgenommen). Bei Anträgen auf Gesetze und Gesetzesänderungen kann die Frist dagegen länger sein.

Ferner sollte die bedenkliche, aus der Weimarer Verfassung abgeleitete Vorschrift von mindestens 50% *Stimmbeteiligung* aus den oben erwähnten Gründen keine Anwendung finden. Entscheidend sollte die Mehrheit der abgegebenen Stimmen sein.

Verfassungsvorlagen erfordern zu ihrer Annahme eine *qualifizierte Mehrheit*. Die Zustimmung durch 50% der Stimmberechtigten wie in der Weimarer Reichsverfassung geht aber zu weit. Unentschiedene (zu denen wohl auch ein großer Teil der Stimmenthalter zählt) erhielten ein zu großes Gewicht. Möglich ist ein Zustimmungserfordernis von z.B. $\frac{3}{5}$ oder $\frac{2}{3}$ der abgegebenen Stimmen.

Volksbegehren über neue Gesetze bzw. Gesetzesänderungen erfordern eine *Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit*. Ähnliches gilt für Volksbegehren über neue Verfassungsartikel. Diese müssen mit anderen Verfassungsbestimmungen verträglich sein. Ebenso ist in diesen Fällen „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder“ (nicht notwendigerweise der Länderregierungen) nach Art. 79 Abs. 3 GG sicherzustellen. Diese Restriktionen sind bei Referenden über Parlamentsbeschlüsse nicht erforderlich. Aus diesem Grund scheint es sinnvoll, zwischen *Volksbegehren* im Sinne von Gesetzesanträgen und *Referenden* zu unterscheiden.

Referenden über vom Parlament beschlossene Gesetze sollten grundsätzlich zu allen Sachgebieten zulässig sein. Es kann nicht angehen, *Finanzvorlagen* wie im Falle der Weimarer Reichsverfassung auszuklammern. In einigen Schweizer Kantonen werden selbst Abstimmungen über das Budget mit Erfolg

praktiziert. Man mag ein solches Verfahren wegen der Komplexität des Budgets ablehnen. Statt dessen kann und sollte den Bürgerinnen und Bürgern zugestanden werden, über *Steuern* und *Staatsverschuldung* auf Antrag in einem Referendum abzustimmen. Da über Steuern und Staatsverschuldung die Höhe der Staatsausgaben festgelegt wird, können die Bürgerinnen und Bürger damit indirekt über das gewünschte Niveau der öffentlichen Dienstleistungen entscheiden. Es wird eine Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt.

□ Bei vom Parlament beschlossenen *Verfassungsgesetzen* sollte das Referendum zwingend sein. Nur so läßt sich sicherstellen, daß nach Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Es widerspräche der Logik einer Demokratie, den Staatsorganen zuzugestehen, die Regeln, denen sie sich unterwerfen sollen, letztinstanzlich selbst festzulegen. Der Souverän liefe Gefahr, seine Souveränität zu verlieren. Es käme zur Allmacht der Organe.

Das Beispiel der EU-Erweiterung

Vor einigen Wochen hat der deutsche EU-Kommissar Günter Verheugen angeregt, die Frage der EU-Osterweiterung einem Referendum zu unterwerfen. Seine Äußerung hat im politischen Establishment einen Aufschrei hervorgerufen. Die heftige Ablehnung eines Referendums durch so viele Politiker läßt den Verdacht nicht ausschließen, diese wollten die Osterweiterung auch gegen den Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger durchsetzen. Man mag dies für richtig oder falsch halten. Aber die oft wiederholten Beteuerungen, die EU müsse volksnäher werden, und es dürfe nicht mehr über die Köpfe der Bürger hinweg entschieden werden, entpuppen sich als Lippenbekenntnisse solcher Politiker.

Von diesen impulsiven Gegnern von Volksabstimmungen sind jene zu unterscheiden, die argumentieren, außenpolitische Vorlagen wie die Osterweiterung eigneten sich grundsätzlich nicht für Volksabstimmungen. Diese Ansicht greift zu kurz. Sie übersieht die *indirekten Wirkungen* direkter Bürgerbeteiligungen. Volksbegehren und Referenden im besonderen setzen, wie sich am Beispiel der Schweiz erkennen läßt, andere Erwartungen. *Sie verändern den politischen Prozeß*. Betrachten wir den Fall der EU-Osterweiterung. Der Verhandlungsprozeß wird anders verlaufen, wenn die Beteiligten beider Seiten von Anfang an wissen, daß die zwischen ihnen erzielte Vereinbarung anschließend der Volkabstimmung unterliegt. Auf den ersten Blick scheint eine solche Restriktion nachteilig, weil der Verhandlungsspielraum der Politiker eingeschränkt wird. Doch gerade diese Einschränkung gibt

ihnen Anreize, nach Lösungen zu suchen, die sonst möglicherweise gar nicht hervorgebracht worden wären. Vor allem aber wissen dies die Verhandlungspartner. Sie haben keinen Anlaß, überhöhte Erwartungen aufzubauen.

Insofern ist Verheugens Vorschlag durchaus zu begrüßen. Eine Problematik mag darin liegen, daß die Beitrittsverhandlungen schon so weit fortgeschritten sind. Die Beitrittskandidaten sind mit bestimmten Annahmen über die Institutionen ihrer Verhandlungspartner in der EU in die Gespräche eingetreten. Sie rechneten mit einem rein parlamentarischen Ratifizierungsverfahren und entwickelten entsprechende Erwartungen. Jetzt die Regeln zu ändern, wird bei ihnen Enttäuschungen hervorrufen. Umgekehrt hat aber auch Verheugen recht, wenn er den EU-Bürgern die vielfach versprochene Bürgerbeteiligung zugestehen möchte.

Die politische Ökonomie eines Volksentscheidgesetzes

Die Arbeitsgruppe, die den Entwurf eines Volksentscheidgesetzes ausarbeiten muß, befindet sich in einem Dilemma. Würde sie den Bürgerinnen und Bürgern umfassende Abstimmungsrechte wie die hier beschriebenen einräumen, so wäre es schwierig, hierfür im Bundestag und Bundesrat eine qualifizierte Mehrheit zusammenzubringen. Zu viele Politiker sind noch der Meinung, das Land brauche Führung und nicht direkte Demokratie⁷, d.h. sie sind nicht bereit, ihre Macht mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Die Ablehnung einer solchen umfassenden Vorlage im Bundestag und, was wahrscheinlicher ist, im Bundesrat würde dazu führen, daß der Status quo erhalten bliebe und gar nichts erreicht würde. Demgegenüber könnte ein hinreichend verwässerter Vorschlag die Zustimmung der Regierungs- und der Oppositionsparteien finden. Doch er würde am Status quo ebenfalls nichts ändern.

Um wenigstens eine gewisse Öffnung zur direkten Demokratie zu erreichen, könnte es sinnvoll sein, diese Vorlage mit einer Wunschvorlage vieler Politiker auf einem anderen Gebiet zu verbinden: der Verlängerung der Legislaturperiode. Für sich genommen wäre eine solche Verlängerung nicht sinnvoll. Sie würde den diskretionären Handlungsspielraum der Politiker vergrößern und damit dem demokratischen Prinzip entgegenlaufen. Aber in Verbindung mit mehr direkter Demokratie würde ein Gegengewicht geschaffen. Es könnte ein allseits akzeptables Abstimmungspaket geschnürt werden.

⁷ In diesem Sinne äußerte sich der Bundestagsabgeordnete Pflüger auf einer Tagung des UNI Unternehmensinstituts e.V. am 6. September 2000 in Berlin.