



Wortprotokoll der 44. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 18. März 2019, 14:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Abgeordneten Petra Pau, Dr.
Dietmar Bartsch, Dr. André Hahn, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten
Demokratie im Grundgesetz**

BT-Drucksache 19/16

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:
Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]
Abg. Helge Lindh [SPD]
Abg. Jochen Haug [AfD]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]
Abg. Canan Bayram [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	12
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	13
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	14
V. Anlagen	

Anlage A

Stellungnahmen der Sachverständigen

Ralf-Uwe Beck Eisenach	19(4)241 A	40
Katharina Liesenberg mehr als wählen - Initiative für innovative Demokratie	19(4)241 B	46
Professorin em. Dr. Regina Ogorek Goethe-Universität Frankfurt am Main	19(4)241 C	59
Dr. Ulrich Vosgerau Privatdozent	19(4)241 D	71



öff

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Amthor, Philipp		Berghegger Dr., André	
Bernstiel, Christoph		Frei, Thorsten	
Brand (Fulda), Michael		Gnadtke, Eckhard	
Henrichmann, Marc		Gröhler, Klaus-Dieter	
Irmer, Hans-Jürgen		Hauer, Matthias	
Kuffer, Michael		Heil, Mechthild	
Lindholz, Andrea		Heveling, Ansgar	
Middelberg Dr., Mathias		Hoffmann, Alexander	
Müller, Axel		Launert Dr., Silke	
Nicolaisen, Petra		Buczak Dr., Jan-Marc	
Oster, Josef		Pantel, Sylvia	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Schimke, Jana	
Seif, Detlef		Sensburg Dr., Patrick	
Throm, Alexander		Ulrich Dr., Volker	
Vries, Christoph de		Veith, Oswin	
Wendt, Marian		Wellenreuther, Ingo	

12. März 2019

Anwesenheitsliste

Seite 1 von 5

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro

Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

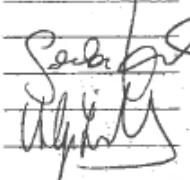
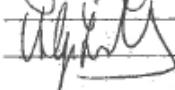
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



5f

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Castellucci Dr., Lars		Fechner Dr., Johannes	
Esken, Saskia		Gerster, Martin	
Grötsch, Uli		Högl Dr., Eva	
Hartmann, Sebastian		Juratovic, Josip	
Heinrich, Gabriela		Kolbe, Daniela	
Kaiser, Elisabeth		Lühmann, Kirsten	
Lindh, Helge		Poschmann, Sabine	
Lischka, Burkhard		Rix, Sönke	
Mittag, Susanne		Rüthrich, Susann	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Vöpel, Dirk	



ÖV

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

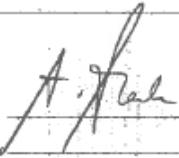
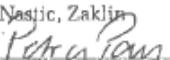
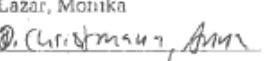
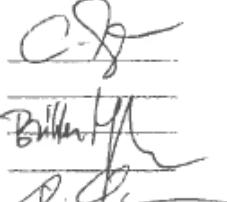
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>AfD</u>		<u>AfD</u>	
Baumann Dr., Bernd		Elsner von Gronow, Berengar	
Curio Dr., Gottfried		Harder-Kühnel, Mariana Iris	
Haug, Jochen		Hilse, Karsten	
Herrmann, Lars		Maiet, Jens	
Hess, Martin		Reusch, Roman Johannes	
Wirth Dr., Christian		Storch, Beatrix von Seitz, Thomas	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Höferlin, Manuel		Beeck, Jens	
Kuhle, Konstantin		Ruppert Dr., Stefan	
Schulz, Jimmy		Stäck-Zimmermann Dr., Maria-Agnes	
Stresser, Benjamin		Thomas, Stephan	
Teuteberg, Linda		Toncar Dr., Florian	



öff

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Mittag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
DIE LINKE Hahn Dr., André Jelpke, Ulla Renner, Martina Straetmanns, Friedrich		DIE LINKE Akbulut, Gökay Dağdelen, Sevim Movassat, Niema Nastić, Zeklin 	
BÜ90/GR Amtsberg, Luise Mihalic Dr., Irene Notz Dr., Konstantin von Polat, Filiz		BÜ90/GR Bayram, Canan Brugger, Agnieszka Haßelmann, Britta Lazar, Monika 	



öff

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Beratende Mitglieder (§57 Abs. 2 GOBT)
des Ausschusses

Unterschrift

Fraktionslos

Petry Dr., Frauke

12. März 2019

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Seite 5 von 5



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

67

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU		
SPD		
AFD		
FDP		
DIE LINKE.		
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		

Fraktionsmitarbeiter

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Seite 2

94

Fraktionsmitarbeiter

Name (bitte in Druckschrift)

Fraktion

Unterschrift

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



off

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4.
Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern	Fackler, Valentin	V. Fackler	
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	Paul (PAUCH)	Paul	
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland	Stuhr	Stuhr	RDih
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen			

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



87

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 18. März 2019, 14:00 Uhr

Seite 4

Ministerium bzw. Dienststelle
(bitte in Druckschrift)

Name (bitte in Druckschrift)

Unterschrift

Amtsbe-
zeichnung

ВИ

Tetzlaff

A. refleksi

Highly

B.M.

Schmitz

Collaboration

6RRL

BR-Aut

NETAN

~~1000~~

Ref.

341

Deutsch

Dent

RL

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



Stand: 18. März 2019

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 18. März 2019, 14.00 Uhr
„Direkte Demokratie“

Ralf-Uwe Beck
Eisenach

Professor Dr. Otto Depenheuer
Universität zu Köln

Katharina Liesenberg
mehr als wählen
Initiative für innovative Demokratie

Professor Dr. Hans J. Lietzmann
Bergische Universität Wuppertal

Professorin em. Dr. Regina Ogorek
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Dr. Ulrich Vosgerau
Privatdozent

N.N.



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Ralf-Uwe Beck	14, 24, 25, 37
Prof. Dr. Otto Depenheuer	15, 26, 36, 37
Katharina Liesenberg	17, 27, 35
Prof. Dr. Hans J. Lietzmann	18, 19, 27, 28, 29, 34, 37
Prof.in em. Dr. Regina Ogorek	20, 29, 37
Dr. Ulrich Vosgerau	21, 22, 30, 33

Abgeordnete

Stv. Vors. Jochen Haug (AfD)	14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39
BE Abg. Philipp Amthor (CDU/CSU)	22, 31
BE Abg. Heelge Lindh (SPD)	23, 31
Abg. Thomas Seitz (AfD)	31
Abg. Dr. Christian Wirth (AfD)	23, 26
BE Abg. Manuel Höferlin (FDP)	23, 29, 32, 33
BE Abg. Friedrich Straetmanns (DIE LINKE.)	23
BE Abg. Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	19, 22, 26, 31, 33
Abg. Dr. Anne Christmanns (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	24, 32
Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	28, 33



Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Abgeordneten Petra Pau, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz

BT-Drucksache 19/16

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 44. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle recht herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde in Vertretung der Vors. Andrea Lindholz heute die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratung zur Vorlage der Fraktion DIE LINKE. für eine Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz vorzubereiten.

Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung den Unterabteilungsleiter des Bundesministeriums des Inneren, Herrn Tetzlaff. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und per Live-Stream auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in die Gesamtdrucksache erfasst. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich Folgendes anmerken: Es ist eine Gesamtzeit von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr vorgesehen. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu nehmen. Danach werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt – das hatten wir beim letzten Mal jetzt auch schon so geregelt: Sie haben entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine Frage an zwei verschiedene Sachverständige oder aber zwei verschiedene Fragen an zwei verschiedene Sachverständige. Für die zweite Fraktionsrunde werde ich situativ entscheiden, ob die Zeit noch für eine komplette Fragerunde mit zwei Fragen ausreicht oder ob wir da vielleicht nur eine Frage zulassen werden. Wenn Sie damit einverstanden sind, werde ich genau so verfahren – Dankeschön – und möchte dann entsprechend alphabetischer Reihenfolge Herrn Ralf-Uwe Beck als Ersten um seine Stellungnahme bitten. Danke-schön.

SV Ralf-Uwe Beck (Eisenach): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, meine sehr verehrten Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Wir feiern in diesem Jahr das dreißigjährige Jubiläum der friedlichen Revolution und es darf daran erinnert werden, dass der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches für eine befreite und freie DDR ganz selbstverständlich vorgesehen hatte, die repräsentative Demokratie auf nationaler Ebene durch die direkte Demokratie zu ergänzen. Das war seinerzeit ein Impuls, der dafür gesorgt hat, dass wir heute in ausnahmslos allen 16 Bundesländern verfassungsrechtlich garantiert die direkte Demokratie für die Gesetzgebung haben, und zwar – wichtig! – um eines starken Parlamentarismus willen. Ich zitiere Peter Müller, Bundesverfassungsrichter, früher MP im Saarland (CDU): „Plebiszitäre Elemente erhöhen die Begründungsnotwendigkeiten für politisches Handeln. Schon die bloße Möglichkeit, dass eine Frage dem Volk direkt zur Abstimmung vorgelegt wird, führt dazu, dass Politik ihr Handeln intensiver erklären wird, um eine Korrektur im Wege des Plebiszits zu vermeiden. Dies kann



der Entstehung einer Kluft zwischen Repräsentieren und Repräsentanten entgegenwirken.“ Zitat Ende. Auf Bundesebene fehlt diese Wirkung und deshalb begrüßen wir von Mehr Demokratie e.V. diesen Gesetzentwurf. Es gab in den vergangenen Jahren eine intensive Auseinandersetzung um den bundesweiten Volksentscheid und seine Einführung. Nicht zuletzt hat die CSU in ihrem ersten Mitgliederentscheid vor zwei Jahren die Frage gestellt, ob es eine Einführung des bundesweiten Volksentscheids und eine Grundgesetzänderung, worauf ja der Gesetzentwurf auch zielt, geben sollte und 68,8 Prozent ihrer Mitglieder haben sich dafür ausgesprochen. Allerdings haben diesen Aufwärts-trend in der Debatte der Brexit und auch die AfD wieder verunsichert. Die einen fürchten, mit dem bundesweiten Volksentscheid könnte Europa zerlegt werden, und die anderen fürchten, dass der Populismus Raum greifen könnte. Es lohnt – finden wir – hier ein wenig tiefer zu graben: Der Brexit war eine von oben angesetzte Befragung. Er geht nicht auf die direkte Demokratie zurück, wie wir sie in Deutschland kennen. Die direkte Demokratie muss ein Instrument in der Hand der Bürgerinnen und Bürger sein. Sie gehört nicht in Regierungs-hand. Dort hat sie, wenn sie genutzt wird, eher akklamierende Funktion, siehe Brexit, siehe Ungarn.

Zum Rechtspopulismus, der zweiten Verunsicherung: In deutschen Bundesländern kommt kein Volksbegehren zum Zuge, das etwa Grund- oder Minderheitenrechte oder die Grundfesten der Demokratie und des Sozialstaats antasten möchte. Solche Volksbegehren werden vom jeweiligen Verfassungsgericht gestoppt durch die präventive Normenkontrolle. Das ist ein wesentlicher Unterschied zur Schweiz. Dort gibt es die Überprüfung nicht, die Schweiz hat diese Antragsstufe nicht, sie hat gar kein Verfassungsgericht. Die AfD propagiert eine direkte Demokratie nach Schweizer Vor-bild – wir nicht. Ganz deutlich: Wir sollten die Schweiz kapieren, aber wir sollten sie – zumindest an dieser Stelle – nicht kopieren. Die präventive Normenkontrolle ist auch für den bundesweiten Volksentscheid unverzichtbar. Das sieht der Ge-setzentwurf auch vor, allerdings – und hier wäre eine Änderung vorzunehmen – erst nach der zweiten Stufe, nach dem Volksbegehren. Diese präven-tive Normkontrolle sollte – wie in allen Bundesländern auch – nach der ersten Stufe greifen. Noch ein

Wort zum Rechtspopulismus: Seine Vertreter mei-nen, es gebe ein homogenes Volk und dessen ein-hellige Meinung könnte dann etwa durch die di-rekte Demokratie zutage gefördert werden oder sich durchsetzen. Das ist grundfalsch. Direktdemokratische Verfahren versachlichen, sie entlarven Popu-lismus. Sie gelten als die größten bildungspoli-tischen Veranstaltungen, die wir kennen. Gesetzen-twürfe müssen sich bei den Unterschriftensammlungen in der Öffentlichkeit bewähren. Für Lob-lobbyismus sind sie wenig anfällig. Schauen wir nur das jüngste Volksbegehren an, das erfolgreich war – in Bayern: 1,7 Millionen Unterschriften in vierzehn Tagen für den Artenschutz. Das hat deutschland-weit das Bewusstsein geschärft, dass man aktiv werden muss, bevor uns die Nahrungsketten zu-sammenbrechen. Es kommt sehr auf die Ausgestal-tung, das Regelwerk an. Mit der direkten Demokratie soll nicht die Kluft zwischen den Regierten und den Regierenden verschärft, sondern überwunden werden. Es geht also darum, direktdemokratische und parlamentarische Verfahren sehr eng miteinan-der zu verschränken, auch mit Formaten der Bür-gerbeteiligung.

Im letzten Punkt des Gesetzentwurfs ist angelegt, was in den Ländern bereits zum Standard guter direktdemokratischer Verfahren gehört. Dies schützt auch vor sozialer Exklusion, die solchen Verfahren immer unterstellt wird. Da ist eine Abstimmungsbroschüre erwähnt, damit Menschen informiert entscheiden können. Gut so. Transparenzregeln, damit sichtbar wird, wie sich eine Initiative finanziert, wer sie pusht. Eine Kostenerstat-tung, damit Engagement nicht vom Geld abhängig wird. Ist das einmal so angelegt, wie hier vorge-schlagen, ist das auch immer ausbaufähig. Auch das ist mittlerweile Praxis in den Ländern. Wir machen Erfahrungen mit der direkten Demokratie, wir bessern die Regelwerke nach, aber wir stellen die direkte Demokratie nicht mehr infrage, weil sie sich bewährt hat, weil die repräsentative Demokratie repräsentativer wird und sich Vertrauen in die Demokratie zurückgewinnen lässt. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Depenheuer.

SV **Prof. Dr. Otto Depenheuer** (Universität zu Köln): Meine sehr geehrten Damen und Herren, vie-ten Dank für die Einladung. Leider Gottes hat sie mich im Urlaub erwischt, insofern komme ich auch etwas ohne Vorbereitung und ohne schriftliches



Statement. Lassen Sie mich einige wenige Bemerkungen zum Entwurf sagen, eine Vorbemerkung und dann vier kleine Nachbemerkungen.

Erstens, die Demokratie steht in der Tat unter Druck. Aber bestimmt nicht deswegen, weil wir nicht über direktdemokratische Instrumente verfügen, sondern weil der Resonanzboden zwischen Politik und Bevölkerung zerbrochen zu sein scheint. Das hat etwas mit "Zuhören der Politik" zu tun, Zuhören auf das, was das Volk bewegt und das in Worte zu übersetzen. Dazu bedarf es, aber mit Sicherheit nicht des Ausbaus der Formender direkten Demokratie, sondern im Ausbau dessen, was wir eine repräsentative Demokratie nennen, wofür sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes ausdrücklich und sehr bewusst entschieden haben: nämlich für eine repräsentative Demokratie mit nur ganz marginalen direktdemokratischen Elementen. Zurzeit steht die Demokratie massiv unter Druck und wir müssen aufpassen, dass wir bei einer so großen Volatilität in der Wählerschaft nicht leichtfertig in direktdemokratische Sackgassen hineingehen. Lassen Sie mich zwei, drei Bemerkungen zu dem Gesetzentwurf bringen.

Erstens: Herabsetzung der Teilnahme an den Wahlen auf 16 Jahre. Meine Frage: Warum nicht 16, warum nicht 14 usw.? Darüber kann man sprechen und, da es hier um eine Verfassungsänderung geht, kann man darüber hier im Wesentlichen nur rechtspolitisch diskutieren und abstimmen. Nur eines möchte ich vielleicht aus der biografischen Perspektive meiner Selbst beitragen. Ich gehöre zu den glücklichen Menschen, die drei oder vier Jahre früher wählen konnten, weil sie genau in die Zeitlücke geraten sind, als 1972 das Wahlalter von 21 auf 18 Jahre zurückgesetzt worden ist. Da durfte ich auf einmal wählen, in meinem 18. Lebensjahr. Darüber hatten wir seinerzeit in der Schule diskutiert und ich gehörte zu denen, die dagegen waren. Und raten Sie mal, warum? Nicht, weil man das Wahlalter oder die Volljährigkeit nach Belieben neu festsetzen kann. Nur, und das ist entscheidend: es muss eine Korrelation von Rechten und Pflichten, von Freiheitsrechten und Verantwortung gegeben sein. Und um diese Perspektive auszuziehen, wechsle ich kurz zum Strafrecht: Wir haben ein Strafrecht, dass die Strafrechtsmündigkeit mit 14 Jahren beginnen lässt und das Vollerwachsenenstrafrecht mit 21 Jahren. Zwischen 18 und

21 Jahren haben wir ein Strafrecht für Heranwachsende und bei den 14 - 18-Jährigen haben wir es mit Jugendlichen zu tun. Ich würde eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre mittragen, wenn gleichzeitig gilt: Für 16-Jährige bis 21-Jährige gilt das Strafrecht für Erwachsene, ohne die Privilegierung des Jugendgerichtsgesetzes. Dann haben wir die m.E. unerlässliche Korrelation von Verantwortung und Rechten. Wenn Sie das in den Gesetzentwurf aufnehmen würden, würden Sie aber wahrscheinlich einen ziemlichen Aufschrei in der Öffentlichkeit erzeugen und dann würde man möglicherweise eine neue Anhörung ansetzen und da würde man fragen: Geht das überhaupt, dass wir 16-Jährige für voll strafmündig erklären? Und dann würden hier vermutlich viele Experten auftreten und aus guten Gründen sagen, warum das nicht der Fall ist. Und diese Gründe können Sie exakt auch auf die Einführung eines Wahlrechts mit 16 Jahren applizieren. Fazit: Es bedarf einer Korrelation von Rechten und Verantwortung, konkret: von Strafrechtsmündigkeit und Wahlberechtigung, dann kann man gerne auch über 16 Jahre sprechen. Ich persönlich allerdings neige dazu, es so zu lassen, wie es gerade ist.

Zweiter Punkt, Ausländerwahlrecht: Auch Ausländer sollen nach fünf Jahren wählen dürfen. Meine Damen und Herren, Sie wissen auch und das steht ja auch im Gesetzentwurf drin, dass das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat gesagt, dass das nicht vereinbar ist mit dem Grundgesetz. Wir haben es hier mit einer Verfassungsänderung zu tun. Der Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit eines derartigen Änderungsgesetzes der Verfassung wäre dann allein der Artikel 79 Absatz 3 GG. Und insoweit ein Zitat aus dieser Entscheidung. Der letzte Absatz im Urteil über das Wahlrecht von Ausländern lautet: „Nach alledem ist es dem Landesgesetzgeber verwehrt, auch Ausländern das Wahlrecht zu den Vertretungen des Volkes in den Gemeinden einzuräumen. Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 9. Februar 1989 ist daher mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig.“ Und jetzt kommt der entscheidende Satz: „Daraus folgt nicht, dass die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann.“ Die Pointe ergibt sich im Umkehrschluss: Wenn es nicht um



Kommunalwahlen geht, sondern um Landtagswahlen, Bundestagswahlen, wenn es nicht um EU-Ausländer, sondern auch um Nicht-EU-Ausländer geht, dann steht dem die Grenze des Artikel 79 Absatz 3 GG unverrückbar entgegen und das würde auch hier dem Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung ein verfassungsrechtliches Ende bereiten.

Letzter Punkt: Wenn über die Zulässigkeit von direkter Demokratie unter dem Grundgesetz zu sprechen ist, wird immer wieder und zu Recht darauf hingewiesen, dass die Väter und Mütter des Grundgesetzes dies sehr bewusst getan haben. Ihnen steckte noch die unselige Erfahrung der Weimarer Zeit in den Knochen. Freilich gehört es zu der immer wiederkehrenden Sehnsucht, die Vollendung der Demokratie in einer Form der direkten Volksherrschaft zu suchen. Diese unerfüllte und unstillbare Sehnsucht lässt sich durch Erfahrungen kaum besänftigen. Ich versuche es trotzdem in Ansehung eines Problems, das seit zwei Jahren die Kalamitäten plastisch illustriert, in die es führt, wenn hochkomplexe Fragen in eine simple Ja/Nein-Unterscheidung hineingezwängt werden. Ich meine den Brexit, ebenso drastisches wie aktuelles Anschauungsmaterial für die möglichen Folgen unterkomplexer Entscheidungsverfahren, nämlich Zerfall der politischen Kultur einschließlich unkalkulierbarer Unsicherheiten und erheblicher politischer Verwerfungen, kurz: Chaos.

Eine letzte Bemerkung: wenn man einmal die Entscheidung über den Brexit in den absoluten Zahlen der seinerzeitigen Abstimmung betrachtet, diese auf Deutschland umrechnet und auf den vorgeschlagenen Artikel zur Änderung der Verfassung durch Volksentscheid anwendet, dann können schon zehn Millionen Stimmen ausreichen, den Austritt aus der EU per Verfassungsentscheidung zu bewirken. Schreibe man in die Vorlage für einen Volksentscheid über den Austritt der BRD aus der EU auch noch den Austrittstermin fest – „Mit der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses ist die Bundesrepublik Deutschland aus der Europäischen Union ausgestiegen.“ – dann hätten wir nicht einmal das Problem, nicht – wie in GB – zu wissen, wann und wie man eigentlich aussteigen sollte. Politisch würde ich schon die denkbare Möglichkeit einer solchen Situation als ausgesprochen unglücklich beurteilen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir

kommen nunmehr zu Frau Liesenberg.

SVe **Katharina Liesenberg** (*mehr als wählen*-Initiative für innovative Demokratie): Dankeschön. Sehr geehrte Damen und Herren, ich bin Frau Liesenberg. Ich spreche für den Verein *mehr als wählen*. *Mehr als wählen* unterstützt die Forderung nach mehr Beteiligung im vorliegenden Gesetzentwurf. Beteiligung sollte nachhaltig, informationsbasiert und für jeden Menschen zugänglich sein. Statt also lediglich für direktdemokratische Elemente zu plädieren, ist es notwendig, zu überlegen, Bürgerbeteiligung effizient und attraktiv für sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Politikerinnen und Politiker zu gestalten, damit es einen Mehrwert für den bestehenden politischen Prozess bringt. *Mehr als wählen* spricht sich für die Einführung gelöster Gremien oder gelöster Bürger(innen)-Räte aus. Gelöste Gremien ermöglichen, dass möglichst repräsentativ zusammengesetzte Gruppen von Menschen gemeinsam Lösungen für politische Problemstellungen erarbeiten. Bürger(innen)-Räte stehen dabei nicht in Konkurrenz zum parlamentarischen System, sondern haben eine ergänzende Funktion. Die Forderungen des Gesetzesentwurfs liegen auf zwei Ebenen: Einerseits wird die Einführung direktdemokratischer Elemente gefordert, andererseits wird die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten gefordert. Die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Menschen ab 16 Jahren und solche, die seit fünf Jahren in der Bundesrepublik leben, ist zu befürworten. Alle Menschen, die in Deutschland leben, sollten – unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft – eine Möglichkeit zur Mitsprache bekommen. Rechte und Pflichten der in Deutschland lebenden Menschen sollten für jeden und jede im Einklang miteinander stehen. Integration kann nicht gelingen, wenn jegliche Form der Partizipation und effektiven Meinungsartikulation verwehrt bleibt. Im Hinblick auf die Bedeutung der jungen Generation für die zukünftige Entwicklung des Landes aufgrund einer überalterten Gesellschaft ist eine Absenkung des Wahlters auf 16 Jahre ebenfalls zu befürworten. Zugang zu Teilhabe dient der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des repräsentativen System und Zugang zu Teilhabe sollte Kerngedanke einer demokratischen Gesellschaft sein.

Die Einführung direktdemokratischer Elemente in der hier dargelegten Form bedarf jedoch vertiefter Bearbeitung. Dies bezieht sich vor allem auf die



niedrig angesetzten Quoren und die Bereitstellung von Informationen. Externe Einflussnahme und selektive Beteiligung von Menschen aufgrund unterschiedlicher Bildungshintergründe und Bildungszugänge, Sprachbarrieren und ähnlichen Faktoren sind große Probleme direkter Demokratie. Die Bedeutung der aktivierenden Rolle von Bürger(innen) und die Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements sind zentrale Argumente für Beteiligungsformate über den Wahlgang hinaus. Entsprechend will der Gesetzentwurf auf zunehmende Politikverdrossenheit reagieren. Im Zeitalter sozialer Medien und schnelllebiger Informationsweitergabe im Internet lassen sich weitere Problemstellungen addieren. Politische Meinungsbildung wird stark beeinflusst durch sogenannte Echokammern und Filterblasen. Meinungsbildung findet so nur noch innerhalb der eigenen sozialen Gruppe statt, während es für politische Entscheidungsfindung unabdingbar ist, verschiedene gesellschaftliche Positionen zu kennen und zu reflektieren. Um also als Bürger(innen) Verantwortung übernehmen zu können, bedarf es im Zweifelsfall eines hohen Grades an Informiertheit, um direktdemokratisch abstimmen zu können. In direktdemokratischen Verfahren wird die Aufbereitung von Information wesentlich durch Kampagnen und Unterschriftenaktionen gewährleistet. Im Wahlkampf ist dies ein probates Mittel und sicherlich wichtig, um kurzfristigen direkten Austausch zu ermöglichen. Für die Entscheidung politisch vielschichtiger Sachverhalte bedarf es aber einer vertieften Beschäftigung mit verschiedenen Themen. Außerdem hilft der Austausch mit anderen Menschen dabei, seine eigene Position zu reflektieren und gegebenenfalls mit Gegenmeinungen abzuwägen. Die Bereitstellung von verlässlichen Informationen ebenso wie die Befähigung aller Menschen zur Beteiligung müssen als wesentliche Grundlagen des vorliegenden Gesetzentwurfes verstanden werden. Entsprechend spreche ich mich für Beteiligungsformate aus, die genau solche Grundlagen in den Vordergrund stellen und politische Bildung und Reflektionsfähigkeit fördern. Um dieser Komponente Rechnung zu tragen, ist ein gelostes Gremium oder ein geloster Bürger(innen)-Rat als deliberatives und ergänzendes Gremium ein sinnvolles Beteiligungsformat. Es schlägt eine Brücke zwischen direkten und repräsentativen Mechanismen. Durch informationsbasierte Ausgestaltung und das dialogorientierte Format ermöglicht es

Bürger(innen) nicht nur die Teilnahme an politischer Entscheidungsfindung, sondern trägt auch zu einer differenzierten und pluralen Meinungsbildung bei. Das Format zwingt so gleichzeitig Politiker(innen) zu differenzierten Vorschlägen und belebt den politischen Prozess. Es fördert die Diskussion und den Austausch entlang inhaltlicher Fragen, auch zwischen Bürger(innen) und Politiker(innen). Das Format hat sich international bewährt und ist zum Beispiel in Irland, Kanada oder Österreich längst politische Praxis. Mehr als wählen hat ein solches Format im Februar 2019 in der Stadt Frankfurt am Main erfolgreich durchgeführt. Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Lietzmann.

SV Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, herzlichen Dank, dass Sie mich als Sachverständigen gebeten haben. Ich spreche als Verfassungsrechtler zu Ihnen, aber auch als Soziologe und Politikwissenschaftler sowie als Leiter des Instituts für Demokratie und Partizipationsforschung in Nordrhein-Westfalen. Sie wissen, sonst säßen Sie nicht hier als Abgeordnete, dass Demokratie ein dynamischer Prozess ist, dass es da keine Statik gibt, dass das ständig in Bewegung ist. Denn Demokratie können wir zurückverfolgen in ihren Institutionen, also mindestens bis 1808, als die Demokratie von Frankreich nach Deutschland langsam überschwappte und den Obrigkeitstaat ein bisschen zurückdrängte. Seit dem geht es in kleinen Schritten vorwärts. Die letzten Schritte waren 1949, die Einführung des Grundgesetzes. Da gab es eine heftige Debatte über Parteienstaat und Parteidemokratie und Parteienherrschaft. 1970 über die Verbändeherrschaft, die Verbändegesetze. Jede Neuerung fällt erstmal in den Bann. Und so ist es lange Zeit auch der direkten Demokratie gegangen, die jetzt zur wiederholten – ich weiß, wir haben schon oft darüber diskutiert – Einführung steht.

Herr Beck hat schon einiges dazu gesagt, auch dass die Deutsche Einheit dem nochmal einen Schwung gegeben hat. Erinnern darf man aber auch daran, dass schon die deutsche Einheit ein Ergebnis einer Dynamik aus der Bevölkerung heraus war, die in Ostdeutschland sehr stark gewirkt hat. Die in Westdeutschland übrigens in Schleswig-Holstein infolge der Barschel-Affäre auch schon wirkte, denn auch da gab es schon vor der deutschen Einheit erste



Ansätze. Ich weise deshalb hierauf hin, weil jede dieser Neuerungen immer dann, wenn sie geschieht, erst einmal in den Bann derer fällt, die an dem Alten festhalten wollen und sagen: Das hat es noch nie gegeben, das haben wir noch nie getan, das kommt überhaupt nicht infrage, da müssen wir die Finger von lassen. Und ich finde, es ist richtig. Ich diskutiere das als Politikwissenschaftler. Sie wissen, dass die Institutionen momentan in einer sehr starken Krise stecken, dass wir ein Zustimmungsdesaster haben gegenüber Parlament und Parteien und Wahlen, dass wir ein verstärktes Beteiligungsbegehr der Bevölkerung haben. Das sagen alle Umfragen, das ist nicht – sozusagen – eine blinde Hypothese. Es gibt viele Befragungen und empirische Ergebnisse; all das ist gut erforscht. Und wir wissen auch, es gibt eine starke Exklusion von eher prekären und jedenfalls sehr großen Bevölkerungsgruppen innerhalb der Städte, Gemeinden und der Länder gibt. Ein Beispiel in Wuppertal, da komme ich her: Die Mittelstandsviertel gehen mit 70 bis 80 Prozent zur Wahl, die prekären Viertel gehen mit 10 bis 20 Prozent zur Wahl. Das wird dann zusammengezählt, ergibt 40 Prozent. Alle sagen: Das ist nicht besonders schön. Es ist aber nicht nur nicht besonders schön, es ist eigentlich eine hohe Dramatik. Wir brauchen Institutionen, die dem ein bisschen entgegenwirken.

Meine Kriterien, die ich an den Gesetzentwurf und auch an die Diskussion hier anlege, sind die Erhöhung der sozialen Inklusion und ein Agreement oder eine Rücksichtnahme auf die gesellschaftliche Entwicklung, vor der wir stehen und die wir gemeinsam – Sie, wir und die gesamte Gesellschaft – in neue Institutionen gießen müssen. Der Gesetzentwurf insgesamt scheint mir ein richtiger Ansatz zu sein. Er macht für die Bundesebene etwas zum Thema, was in den Ländern weitgehend geklärt erscheint. Denn direkte Demokratie ist im Grundgesetz nicht etwa deswegen nicht stärker ausformuliert, weil 1948 schlechte Erfahrungen aus dem Nationalsozialismus präsent gewesen wären, sondern weil es Bedenken gab, es würde zu einer direktdemokratischen Abstimmung über die deutsche Einheit 1949 kommen. Und auch der Brexit – um das auch noch einmal besonders deutlich hervorzuheben – ist keine direkte Demokratie. Er ist ein Plebisit – ein von der Regierung eingeleitetes Referendum -, was etwas ganz Anderes ist und es verdient hervorgehoben zu werden, weil es die Dis-

kussion ansonsten sinnlos vergiftet. Volksinitiativen, also Initiativen von der Basis der Bürgerinnen und Bürger, sind in der Schweiz als Verfassungsinitiative gängig. Wir müssten hier ein bisschen genauer diskutieren, ob das in der Bundesrepublik als Gesetzesinitiative eingeführt werden kann. Da kann man noch ein bisschen abwägen. Die Ausweitung auf Europa halte ich für ein problematisch, weil es die Polarisation in der Gesellschaft eher verschärft als besänftigt; es wäre eine Prämie auf Nationalismus. Das sollte gut ausdiskutiert werden, ob man dem Raum geben will.

Und vielleicht noch kurz ein Wort zu der Wahlrechtsausweitung, d.h. die Absenkung der Wahlberechtigung auf 16 Jahre: Erstmal – politik-wissenschaftlich gesprochen – ist es sinnvoll. Das politische Interesse der 16- bis 21-Jährigen ist wesentlich höher als das der 21- bis 25-Jährigen. Das wissen wir aus allen Untersuchungen, auch den Probeabstimmungen, die wir machen. Sie sehen es übrigens gerade auch landauf, landab bei den Demonstrationen der Schülerschaft.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Stimmt.

SV **Prof. Dr. Hans J. Lietzmann** (Bergische Universität Wuppertal): Der Bezug oder die Parallele auf das Strafrecht – der Herr Kollege hat es eben gesagt – oder auf das Zivilrecht, was ja gängiger ist – ich glaube, Herr Amthor hat es auch in seiner Rede gesagt – ist systemfremd und an dieser Stelle ganz falsch. Ich halte diesen Hinweis für systematisch falsch. Er macht auch inhaltlich und historisch keinen Sinn. Das Verfassungsgericht hat gerade letzte Woche das Wahlrecht ausgeweitet bei den geschäftsmäßig Beschränkten; warum sollte man gerade jetzt auf die Idee kommen, hier restriktiv und einschränkend, also in der entgegengesetzten Richtung zu argumentieren.

Folgendes zum Ausländerwahlrecht. Ich finde, man sollte dem Bundesverfassungsgericht nach über 25 Jahren die Chance geben, seine Ansicht auch noch einmal zu überprüfen. Es überprüft sich übrigens selbst ganz regelmäßig; und völlig neue Auslegungen werden dabei möglich. Lassen Sie das Gericht einfach seine Arbeit tun. Im Prinzip gibt es überhaupt keine Veranlassung dazu, dass das Volk, das im Grundgesetz genannt ist, ein Volk von Deutschen und nicht ein Volk der in Deutschland Lebenden, der deutschen Bevölkerung sein soll. Ich



bitte, das grundsätzlich zu berücksichtigen und danke erstmal für die Aufmerksamkeit.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Prof. Ogorek.

SVe Prof. em. Dr. Regina Ogorek (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ebenfalls vielen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. Da ich das Glück habe, als Vorletzte zu sprechen, sind nahezu alle Argumente bereits auf dem Tisch, allerdings nicht immer so, dass ich ihnen zustimmen würde. Insbesondere bin ich nicht der Meinung, dass wir das einzige Beispiel, das wir für eine direkte Demokratie auf Bundesebene haben, nämlich die Schweiz, sozusagen großzügig zur Seite legen sollten. Herr Beck hat das ja vorgeschlagen. Ich glaube aber, er hat das getan, weil er vielleicht ahnte, dass von da die realistischsten Einwände kommen. Schließlich ist es der einzige Anwendungsfall für direkte Demokratie auf Bundesebene, an dem wir verfolgen können – und zwar seit Jahrzehnten –, wie es funktioniert bzw. nicht so funktioniert, wie wir es wünschten. Der Hinweis darauf, dass auf Gemeindeebene und auf Länderebene die direkte Demokratie auch in Deutschland längst Gang und Gabe sei, überzeugt nicht, weil die Bundesebene ganz andere Rahmenbedingungen, nicht selten sogar internationale Bezüge mit sich bringt. Man kann sagen, je näher der Stimmberger an den Ereignissen ist, je kompetenter ist er, darüber abzustimmen, was sein soll und was nicht sein soll. Auf der Gemeindeebene leuchtet seine Kompetenz am ehesten ein. Auf Länderebene kann man bereits darüber streiten, wenn wir bedenken, dass wir Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen mit 15 Millionen Einwohnern haben. Auf Bundesebene ist die Komplexität von Regelungsbedarf und Folgenabschätzung vom Normalbürger nicht mehr zu überblicken. Kurz und schlecht: Er weiß nicht, was er tut. Ihm trotzdem Initiative und Entscheidung bei der Normsetzung zu überantworten scheint mir signifikant falsch zu sein.

Ich will aber jetzt nicht auf der allgemeinen Ebene verbleiben, die ist bereits – wie ich finde – ziemlich ausgiebig mit den gängigen Argumenten bestückt worden, sondern ich werde von meinen Erfahrungen aus der Schweiz berichten. Ich sage Ihnen auch, woher meine „Expertise“ für die Schweiz kommt. Ich bin seit 30 Jahren diesem Land engstens verbunden, und zwar sowohl privat als auch beruflich. Privat: mein Ehemann ist

Schweizer Wirtschaftsjurist und ein pflichtbewusster Stimmberger, und beruflich: ich war sieben Jahre an der dortigen Juristenfakultät tätig, übrigens als erste Frau. Diese Nähe hat meine Sympathie für die Schweiz ungemein befördert, aber meine Zweifel an der Geeignetheit der direkten Demokratie auf der Ebene der Bundesgesetzgebung nachhaltig genährt.. Sie existierten vorher übrigens gar nicht, sondern sind im Kontakt mit der Praxis erst entstanden

Zunächst einmal muss man sich über folgendes klar sein: Es wird in so einer Art Verfassungslyrik davon gesprochen, dass wir mit dem Ausbau der direkten Demokratie den verantwortungsbewusstenen, den aufgeklärteren, den identifizierteren Bürger bekommen. Das möchte ich bezweifeln, denn eine Einbindung in Entscheidungsprozesse findet gar nicht statt. Das wird zwar immer behauptet, aber es ist zumindest sehr irreführend. Die Initiativrechte, um die es geht, sind keine Entscheidungsrechte, und abstimmen heißt nicht bestimmen, nicht einmal mitbestimmen, denn man kann ja gerade nicht einwirken auf den konkreten Text. Den haben die Initianten gemacht, und das ist gerade nicht die Bevölkerung, sondern eine kleine, meist aus guten oder schlechten Gründen interessierte Gruppe. Das heißt, als Stimmberger kann man zu einer Vorlage Ja sagen oder Nein sagen – zu einer Vorlage, an der nur sehr wenige mitgewirkt haben. Und zur Zufriedenheit: auch da eine kleine Beobachtung aus der Schweiz. Nur ca. zehn Prozent aller Initiativen sind angenommen worden. Zehn Prozent! Das heißt, die meisten sind abgelehnt oder auf einem anderen Weg versenkt worden. Wo soll da die Zufriedenheit der Bürger herkommen? Im Gegenteil: Wir hinterlassen nicht zufriedene, sondern unter Umständen sogar frustrierte Bürger. Und ich kann weiter sagen: Die Beobachtung, die mich am meisten bewegt, ist, dass ich immer wieder erlebt habe, dass die Leute nicht wissen, worüber und mit welchen Konsequenzen sie abgestimmt haben. Umfragen – und die sind genauso stabil wie jene zur Beliebtheit der Demokratie – haben ergeben, dass bei wichtigen, zentralen Abstimmungen mehr als die Hälfte der Abstimmenden überhaupt nicht wussten, was der Gegenstand ihres konkreten Votums war.

Ein kleines Beispiel: 2013 wurde über die Saläre in den oberen Konzernetagen befunden (sog.



Abzocker-Initiative). Gegen Abzockerei zu stimmen, schien Bürgerpflicht zu sein. Hohe Beteiligung; überwältigende Mehrheit der Ja-Stimmen. Später ergaben die nachbereitenden Umfragen, dass 96 Prozent der Leute gedacht haben, sie würden mit ihrem Votum verhindern, dass weiterhin absurd hohe Entgelte an Manager ausgezahlt würden. In Wahrheit haben sie über komplizierte Regeln des Aktienrechts befunden, die bestenfalls ein versierter Wirtschaftsjurist hinsichtlich ihrer Wirkung auf spätere Saläre abschätzen konnte. Der Stimmhörer hatte von alledem keine Ahnung, aber doch mit fester Stimme seine Meinung bekundet. Die Spitzengehälter sind in der Folge mitnichten kleiner, neuerdings sogar wieder größer geworden.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Vosgerau.

SV Dr. **Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Guten Tag. Danke für die Einladung. Ich bitte meine Ver-spätung zu entschuldigen. Zum Vorschlag des verfassungsändernden Gesetzes durch die Linksfraktion. Vorspruch: Die direkte Demokratie auf Bun-desebene wird durch das Grundgesetz nicht von Verfassung wegen ausgeschlossen. Das hat man früher mal so gesehen, herrschend. Man hat früher mal gemeint, dass Artikel 20 GG mit Wahlen und Abstimmung – also mit dem Wort „Abstimmung“ – nur diejenigen Abstimmungen meint, die schon un-mittelbar im Grundgesetz vorgesehen sind in selte-nen Ausnahmefällen, also Neugliederung des Bun-desgebietes zum Beispiel. Diese Auffassung ist heute eigentlich überwunden, die direkte Demokratie wird nicht direkt verboten. Man muss natürlich eines berücksichtigen: Wollte man direktdemokratische Elemente auf Bundesebene durch einfaches Bundesgesetz einführen, dann wäre dieses einfache Bundesgesetz formell verfassungswidrig, ganz ein-fach, weil der Gesetzgebungsprozess auf Bun-desebene in Artikel 72, 76 ff. GG bereits abschließend geregelt ist. Man könnte es nur einführen durch Verfassungsänderung und dieser Erkenntnis trägt ja der Entwurf durchaus Rechnung. Dabei muss man jetzt etwas bedenken, was mir bisher vielleicht noch ein bisschen zu kurz gekommen ist in der bis-herigen Debatte, soweit ich sie verfolgen konnte: Der verfassungsändernde Gesetzgeber unter dem Grundgesetz darf längst nicht alles. Der verfas-sungsändernde Gesetzgeber ist nicht völlig frei, eine neue Verfassung herbeizuführen, denn das Grundgesetz unterscheidet – und das ist eine ganz

zentrale Weichenstellung, *das* Strukturmerkmal des Grundgesetzes – zwischen der verfassungsge-benden Gewalt und den verfassten Gewalten, auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber. Alle Staatsgewalten sind verfasste Gewalten. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ist verfasst, das folgt aus Artikel 79 Absatz 3 GG, der Selbstbestim-mungsgarantie, die fälschlich immer „Ewigkeitsgarantie“ genannt wird. Die verfassungsgebende Gewalt, die einzige nichtverfasste Gewalt, das ist eben einzig und allein das deutsche Volk, das in der Präambel als die verfassungsgebende Gewalt vorgestellt wird und das einzig und allein, Artikel 146 GG, eine neue Verfassung schaffen könnte. Wenn also der verfassungsändernde Gesetzgeber grundlegende Änderungen an der Verfassung vor-nehmen will, wie das auch hier ja vorgesehen ist, dann muss er im Auge behalten, dass er in den Grenzen bleibt, die Artikel 79 Absatz 3 GG, die Selbstbestimmungsgarantie, eben setzt. Hier relev-ant wäre vor allem der Demokratiegrundsatz, der nach Artikel 79 Absatz 3 GG eben von der Selbst-bestimmungsgarantie änderungsfest gestellt worden ist. Selbstbestimmungsgarantie bedeutet: Nur das deutsche Volk könnte das ändern, wenn es sich eine neue Verfassung gibt.

Unter diesen Aspekten ist hier zunächst mal am allerproblematischsten – und da würde ich jeden-falls sagen, ich halte das für unmöglich – die Ein-führung eines Ausländerwahlrechts selbst durch verfassungsänderndes Gesetz. Sie haben ja ge-hört – das ist allgemeine Ansicht, das kann man gar nicht anders sehen –, dass die Einführung eines Ausländerwahlrechts durch einfache Gesetze auf jeden Fall verfassungswidrig wäre. Das hat das Bundesverfassungsgericht ja bereits im 83. Band festgestellt. Daran hat sich auch mit Sicherheit nichts geändert. Nun meinen in der Tat manche Verfassungsrechtler: Macht ja nichts, da müssen wir einfach nur – in diesem 83. Band war das ja ein Landesgesetz aus Hamburg und Schleswig-Holstein und das war dann eben verfassungswidrig – das Ausländerwahlrecht in die Verfassung selber rein-schreiben und dann kann das Bundesverfassungs-gericht ja nicht mehr sagen, das sei verfassungswid-rig. Das wird hier versucht. Das ist nicht richtig, das ist zu kurz gedacht: Wenn das deutsche Volk als die verfassungsgebende Gewalt vorausgesetzt wird und wenn das deutsche Volk das Legitimat-onssubjekt aller Staatsgewalt ist – Artikel 20 GG –,



dann kann auch der verfassungsändernde Gesetzgeber sein eigenes Legitimationssubjekt nicht einfach austauschen. Es geht natürlich nicht so, dass man sagt, es wird zwar in der Präambel das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt und allgemeines Legitimationssubjekt vorausgesetzt, aber wer das deutsche Volk ist – das hat ja der Kollege Lietzmann angedeutet –, das kann man dann jeweils anders definieren nach den Tagesmoden, nach den gerade modernen Utopien. Das kann man natürlich nicht. Dann wäre die Regelung als solche sinnlos. Den Vätern und Müttern des Grundgesetzes stand im Jahre 1949 ganz klar vor Augen, was das deutsche Volk ist. Das war auch seit 1913 durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz positiviert. Denen stand vor Augen, das deutsche Volk ist eine Abstammungsgemeinschaft. Und daran hat sich nichts geändert, das haben die so gesehen. Man kann das natürlich kritisieren, man kann sagen, wir hätten das gerne anders, aber dann brauchen wir eine andere Verfassung, dann müssen Sie Revolution machen.

Und übrigens ist dieser Grundsatz, nachdem das deutsche Volk die einzige verfassungsgebende Gewalt ist und ein Legitimationssubjekt, das auch der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht einfach austauschen kann, keineswegs nur der Inhalt des Grundgesetzes, sondern es bildet sich hier ein allgemeiner völkerrechtlicher Grundsatz ab, ein sehr hoch stehender völkerrechtlicher Grundsatz, nämlich das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Nach dem darf es keine Fremdbestimmung geben. Natürlich darf auch jeder Ausländer in Deutschland wählen, er muss sich nur assimilieren und muss die Staatsbürgerschaft erwerben. Dann kann er wählen, aber nicht, solange er nicht dazugehört und selber sagt, ich gehöre nicht dazu, will aber den Bundestag wählen.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Für Sie sind das dann Ausländer?

SV Dr. **Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Ja, wer nicht Staatsbürger ist, ist Ausländer. Zweitens ...

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Kleine Vorwarnung, wir sind schon über fünf Minuten.

SV Dr. **Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Dann muss ich mich hier auf das Ausländerwahlrecht beschränken. Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön für die

ersten Stellungnahmen. Dann kommen wir jetzt direkt zur Fragerunde. Eine kleine Vorbemerkung noch: Für die Fragezeit sind drei Minuten vorgesehen und ich bitte die Sachverständigen, sich bei der Antwortzeit dann auch an fünf Minuten wieder zu orientieren. So weit zu den Regularien und wir beginnen mit der CDU/CSU-Fraktion. Herr Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Herzlichen Dank an alle Sachverständigen für den Beitrag zur Debatte, eine immer wiederkehrende Debatte mit immer wieder gleichen Vorzeichen. Ich würde meine erste Frage gern an Herrn Prof. Depenheuer richten, nochmal vertiefend zu der Frage „verfassungswidriges Verfassungsrecht“. Sie und Herr Dr. Vosgerau haben ja schon richtig ausgeführt zum Thema Staatsvolk. Ich habe das in meiner Rede gesagt, das ist der erste Grund für die Unvereinbarkeit mit Artikel 79 Absatz 3 GG. Einen zweiten würde ich darin sehen, in der – aus meiner Sicht unglücklichen Formulierung des Vorschlags, Artikel 82c Absatz 4: „Bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, gilt das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimme.“ Also kann man die in Artikel 79 Absatz 3 GG gesicherte Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung dadurch substituieren, dass man einfach sagt: Diejenigen, die dann abgestimmt haben in dem Land, ersetzen einfach die Willensbildung. Das halte ich für hochproblematisch, zumal, wenn man sich die geringen Quoren anguckt und das mal auf mein Heimatland Mecklenburg-Vorpommern umrechnet, sieht man, wie wenig das Willensbildung sein könnte. Deswegen, Herr Prof. Depenheuer, nochmal bitte zu der Frage, klar pointiert: Ja, das ist hier verfassungswidriges Verfassungsrecht aus unserer Sicht, dieser Gesetzentwurf. Auch nochmal mit der Frage: Sichert er eigentlich die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung?

Und meine zweite Frage an Sie, Frau Prof. Ogorek, auch nochmal zu Ihren praktischen Erfahrungen, wo wir sehr dankbar sind, dass Sie die mit uns geteilt haben, gerade auch vor dem Hintergrund, wie Sie das in der Schweiz erlebt haben: Wie würden Sie denn die Quoren einschätzen, die hier der Höhe nach von den Linken vorgeschlagen werden, mit aus unserer Sicht einem viel zu geringen Ansatz von 100.000 Wahlberechtigten? Also da nochmal die Frage, praktisch gedacht auf Deutschland, mit Ihren Erfahrungen aus der Schweiz: Nur



100.000 Wahlberechtigte? Länge der Verfahren? Halten Sie das nicht auch für unpraktikabel? Herzlichen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen nunmehr zu den Fragen der AfD-Fraktion.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank. Ich hätte noch gerne eine Frage gestellt an Herrn Dr. Vosgerau, und zwar zu den Quoren. Wir haben es ja ansatzweise gehört, dass diese Quoren viel zu niedrig sind. Und eine zweite Frage hätte ich an Herrn Prof. Depenheuer, und zwar im Hinblick auf die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Inwieweit kann man davon ausgehen, dass wir doch eine gewisse Eigenstaatlichkeit garantieren bekommen haben vom Bundesverfassungsgericht, was auch in diese Frage hier einwirkt? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu der SPD-Fraktion.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank. Das Spannende an dieser ganzen Debatte ist ja zum Einen oder das Positive, dass wir hier gemeinsam, wenn auch mit unterschiedlichen Antworten, um die Stärkung der Demokratie ringen. Erstmal eine gute Botschaft. Wir haben dann zwei Blöcke sicher zu beachten: Zum einen die Diagnose des Gegenwartszustandes. Da merkt man hier, da gehen die Einschätzungen auseinander, aber generell zeichnet sich durchaus ab, dass es Bedarf geben könnte, diese Demokratie zu stärken und so etwas wie Politikverdrossenheit, was man natürlich noch näher definieren müsste, schwingt zumindest mit im Raum. Und zum anderen ist die Frage der Instrumente und da geht es durchaus – das haben wir in den Stellungnahmen gesehen, aber das wird sich auch in den Fragen zeigen – weit auseinander. Ungeachtet dessen aber kann man ja durchaus vielleicht feststellen, dass, wenn wir uns die repräsentative Demokratie angucken, aber auch Versuche von Instrumenten der Beteiligungsorientierung, sichtbar ist: Bestimmte Gruppen beteiligen sich stärker als andere und andere wiederum – es fiel das Stichwort Exklusion – sind unterproportional beteiligt. Da wäre jetzt als erstes meine Frage an Frau Liesenberg, die sozusagen selber auch im Labor der Weiterentwicklung der Demokratie arbeitet, Frankfurt erwähnten Sie: Inwiefern denken Sie, dass direktdemokratische oder womöglich auch andere dritte ergänzende Elemente dieser Tendenz

entgegenwirken können, dass man mit dem guten Willen zu beteiligen dann doch manche immer mehr und andere immer weniger beteiligt, sodass der Abstand immer größer wird? Inwieweit lässt sich dies vermeiden und ist in dem Zusammenhang auch eine besondere Ansprache einzelner Gruppen legitim aus Ihrer Sicht? Und die zweite Frage muss ich – nicht nur aus inhaltlichen Gründen, sondern aus Gründen des Lokalpatriotismus – an Herrn Prof. Lietzmann richten. Herr Lietzmann, wenn Sie eben schon auf die Frage der Wahlberechtigten und des Staatsvolkes angesprochen haben, war aus meiner Sicht da ein Unterschied zu anderen Sachverständigen sichtbar. Könnten Sie das nochmal einführen? Wie beurteilen Sie den in diesem Gesetzentwurf gemachten Vorschlag zu einer deutlichen Erweiterung der Wahlberechtigten?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zur FDP-Fraktion und Herrn Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Erstmal meinen herzlichen Dank an die Sachverständigen. Ich finde es toll, dass wir zu dem Thema hier so unterschiedliche Meinungen haben, weil genau das diskutieren wir ja, nämlich, dass man mit unterschiedlichen Meinungen auch in einer direkten Demokratie umgehen muss und soll. Deswegen finde ich so eine Veranstaltung heute sehr spannend. Meine zwei Fragen gehen an Herrn Prof. Lietzmann. Die Initiative, die als Entwurf dort vorliegt, sieht ja eine gewisse Evolution von Volksinitiative, zu -begehren und -entscheid vor. Auch gerade im Hinblick vielleicht auf diese Quoren, die dort drin sind: Wie beurteilen Sie diese Staffelung? Und zweite Frage: Sollte es nicht auch eine eigene Möglichkeit geben, Themen vielleicht direkt in einen Volksentscheid zur Abstimmung zu geben? Gibt es dort bestimmte Themen, die Sie dort sehen? Welche sollten das sein? Herzlichen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zur Fraktion DIE LINKE. und Herrn Straetmanns.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich erstmal bei allen Sachverständigen für die sehr interessanten Ausführungen und natürlich juckt es einen, zu den einen oder anderen Punkten



etwas zu sagen. Bei der Gründung des Grundgesetzes gab es noch kein Bundesverfassungsgericht, was wir jetzt haben. Die ehemalige DDR ist erwähnt worden mit den basisorientierten Vorstellungen, was ja wunderbar hilfreich ist. Mich interessieren im Grunde zwei Fragen, die ich gerne an Herrn Beck adressieren würde. Die Frage ist schon einer anderen Sachverständigen hier – glaube ich – gestellt worden, und zwar die Frage, ob diese direktdemokratischen Verfahren quasi ein Instrument für die eher gebildete Mittelschicht darstellen würden, während die unteren Schichten davon gar nicht angesprochen würden. Und dann interessiert mich in dem Zusammenhang natürlich, ob es dazu auch wissenschaftlich-empirische Erkenntnisse gibt. Hier kann man ja insbesondere vielleicht die Volksentscheide oder Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene, die wir in dem einen oder anderen Bundesland, also auch bei uns in NRW, in Bielefeld – eine Stadt mit vielen Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren – feststellen können. Vielleicht können Sie dazu etwas ausführen? Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke. Wir kommen nunmehr zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Dr. Christmann.

Abg. **Dr. Anna Christmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Auch mich juckt es natürlich ein bisschen, zu dem einen oder anderen etwas zu sagen. Ich habe selber sechs Jahre in der Schweiz an der Uni Zürich verbracht und zu direkter Demokratie in der Schweiz und in Kalifornien geforscht. Insofern sind mir die empirischen Erkenntnisse zu dem Thema durchaus ganz gut bekannt. Dahingehend würde auch meine Frage gehen, weil viele Dinge, die hier diskutiert worden sind, da gibt es ja umfassende empirische Erkenntnisse, vor allem auf Grundlage der umfassenden Schweizer Erfahrungen. Wenn man sich die empirisch anguckt, sehen die dann eben ein bisschen anders aus als die bei einzelnen Abstimmungen, wo vielleicht mal nicht alle genau wussten, worüber man abgestimmt hat, sondern wenn man sich das empirisch anguckt, deutet es ja doch eher darauf hin, dass das Wissen der Bürgerinnen und Bürger, die tatsächlich an Abstimmungen teilnehmen, dann auch relativ hoch ist. Und dazu würde ich auch Sie, Herr Beck, nochmal fragen wollen, inwiefern denn Sie von Mehr Demokratie e.V. auch auf solche Erfahrungen aus der Schweiz empirisch

blicken, wie die Kompetenz und der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus diesen Erfahrungen einzuschätzen ist bei Abstimmungen? An Herrn Prof. Lietzmann auch nochmal die Frage – weil Frau Prof. Ogorek ja auch sagte, Volksinitiative, jede zehnte wird nur angenommen und die anderen wären versenkt: Was wissen wir denn über die Auswirkungen von solchen Abstimmungen, auch wenn sie nicht erfolgreich sind? Denn die haben ja dennoch eine Auswirkung auf die politischen Prozesse, auch wenn sie nicht angenommen worden sind. Zum Brexit ist schon was gesagt worden, da stimme ich absolut mit der Einschätzung überein, die ja auch schon von Ihnen, Herr Lietzmann, vorgetragen worden ist, dass das eben kein klassisches direktdemokratisches Instrument ist, das fände ich auch gut, wenn wir das in der politischen Debatte bei uns immer wieder berücksichtigen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann beginnen wir mit den Antworten der ersten Fragerunde, und zwar alphabetisch, mit Herrn Beck.

SV **Ralf-Uwe Beck** (Eisenach): Vielen Dank. Zunächst – das habe ich herausgehört aus den Fragen, die mich erreicht haben –, ob es Materien gibt, die einfach zu komplex sind. Das klang eben auch bei dem einen oder anderen Statement an. Das ist eine Frage, die uns insbesondere auf der Bundesebene erreicht. Quer durch alle Parteien ist ja die direkte Demokratie auf kommunaler und auf Landesebene offenbar anerkannt, wird nicht mehr – auch von den Gegnern der Einführung eines bundesweiten Volksentscheids – infrage gestellt. Aber wenn es um die Bundesebene geht, da taucht dann plötzlich das Argument auf, hier könnte es Themen geben, die sind so komplex, dass nur noch die Menschen, die sich Tag und Nacht mit Politik beschäftigen, überhaupt geeignet sind, diese zu durchdringen. Aber wenn man diesen Gedanken am Ende akzeptiert und zulässt, dass es eine solche Materie geben könnte, die für Bürgerinnen und Bürger nicht mehr durchdrungen werden kann, dann ist das der erste Schritt in Richtung Technokratie. Die Politik muss zugänglich sein für alle Menschen, die von politischen Entscheidungen beeinflusst sind. Das ist der Kern von Demokratie. Das muss man zunächst mal akzeptieren, dieses Argument wegräumen, denn es steht der Einführung des bundesweiten Volksentscheids entgegen. Und dann kann man sich damit beschäftigen: Was können wir tun, um uns tatsäch-



lich – und das ist der Anspruch der direkten Demokratie, die jede und jeden für fähig hält – mit der Gestaltung von Gesellschaft zu befassen. Dann können wir uns überlegen: Wie kann es gelingen, dass wir wirklich alle Menschen in einen Diskurs ziehen. Die Motivation, dass das gelingen kann, ist bei der direkten Demokratie sehr groß, weil am Ende eines langen Verfahrens jeder Mensch, der abstimmungsberechtigt ist, eine Frage vor sich haben wird, die er zu beantworten eingeladen ist. Diese direktdemokratischen Verfahren sind sehr langwierige Verfahren. Wir wissen das von der Landesebene: Bei der Gesetzgebung von der ersten Stufe, von dem ersten Aufschlag, bis zum Volksentscheid braucht man zwei Jahre. Wir haben das – wir haben ja selber einen Gesetzentwurf gemacht für die Einführung bundesweiter Volksentscheide – durchgerechnet. Wir stehen eher auf lange Fristen, damit viel Zeit ist zu diskutieren. Das kann man übrigens von der Schweiz gut lernen, diese Empfehlung kommt von dort. Auf der Bundesebene wären es vier Jahre, die man bräuchte, von dem Start bis zu einem Volksentscheid. Sehr, sehr viel Zeit, um über die Stufen auch ein komplexes Thema immer breiter in die Öffentlichkeit zu tragen. Das lässt sich auch an den Erfahrungen in den Ländern ableSEN.

Ich selber war Initiator von zwei Volksbegehren in Thüringen. Einmal ging es um Verfassungsänderungen und einmal ging es um die Änderung der Kommunalverfassung. Und selbst die, die sich zunächst verweigert haben, da mitzugehen, haben am Ende dokumentiert, dass alle, in der Breite der Gesellschaft, tatsächlich gelernt haben. Da kann sich kaum noch jemand der Debatte verweigern. Das kann man untersetzen, indem man Regelwerke intelligent gestaltet, so dass man tatsächlich auch die direktdemokratischen Verfahren öffnet für Formate der Bürgerbeteiligung. Da bieten diese langen Verfahren auch tatsächlich sehr gute Möglichkeiten. Wenn es in das parlamentarische Verfahren geht – und ein Volksbegehr, das erfolgreich ist, muss von dem Parlament dann behandelt werden – so ist das in den Ländern, so wäre es beim Bundestag –, dann sollte es unbedingt die Möglichkeit geben, dass der Bundestag eine Alternative mit zur Abstimmung stellen kann. Das befördert die Debatte und das ist auch ein Schutzschild davor, zu sagen, am Ende ist das ja alles geschlossen und man darf nur mit Ja oder Nein abstimmen. Das

stimmt dann nämlich so nicht, weil diese Möglichkeit die Einladung ist, dann auch zwischen Initiativen und auch dem Parlament in Verhandlungen einzutreten. Auch da gibt es Beispiele in den Bundesländern, so dass am Ende eben über zwei, vielleicht sogar über drei Vorlagen, abgestimmt wird: Über das, was das Parlament will, die Initiative und dann noch eine Alternative.

Wie kommt man zu diesen Vorlagen? Hier könnte wieder die Bürgerbeteiligung andocken, jetzt könnte man das koppeln mit den Losverfahren. Man könnte Planungszellen veranstalten zu Gesetzentwürfen, die auf dem Tisch liegen. In Oregon zum Beispiel, in den Vereinigten Staaten, hat man damit hervorragende Erfahrungen gemacht, Menschen, die per Losverfahren zusammenkommen, sich mit einer Materie, die aus der Mitte des Volkes kommt, befassen. Und das, was bei diesen Gruppen abgegangen ist, die da zusammenkommen, das findet sich dann eben wieder in einer Abstimmungsbroschüre, so dass alle nachlesen können, dass, wenn man sich intensiv befasst, ggf. auch das Abstimmungsverhalten ändern kann. Diese Abstimmungsbroschüre beispielsweise wäre nur der Zieleinlauf, damit alle Menschen die Möglichkeit haben, dann auch informiert zu entscheiden. Das muss man sehr kreativ angehen, kann das in allen Facetten gestalten. Man kann in leichter Sprache formulieren, das war die Frage nach der sozialen Exklusion. Man kann verschiedene Statements aus den Fraktionen, man kann das Votum des Bundestages zu einem Gesetzentwurf aufnehmen und, und, und. Da gehören die Transparenzregeln mit rein usw.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wir sind jetzt zwar bei fünf Minuten, Sie hatten allerdings drei Fragen.

SV **Ralf-Uwe Beck** (Eisenach): Es ist natürlich so, dass wir tatsächlich – und das klang hier eben schon an – die bildungsferneren Schichten, die einkommensschwächeren Schichten bei sämtlichen Beteiligungsformen, die wir kennen – von den Wahlen, über Bürgerbeteiligungen, bis zur direkten Demokratie – weniger finden. Das ist so. Wir selber haben die Beteiligung bei direkter Demokratie analysiert im Vergleich zu den Wahlen. Beispielsweise haben bei den Volksentscheiden, die wir bisher auf der Landesebene hatten – das waren 24 in nur sieben Ländern – ausgemacht, dass die Beteiligung um 18 Prozent niedriger liegt als bei Landtagswahlen. Das ist aber etwas völlig Normales, weil bei



den Wahlen geht es um Programmatik, um eine breite Palette von Themen. Bei der direkten Demokratie fokussiert sich das auf ein Sachthema, das auch nicht alle in der Gesellschaft betreffen muss. Von daher haben wir da ganz normal eine niedrigere Beteiligung. Die ist aber nicht so niedrig, dass ich am Ende – und jetzt blicke ich auf die andere Seite der Sachverständigen – Beteiligungsquoten von 50 Prozent fordern muss. Die würden die direkte Demokratie komplett ad absurdum führen, ein Boykottaufruf der Gegner reicht. Es ist übrigens demokratieunverträglich – wir werben doch um mehr Beteiligung –, dass die Menschen Volksentscheide, einfach nur, weil sie nicht hingehen, zum Scheitern bringen. Das wäre völlig absurd. Aber wir haben im Schnitt Beteiligungsquoten zwischen 40 und 50 Prozent. Das kann sich allemal sehen lassen. In Baden-Württemberg haben wir jüngst festgestellt, dass die Beteiligung bei Bürgerentscheiden über der Beteiligung bei Kommunalwahlen liegt. Also da scheint auch eine Motivation zu sein, eine Erfahrung mit der eigenen Stimme zu machen. Und darauf kommt es am Ende an. Die direkte Demokratie muss Schule machen. Warum funktioniert ein Volksentscheid in Bayern unter härtesten Bedingungen: Zehn-Prozent-Quorum beim Volksbegehren und in vierzehn Tagen müssen die Menschen unterschreiben, und zwar auf dem Rathaus. Das funktioniert, weil es in Bayern eingeübt ist, weil es da eine Tradition hat. Es funktioniert in Brandenburg zum Beispiel, wo wir auch Amtseintragungen haben, viel längere Fristen, überhaupt nicht. Weil es da keine Praxis gibt. Demokratie muss Schule machen und die Menschen eine Wirksamkeit ihrer eigenen Stimme erfahren. Mit der direkten Demokratie ist diese Wirksamkeit auch im Vergleich zur Bürgerbeteiligung am höchsten, weil es die einzige Möglichkeit ist, verbindlich zu entscheiden, sich vom Regierungshandeln wirklich unabhängig zu machen. Die direkte Demokratie ist – das ist mein Schlussatz – so etwas wie der Schlussstein im Beteiligungsgewölbe. Wenn wir uns das vorstellen wie ein gemauertes Gewölbe, dann ist der konisch zugehauene Stein oben, die direkte Demokratie, das letzte Mittel, ein Notfallinstrument. Das legt aber Spannung auf alle anderen Beteiligungsformen, die dann erst aufblühen, wenn die Menschen die Möglichkeit haben, eine Sache selbst in die Hand zu nehmen, wenn sie bei Bürgerbeteiligungsformaten nicht ernst genommen werden.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir

kommen zu den Antworten von Herrn Prof. Depenheuer.

SV Prof. Dr. Otto Depenheuer (Universität zu Köln): Herr Amthor, Sie hatten gefragt, ob der Artikel 82c Absatz 4 in dem Entwurf, dass bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bunderates bedürfen, das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe der Bundesratsstimmen zu werten ist. Das Grundgesetz stellt fest, auch unter Ewigkeitsgarantie, dass die Länder sich an der Bundesentscheidung beteiligen müssen. Diese Fiktion, die hier vorgeschrieben ist, als verfassungswidrig zu qualifizieren, würde ich etwas zögern. Auf jeden Fall würde es einer Argumentation die Grundlage entziehen, dass nämlich die direkte Demokratie der repräsentativen an die Seite gestellt wird. In Wahrheit soll sie sie hier ersetzen.

Abg. Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wer sagt das jetzt?

SV Prof. Dr. Otto Depenheuer (Universität zu Köln): Und wenn man diesem Dammbruch erst einmal zugestimmt hat, dann kann man noch weitere derartige Fiktionen einführen. Also ich würde im Ergebnis sagen: Zumindest verfassungspolitisch in hohem Maße bedenklich.

Herr Dr. Wirth, ich habe die Frage nicht ganz verstanden. Sie fragten nach der Eigenstaatlichkeit, Lissabon-Entscheidung. Was hat das jetzt hier mit der direkten Demokratie zu tun?

Abg. Dr. Christian Wirth (AfD): In Bezug auf das Ausländerwahlrecht, das hier proklamiert wird.

SV Prof. Dr. Otto Depenheuer (Universität zu Köln): Sie meinen, ob die EU-Ausländer auf Bundesebene ...?

Abg. Dr. Christian Wirth (AfD): Nein, das nicht. Sondern es wird uns eine Eigenstaatlichkeitsgarantie gegeben, auch in Brüsseler Verträgen. In welchem Verhältnis steht das zu dem Ausländerwahlrecht von Nicht-EU-Ausländern, die hier leben?

SV Prof. Dr. Otto Depenheuer (Universität zu Köln): Ich würde da gar nicht auf die Europäische Union rekurrieren, sondern auf das Bundesverfassungsgericht. Hier gibt es eine klare Entscheidung und die ist für uns maßgeblich. Und ich sehe nicht, dass wir hier mit dem Bundesverfassungsgericht so eine Art Ping-Pong-Spiel anfangen sollten in der



Hoffnung, in einigen Jahren eine andere Entscheidung pro Ausländerwahlrecht zu bekommen. Also: das Ausländerwahlrecht ist eindeutig verfassungswidrig. Dies sehenden Auges zu ignorieren, ist eine bemerkenswerte Missachtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Zudem vermag ich nicht im Ansatz zu erkennen, dass das Bundesverfassungsgericht seine Meinung ändern sollte. Dafür ist die seinerzeitige Entscheidung zum einen zu gut und stringent begründet und zum anderen ist sie eben auch über den Artikel 79 Absatz 3 GG veränderungsfest, wie das Gericht in aller Klarheit festgestellt hat. Daher ist auch der verfassungsändernde Gesetzgeber gut beraten, insoweit Verfassungsgehorsam zu praktizieren.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Frau Liesenberg.

SVe **Katharina Liesenberg** (*mehr als wählen*-Initiative für innovative Demokratie): Meine Frage richtete sich ja vor allem auf das Thema soziale Exklusivität und Repräsentativität. Zwei Punkte: Soziale Exklusivität ist vorhanden. Also es gibt Forschungen dazu – Wolfgang Merkel vom WZB Berlin wäre da zum Beispiel einschlägig –, dass sich überwiegend privilegierte oder bildungsnahe Menschen stärker an direktdemokratischen Prozessen beteiligen. Beteiligungsformate wie Losverfahren sind ein Mittel, um das ein bisschen auszugleichen, aber es gibt grundsätzlich Probleme damit. Das ist nicht anders als bei Wahlen, wo man ja auch einen gewissen Schlag in eine Richtung erkennen kann. Zweiter Punkt dazu ist auch, dass natürlich je niedriger die Ebene, also kommunal, solche Formate am besten funktionieren und da auch der Mobilisierungsgrad am höchsten ist und man dadurch Menschen am leichtesten erreichen kann.

Der zweite Punkt ging zur Frage nach Repräsentativität oder der Fähigkeit gelöster Gremien, solche Menschen anzusprechen. Ein Beispiel aus der Praxis wäre jetzt, dass wir in Frankfurt damit arbeiten, nur zwei Drittel der Menschen auszulösen und ein Drittel der Menschen für solche Gremien bewusst anzusprechen und zwar über Zusammenarbeit mit Verbänden und Vereinen, die klassischerweise mit unterrepräsentierten Gruppen zusammenarbeiten. Das ist ein Verfahren, was sehr gut klappt und gewährleistet, dass alle Menschen, die von einer Tatsache oder einem politischen Thema betroffen sind, an einem Tisch sitzen können und so auch Meinungen, die sonst im Mehrheitsdiskurs nicht

ausreichend gehört werden, gehört werden können. Daran schließt sich ein bisschen die Frage danach an, wie man Repräsentation überhaupt wahrnehmen, also was Repräsentation gewährleisten will. Ob die Art von Repräsentation, die hier gerade vorhanden ist im Deutschen Bundestag, noch zeitgemäß ist – da kommen so Quotendiskussionen jetzt mit ins Spiel. Genau deswegen ist der Mechanismus, den wir anwenden – die Ansprache unterrepräsentierter Gruppen –, darzustellen: Es ist wichtig, dass alle Menschen innerhalb einer Gesellschaft gehört werden. Und es gibt bestimmte Gruppen, die weniger Mitsprache einfach nur dadurch haben, dass sie in den politischen Prozess nicht so stark eingebunden sind qua Bildungsferne oder Zugängen zu Teilhabe. Das hat nicht immer etwas mit Bildung zu tun, das hat auch mit anderen Faktoren etwas zu tun.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Lietzmann.

SV **Prof. Dr. Hans J. Lietzmann** (Bergische Universität Wuppertal): Schönen Dank für die Fragen. Ich knüpfe da gleich an und kann das noch ein bisschen doch verstärken. In dem Institut für demokratie- und Partizipationsforschung, das ich leite, führen wir – also ich und mein Vorgänger – seit über 30 Jahren Verfahren mit Zufallsauswahl durch. Wir haben die Erfahrung und das Wissen, das wir ständig praktisch bestätigen können, dass die Menschen, die wir mittels der Zufallsauswahl miteinander ins Gespräch bringen – und wir machen das sowohl in unterschiedlichsten Bundesländern, zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, NRW, Baden-Württemberg, aber auch in großen Städten, in München oder in Hamburg, in kleineren Städten und in ganz kleinen – wir haben dort immer eine Kohorte da sitzen, die wesentlich repräsentativer ist als die Gruppe, die in ihrer Region zur Wahl geht. Wir erreichen also eine höhere Repräsentativität als in allen anderen institutionellen Verfahren. Ich finde es wichtig, dass auch nochmal zu unterstützen, was Frau Liesenberg sagt: Man muss es quasi fast zu einem Junktim machen, dass die institutionellen Verfahren begleitet werden von weiteren Beteiligungsformen. Von alternativen und neuen Beteiligungsformaten. Von deliberativen Formaten. Von Einbeziehungen der Bevölkerung. Es ist auch gut erforscht und es gibt viele Studien – Frau Liesenberg hat die von Herrn Merkel erwähnt und



wir haben verschiedene eigene gemacht – wir wissen es aber auch aus der Vereinigung für Politikwissenschaft: Es ist auch die direkte Demokratie ein ähnlich exklusives Verfahren wie die repräsentative Demokratie, wie die Wahl. Beide sind im Prinzip und systematisch Mittelstandsverfahren, wenn man so will. Bestimmte Gruppen beteiligen sich daran strukturell weniger als andere. Insofern ist es wichtig, diesen repräsentativen Prozess zu flankieren und zu unterfüttern mit deliberativen Beratungsverfahren, in die Menschen eingeladen werden, die von alleine gerade nicht auf die Idee kämen, mitzuwirken. Das ist das, was momentan ja auch zum Beispiel Macron in Frankreich macht, was in vielen anderen Formaten auch stattfindet. Was sehr gut funktioniert. Und es ist für die Demokratie eminent wichtig – das war Ihre Frage, Frau Dr. Christmann –, dass diese Menschen beteiligt werden. Es ist nicht wichtig, dass dann genau das passiert, was sie sich als Ergebnis vorstellen. Die amerikanische Verfassungslehre spricht davon: „To join the process is to join the result“. Also: Wenn ich am Prozess beteiligt bin, dann kann ich auch akzeptieren, was dabei rauskommt, egal, ob es meinen Ursprungsvorstellungen entspricht. Das Entscheidende ist: Ich bin beteiligt worden und ich bin gehört worden. Meine Stimme ist eingegangen in diesen Prozess und deswegen hat dieses Ergebnis, wie auch immer, eine hohe Legitimität und stabilisiert das politische System insgesamt. Das ist das Wichtigste, was auch von direkter Demokratie ausgeht, was vom Beteiligungsverfahren ausging. Was auch bei Ihrer damaligen Einführung von der repräsentativen Demokratie ausging. Was bei der Einführung vom Frauenwahlrecht und anderen demokratischen Bausteinen ausging. Das ist das, worum wir hier ringen.

Bei dem Einladen nach dem Zufallsverfahren übrigens; Diejenigen, die absagen, werden gefragt, warum. Wenn sie Kinder betreuen müssen, machen wir die Kinderbetreuung. Wenn sie nicht fahren können, machen wir den Fahrdienst. Wenn sie nicht genug Deutsch sprechen können, holen wir Dolmetscher. Und wir sorgen dafür, dass sie Berufsförderungsurlaub bekommen, das heißt, vom Arbeitgeber freigestellt werden. Also man kann da viel unterfüttern, um Demokratie zu befördern.

Das zweite Thema waren Quoren. Da wird Frau Prof. Ogorek sicherlich gleich etwas zu sagen. Das war die Frage von Herrn Amthor. Kurz dazu: Die

Quoren in der Schweiz sind weniger streng, als die, die in diesem Gesetzentwurf stehen. Wesentlich weniger streng. Also insofern haben Sie die Sicherung, die Sie suchen, im Entwurf der Linken viel eher als in den Beispielen der Schweiz. Herr Lindh hatte gefragt nach der Erweiterung der Wahlberechtigten. Klar, es ist eine Frage nach dem verfassungswidrigen Verfassungsrecht, aber ich finde es schon abenteuerlich, dass wir jetzt uns hier im Ausschuss sozusagen mit dem präfaschistischen Verfassungsverständnis von Carl Schmitt von 1920 auseinandersetzen müssen, dass es eine esoterische Verfassung jenseits des Verfassungsgesetzes gibt, die nicht geändert werden darf, und wenn man es doch tut, dann wäre es „Revolution“. Es ist tatsächlich so, dass das Verfassungsgericht 1990 zum Kommunalverfassungsrecht in Schleswig-Holstein eine Entscheidung gefällt hat und in einer kleinen Passage darin sich zum „Volks“-Begriff geäussert hat, an die sie sich jetzt alle klammern – das sehen wir auch hier in dieser Anhörung –, als ob das für alle Zeiten festgeschrieben wäre. Das Verfassungsgericht ändert beständig seine Meinung und passt sie dem Sachverhalt an, denn es ist ein politisches, es ist ein kluges Gericht und nicht an Starrheit gefesselt.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das ist ja auch sehr gut so.

SV **Prof. Dr. Hans J. Lietzmann** (Bergische Universität Wuppertal): Und ich finde, man sollte der Justiz in diesem Prozess Raum geben. Es gibt hier einen Souverän, für den steht das Parlament. Wenn das einen Vorschlag macht, wird der von der Judikative überprüft. Und sie überprüft ihn anhand des Grundgesetzes und des Verfassungsgesetzes und dann geht das seinen Gang. Das ist ein politischer Prozess und dem soll man freudig und lächelnd Raum geben. Dazu fordere ich auf.

Die Erweiterung der Wahlberechtigten: Ich glaube, Europa ist längst der politische Lebensraum, in dem diese Gesellschaft hier lebt. Das wissen Sie als Abgeordnete am allerbesten. Ich glaube zum Beispiel – man könnte das jetzt fortführen, das wird natürlich Widerspruch haben –, dass eine Abstimmung über einen neuen EU-Vertrag gar nicht einmal eine Änderung des Grundgesetzes ist, sondern der Versuch der Ermöglichung des Grundgesetzes. Also auch das könnte man diskutieren. Ich glaube, dass es wichtig ist – und es wird kommen –, dass auch EU-Bürger auf Bundesebene – mindestens EU-



Bürger, für Drittstaatsangehörige ist es wahrscheinlich viel zu früh, aber wer weiß, was sich da entwickelt – Wahlrecht bekommen. Sie haben das ja auch schon in manchen EU-Staaten. Es gibt ein Europaratsabkommen darüber, dass die Bundesrepublik allerdings bisher nicht ratifiziert hat. Aber der Vorschlag steht unmissverständlich im Raum. Dieses Abkommen gibt es seit 1992. Es ist insofern jünger als das Verfassungsgerichtsurteil. Und da lässt sich sozusagen noch eine Menge argumentieren.

Es gab eine Frage von Herrn Höferlin zur Staffelung der Quoten. Ich finde die Quoten erstmal ganz gut so, wie sie da jetzt stehen. Sie sind entschieden weicher als in dem Entwurf, den 2002 der Bundestag – das war damals ein rot-grüner Entwurf – ja schon mal mit Mehrheit angenommen hat. Also wir haben jetzt eine Erleichterung noch einmal, das kann man diskutieren. Ob 100.000 zum Beispiel bei der Volksinitiative an Unterschriften nicht sehr niedrig ist, muss man diskutieren. Wir haben von Seiten unseres Instituts seinerzeit das Europaparlament beraten bei der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative. Da gibt es ja die Voraussetzung, dass aus sieben Ländern die Unterschriften gesammelt werden müssen. Wenn im hier vorliegenden Entwurf 100.000 aus der gesamten Bundesrepublik ausreichten, so hieße das ja, dass irgendeine Stadt mit 150.000 oder 180.000 Wahlberechtigten quasi seinen Gesetzentwurf im Bundestag platzieren könnte. Ich bin eher skeptisch, ob das eine gute Lösung ist oder ob man das nicht ein wenig differenzieren sollte. Ich glaube auch nicht, dass es schwierig wäre 200.000 oder 300.000 Unterschriften für eine wirklich gutes, plausibles Vorhaben Sache zu sammeln, wenn man eine Initiative machen will. Also da habe ich eine kleine Einschränkung.

Sie hatten auch gefragt, welche Themen für Volksinitiativen vielleicht besonders gut wären. Ich denke, das sind vor allen Dingen einerseits sozusagen harte Sachverhalte. Herr Beck hatte es schon angesprochen: Es geht dabei hauptsächlich um abgrenzbare Sachenentscheidungen. Ich glaube aber auch, dass prinzipielle Grundentscheidungen zum Klimaschutz, zur Gesundheitspolitik, zum Nahrungsmittelschutz oder zum Kohleausstieg zum Beispiel Fragen sein könnten, die über Volksinitiativen in die Diskussion gebracht werden können und dann durch Bürgerbeteiligungsverfahren

begleitet eine breite Diskussion innerhalb der Bevölkerung anregen könnten. Sie bewirkten dann eine Anregung, einen Haltegriff für die parlamentarischen Gremien, eine Orientierung bei ihrer Entscheidung.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Ich hatte noch die Frage gestellt – ganz kurz, bitte –, ob Sie den direkten Weg, zu entscheiden, auch unterstützen würden.

SV **Prof. Dr. Hans J. Lietzmann** (Bergische Universität Wuppertal): Ja, warum nicht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Frau Prof. Ogorek.

SVe **Prof. em. Dr. Regina Ogorek** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Obwohl ich danach nicht gefragt worden bin, muss ich doch sagen, alles, was Herr Lietzmann ausgeführt hat oder fast alles, würde ich unterschreiben. Was die Quoren betrifft, kann man zunächst einmal festhalten, sie sind auf den ersten Blick unspektakulär. 100 000 für die Volksinitiative sind angesichts der 62 Millionen Wahlberechtigten sicher sehr niedrig angesetzt, Volksbegehren und Volksentscheid scheinen dagegen adäquat ausgestattet. Aber das Entscheidende ist – glaube ich –, dass wir bei den Quoren berücksichtigen müssen, dass sich das Informations- und Kommunikationsverhalten in den letzten Jahren – und das beschleunigt – gewaltig verändert hat. Ein Blick zur Schweiz: Während es bei der Einführung der Volksinitiative vor 125 Jahren durchaus schwierig war – vielleicht mit der Postkutsche – die Unterschriften zu sammeln, braucht es heute wenig mehr als ein paar Klicks, um die Followers zu mobilisieren. Und da sind 100.000 eben doch sehr wenig. Zudem: Diejenigen, die die Initiative ergreifen, haben im Regelfall ein spezielles Interesse, das erst durch entsprechende Propaganda zu einem vermeintlichen Allgemeininteresse wird. Auch das kann man an der Schweiz studieren. Es ist nicht zu übersehen, dass die Volksinitiative von ganz bestimmten Interessenten – Parteien, aber auch andere Verbände – als Instrument der Durchsetzung der eigenen Politik entdeckt worden ist. Und das geht bis zum klaren Missbrauch. Es ist kein Zufall, dass unverhältnismäßig viele Initiativen der letzten Zeit von der SVP zugunsten der SVP-Politik (zuweilen in direktem zeitlichem Zusammenhang mit Wahlen) lanciert worden sind.



Da ging es um Masseneinwanderung, Überfremdung, Priorität von nationalem Recht und nationalen Richtern vor fremden Richtern (EMRK und EUGH), Minarette und Burkas. Mit den entsprechenden Werbemaßnahmen wurden diese Initiativen zu Initiativen des Volkes, das sich erst im Rahmen der Abstimmungskämpfe „seiner Wünsche“ bewusst wurde.

In Bezug auf die Quoren lässt sich feststellen, dass ein niedriges Quorum es stark erleichtert, in Windeseile die Leute zu mobilisieren, die ohnehin auf meiner Seite sind. Es ist damit die Gefahr gegeben, dass sich hier die Interessenten, die Lobbyisten, die Populisten dieses Mediums bemächtigen. Und das spricht in der Tat dafür, die Quoren höher als im Entwurf vorgesehen, anzusetzen, weil sie, wenn sie zu niedrig sind zum intentionalen Missbrauch geradezu einladen. Je niedriger sie sind, je größer die Gefahr, dass das Thema von einer nicht repräsentativen Interessentengruppe okkupiert wird. Außerdem gibt es natürlich auch die Überlegung, was machen wir denn, wenn die Anzahl der Volksinitiativen – eben nicht zuletzt wegen des niedrigen Quorums – so ansteigt, dass die mit der späteren Umsetzung befassten Gremien überhaupt nicht mehr hinterher kommen? Auch dazu eine Zahl aus der Schweiz. In den ersten 110 Jahren hat es genauso viele Initiativen gegeben, wie in den letzten 10 Jahren. Man sollte sich einmal vorstellen, was das für die im Weiteren befassten Gremien – also Bundestag, Bundesrat, Verfassungsgericht bedeutet: Allein die präventive Normenkontrolle würde deren Terminplan ziemlich durcheinanderbringen. Dieses Überlastungsargument, so profan es klingt, sollte mit Rücksicht auf die Handlungsfähigkeit unserer eingespielten Institutionen jedenfalls nicht völlig unter den Tisch fallen.

Im Übrigen, so scheint mir, sind es weniger die Quoren des Entwurfs, die das ganze Konzept praxisfern erscheinen lassen als vielmehr die vorgesehenen Fristen. Sie sind aberwitzig kurz und würden die angestrebten Bürgerdiskurse schon deshalb im Keim ersticken.

Stv. Vors. Jochen Haug (AfD): Dankeschön. Jetzt kommen wir zu Herrn Dr. Vosgerau.

SV Dr. Ulrich Vosgerau (Privatdozent): Danke-schön. Ich würde nicht alles unterschreiben, was Herr Kollege Lietzmann gesagt hat. Die Unterscheidung zwischen Verfassung und Verfassungsgesetz

ist geltendes Verfassungsrecht. Das steht in Artikel 79 Absatz 3 GG. In der Forschung ist es ein bisschen umstritten, ob das ursprünglich auf Carl Schmitt zurückgeht oder auf den Völkerrechtler Carl Bilfinger. Ich würde eher zu Bilfinger neigen, persönlich, aber Carl Schmitt war natürlich auch ein kluger Kopf im Verfassungsrecht. Also wer das nicht sieht, der versteht nichts von der Sache. Nun hatte Herr Dr. Wirth mich aber nach den Quoren gefragt. Herr Kollege Beck hatte an meinem Gutachten kritisiert, dass wenn man also ein 50 Prozent-Quorum verlange, dass die Sache dann nicht mehr funktioniere. Das mag sein. Ich muss allerdings dazu sagen, dass ja meine Aufgabe hier nicht ist, etwas zu ermöglichen, was Herr Kollege Beck vielleicht befürwortet, sondern meine Aufgabe ist, mich zur Verfassungsmäßigkeit zu äußern. Und im Artikel 79 Absatz 3 GG – eben mit der Veränderungssperre – ist verfassungsänderungsfest auch das Demokratieprinzip versehen. Da kann man sich dann fragen, was das heißt. Das ist in der Tat ein weites Feld. Aber Demokratieprinzip bedeutet am Ende des Tages letztlich eben doch: Mehrheit entscheidet. Und das heißt, dass die Entscheidung der Mehrheit nicht durch aktivistische Minderheiten unterlaufen werden kann. Es ist nun einmal so – klar, es ist die Lebenserfahrung –, dass die übergroße Mehrheit der Menschen sich kaum für Politik interessiert. Deswegen sind ja ursprünglich Parlemente mal erfunden worden. Aber meines Erachtens ist es nicht mit dem Demokratieprinzip ohne weiteres vereinbar, wenn also die Hälfte von 15 Prozent der Wahlberechtigten ein Bundesgesetz ändern kann. Und selbst, wenn ich mir das für einfache Bundesgesetze mal kurz experimentell die Meinung von Herrn Beck zu Eigen mache und sage, um der Funktionalität Willen stecke ich meine verfassungsrechtlichen Bedenken zurück. Dann würde ich aber trotzdem noch Herrn Beck fragen, ob er denn sein Plädoyer für ganz niedrige Quoren in der Tat und allen Ernstes auch ausweiten könnte auf Verfassungsänderungen. Weil da wird es ja wirklich ernst. Also nach diesem Entwurf sollen zwei Drittel von 25 Prozent der Bürger eine Verfassungsänderung auslösen können. Und dann kommt noch hinzu – hier werden dann zwei Ideen aus dem Entwurf kombiniert –, dass im zweiten Schritt der Bundesrat ja ausgeschaltet wäre. Bisher ist es ja so, dass ich für eine Verfassungsänderung Zweidrittelmehrheit im Bundestag *und* im Bundesrat brauche. Das ist das entscheidende Merkmal einer jeden



Verfassung, dass sie eben in erhöhtem Maße änderungsfest ist, dass da hohe Hürden sind. Hier würde also nicht nur eine Verfassungsänderung durch den Willen einer Minderheit möglich, sondern im Zweiten, im Nachgang, wäre dann auch noch das Veto des Bundesrates ausgeschaltet und das – weil Herr Amthor ja immer die Fragen von Herrn Dr. Wirth stellt, kann ich die dann teilweise mitbeantworten – wäre selbstverständlich ein Verstoß gegen Artikel 79 Absatz 3 GG. Denn Artikel 79 Absatz 3 GG regelt, dass die Länder als solche in irgendeiner Weise an der Gesetzgebung beteiligt bleiben müssen. Also nicht die Bevölkerung in den Ländern muss irgendwie auch abstimmen können, sondern die Länder als solche müssen mitwirken können und deswegen geht das hier auf jeden Fall nicht. Und das ist ein Verstoß gegen die Selbstbestimmungsgarantie.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir jetzt zur zweiten Fragerunde. Kurze Bemerkung vorneweg: Mir wurde mitgeteilt, dass man sich in der Obleuterunde darauf verständigt hat, in der zweiten Fragerunde das alte System zu verfolgen. Das heißt, entweder eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Das nur als Vorbemerkung. Wir beginnen wieder mit der CDU/CSU-Fraktion und Herrn Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Prof. Depenheuer, ich würde gerne noch einmal nachfragen, weil jetzt hier diskutiert wurde, auch vor dem Hintergrund von Carl Schmitt usw. Aber um das in aller Deutlichkeit zu sagen: Der Volksbegriff des Grundgesetzes – ich glaube, das dürfte verfassungsrechtlich klar sein – ist keiner Definition in dem Sinne zugänglich, als man ihn erweitert über die deutschen Staatsbürger hinaus. Sondern die Idee, dass die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, heißt natürlich, dass es deutsche Staatsbürger sein müssen. Und deswegen würde mich das auch nochmal interessieren. Ich würde mir insbesondere nochmal vielleicht als zweiten Aspekt wünschen, dass Sie da nochmal Stellung nehmen zu der Aussage von Herrn Lietzmann, zu sagen, das Bundesverfassungsgericht sei doch ein politisches Gericht, da könne man doch auch im Prinzip mal ein Auge zudrücken. So habe ich das ja fast verstanden. Da kann ich nur sagen: Der Volksbegriff des Grundgesetzes schließt Ausländer ein, wenn sie deutsche Staatsbürger werden, aber ansonsten

auch nicht.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dann sind sie doch gar keine Ausländer mehr!

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Ja, dann sind sie deutsche Staatsbürger. Und deswegen sind Ausländer, die nicht deutsche Staatsbürger sind, nicht Teil des Volksbegriffes des deutschen Grundgesetzes und nicht Legitimationsobjekt und das ist auch Teil der Schranke von Artikel 79 Absatz 3 GG. Da würde mich einfach nochmal eine Präzisierung interessieren, zu sagen „Bundesverfassungsgericht als politisches Gericht“, wie auch immer man das sehen möge. Das mag aber sicherlich nicht den Volksbegriff wegdefinieren können, zu dem wir vielleicht nochmal von Ihnen aus staatsrechtlicher Perspektive eine Klarstellung hören können.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu der AfD-Fraktion und Herrn Seitz.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Danke. Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Vosgerau und würde dann auch noch Herrn Prof. Depenheuer um seine Meinung dazu bitten. Herr Dr. Vosgerau, Sie hatten ausgeführt, dass für einen wirksamen Volksentscheid aus Ihrer Sicht eine Wahlbeteiligung deutlich höher als 50 Prozent erforderlich sei, haben das aus dem Demokratieprinzip – aus meiner Sicht etwas apodiktisch – heraus begründet. Da würde mich mal eine nähere Herleitung interessieren. Und zwar, ich nehme jetzt mal als Bezugspunkt nicht die direkte Demokratie, sondern unsere ganz herkömmlichen Wahlen im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Ich habe jetzt noch keine Meinung in Erinnerung, die sagen würde, bei einer Bundestagswahl mit 49 Prozent Wahlbeteiligung würde dann dem gewählten Bundestag die Legitimität fehlen. Wenn Sie das dann nochmal vielleicht ausführlicher darlegen, wo Sie da dieses hohe Quorum herleiten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu der SPD-Fraktion und Herrn Lindh.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Bevor ich meine Frage an Frau Liesenberg und Herrn Lietzmann richte, zwei Vorbemerkungen: Es gab hier ja jetzt kleine Diskussionen zu Carl Schmitt. Ungeachtet dessen, ich will mich auch gar nicht dazu äußern, über welche intellektuellen oder kognitiven Fähigkeiten er ver-



fügte. Ich halte es lieber mit einem anderen Staatsrechtler, Carlo Schmid, der dann – und das erinnert uns auch daran vielleicht, dass das Grundgesetz eben nicht notwendig so kommen musste, wie es war, sondern dass es auf eine Entscheidung hin entstand – zusammen mit Hermann von Mangoldt dafür gekämpft hat, dass wir ein Asylrecht haben, das für alle politisch Verfolgten, egal welcher Staatsangehörigkeit, gilt. In der damaligen Situation gab es ganz heftige Debatten und es hätte so kommen können, dass es nur ein Asylrecht gegeben hätte, dass nur für Deutsche gilt. Insofern ist das nicht alles in Stein gemeißelt und musste gar nicht so kommen, wie es war, sondern hing an Entscheidungen und auch an Wertsetzungen. Jetzt aber zu meiner Frage: Wir erleben ja durchaus eine globalpolitische Lage mit einer Stärkung extremer, extremistischer Positionen, auch solcher, die zwar beanspruchen, demokratisch zu sein, die aber fundamental auch die Demokratie in Frage stellen. Wenn man jetzt von klassischen direktdemokratischen Verfahren spricht, dann sind das ja solche, die am Ende in der Regel auf eine binäre Entscheidung, Ja oder Nein, hinauslaufen. Dann könnte man fragen, wie funktioniert das? Ist das hilfreich in dem Zusammenhang? Sie beide, Frau Liesenberg und Herr Prof. Lietzmann, haben ja durchaus plädiert für solche – ich nenne es mal – ergänzende Verfahren, die mit Losen, mit anderen Versuchen, repräsentative Gruppen zusammenzustellen, informierte Entscheidungen, die auch etwas mit politischer Bildung zu tun haben, die etwas damit zu tun haben, aktiv Beteiligung zu stärken. Dafür haben Sie plädiert. Wie muss man sich das in der Praxis vorstellen? Was für ein Zeitaufwand ist damit verbunden? Wie können wir damit planen? Welche Größen der Gruppen haben wir und welche Modalitäten sind da zu beachten?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur FDP-Fraktion und Herrn Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe nochmal eine Frage an Herrn Prof. Lietzmann. Und zwar hatten Sie vorhin ausgeführt, dass der Brexit ein schlechtes Beispiel sei. Da hätte ich gern nochmal erläutert von Ihnen, woran das jetzt genau liegt. Liegt es an der Fragestellung primär? Sind solche Fragestellungen, die dann eben europarechtlich, völkerrechtlich vielleicht relevant sind, Themen, die man nicht stellen sollte? Sollte man da andere Verfahren wählen?

Oder ist es auch die Frage, dass eine Regierung etwas, was auf einer anderen politischen Ebene entschieden wurde, plant und das dann dem Volk zur Verfügung stellt? Ist das auch oder ausschließlich der entscheidende Punkt? Das ist die eine Frage. Die zweite Frage auch natürlich dann an Sie: Vielleicht können Sie nochmal ausführen – es schließt an die Frage von Herrn Lindh an –, wie denn Verfahren und in welcher Form dann auch die Demokratie gestärkt werden kann. Weil neben der Frage „Wir wollen eben Menschen abstimmen lassen.“ wollen wir ja auch dahinter eine Stärkung der Demokratie, der – ich sage es mal – Verbundenheit mit der dann getroffenen Entscheidung treffen. Also auch eine stärkere Legitimierung der Entscheidung dadurch haben. Und wenn man nur „Ja/Nein“ abstimmt, erwischt man ja immer einen erheblichen Teil derer, die das, was da entschieden wurde, schlecht finden. Und je knapper das bei den 50 Prozent liegt – siehe Brexit, erstmal abgesehen von der Fragestellung – hat man eine starke Polarisierung. Und Polarisierungen erleben wir weltweit sehr viel in vielen Staaten aufgrund von Akteuren. Das wollen wir nicht auch noch dadurch, dass wir Direktdemokratie einführen in einer Art und Weise, die dann auch wieder zu Polarisierung führt. Also wie kann man das konkret gestalten, dass eine höhere Zustimmung dann mit dem getroffenen Ergebnis stattfindet?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zur Fraktion DIE LINKE. und Herrn Straetmanns.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Eine Frage an Herrn Beck. Vielleicht noch kurz ein Vorspruch: Die Polarisierung, das ist Wesen der Politik, dass es immer zu einer Polarisierung kommt. Und das kann ich aus der Kommunalpolitik bestätigen. In den vier Bürgerbegehren, Einwohneranträgen, die wir in Bielefeld durchgeführt haben, war das immer ein aktives auf die Bürger(innen) zugehen. Ein großer Diskussionsprozess und für jede Unterschrift hat man im Grunde fünf bis sechs Gespräche geführt. Deshalb ist die Frage des Quorums – aus unserer Sicht – eine wichtige Frage. Um solche Quoren wirklich demokratisch praktisch auszustalten, was würden Sie für zweckmäßig halten? Dass wir einfach mal eine Zahl oder eine Größenordnung haben, die aus Ihrer demokratischen Sicht akzeptabel wäre. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Und abschließend



kommen wir zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Bayram.

Abg. Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich finde es – ehrlich gesagt – ein bisschen unglücklich in der Abstimmung, dass wir das Ausländerwahlrecht mit der direkten Demokratie hier diskutieren. Das wäre ein Thema, was es für sich wert wäre, um mal in der Tiefe diskutiert zu werden. Deswegen finde ich das in dieser Oberflächlichkeit, wie das hier teilweise in den Raum gestellt wird, und mit Argumenten von jemandem, der von „Herrschaft des Unrechts“ spricht und da irgendwie die Verfassung einordnet, keinen gelungenen Rahmen, aber nun ist es, wie es ist. Deswegen kann ich für meine Fraktion sagen, dass wir ganz klar die direkte Demokratie befürworten und insoweit auch tatsächlich sehr spannende Ausführungen, sowohl zu Beteiligungsrechten, als auch zur direkten Demokratie, gehört haben. Was mich noch interessieren würde, wo ich gerne noch ausführlicher Stellung zu hören würde, wäre zum Thema Gleichzeitigkeit. Also die direktdemokratischen Instrumente und ihr Verhältnis zur repräsentativen Demokratie. Das wird ja gerne so gegeneinander gestellt. Und da wäre meine Frage an Herrn Beck und Herrn Prof. Lietzmann: Können Sie nochmal ausführen, inwieweit das vielleicht – so sehen wir das jedenfalls – überhaupt kein Widerspruch ist, sondern zwei verschiedene Instrumente im Idealfall sogar insgesamt das Thema Beteiligung und Mitwirkung und Wahlen und Abstimmung der Bürger(innen) bereichern würden.

Stv. Vors. Jochen Haug (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zur Antwortrunde, die wir wie immer in umgekehrter Reihenfolge beginnen. Das heißt, wir beginnen mit Herrn Dr. Vosgerau.

SV Dr. Ulrich Vosgerau (Privatdozent): Wenn ich mir eine Bemerkung erlauben darf: Es ist nicht Aufgabe von Bundestagsabgeordneten, sich sachverständig über den Sachverstand von Sachverständigen zu äußern. Sondern da haben die Abgeordneten andere Aufgaben, Frau Bayram.

Abg. Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Sie haben das doch gesagt mit dem Bundesverfassungsgericht.

Abg. Manuel Höferlin (FDP): Wir dürfen hier in unserem Haus alles äußern.

Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE

GRÜNEN): Wir sitzen hier im Parlament und da äußern wir uns einfach. So ist das. Ich lass mir von einem Sachverständigen nicht sagen, was ich sagen darf.

SV Dr. Ulrich Vosgerau (Privatdozent): Nach den Quoren: Ich fände es in der Tat eine immerhin erwägenswerte Idee, weil Sie den Vergleich gezogen haben zur Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen, dass sich die Wahlbeteiligung in der Besetzung des Parlaments abbilden sollte. Wenn man beispielsweise – ich weiß, Wahlrecht ist ein ganz weites Feld und wir überlegen gerade, wie wir das Parlament kleiner kriegen, das sind ganz schwierige Aufgaben – in Erwägung ziehen würde, dass sich beispielsweise eine Wahlbeteiligung von 70 Prozent eben auch so abbildet, dass nur 70 Prozent der Parlamentssitze proportional dann eben vergeben werden, dann fände ich das eine erwägenswerte Reform.

Davon abgesehen: Auch bei einer Parlamentswahl mit vergleichsweise niedriger Wahlbeteiligung hat ja die Mehrheit über die Zusammensetzung des Parlaments entschieden und das Gesetzgebungsorgan ist dann ja gerade nicht das Elektorat, das mit geringer Beteiligung nur über die Zusammensetzung des Parlaments entschieden hat, sondern Gesetzgebungsorgan ist das Parlament selbst. Und im Parlament wird ja in der Tat dann nach Mehrheit entschieden und da gibt es – das wird mit aufwendigen Verfahren gesichert – zum Beispiel Phänomene wie Pairing-Abkommen, wo dann Parteien sich über ihre herkömmliche Konkurrenz hinaus verabreden. Dass wenn also bei den einen einer ausfällt, muss auch bei den anderen einer ausfallen, immer, um diese das Wahlergebnis und die Zusammensetzung des Parlaments nach Mehrheit und Minderheit zu sichern und aufrecht zu erhalten. Und wenn jetzt aber in der direkten Demokratie das Volk selber als Gesetzgeber auftritt, dann ist es ja funktional immer so, dass es das Parlament ersetzt. Dann ersetzt also in diesen Fällen das Volk das Parlament, was dann eben zu der interessanten Folgefrage führt, was wird dann aus der Beteiligung des Bundesrates, die eben offen ist. Und wenn eben anstelle des Parlaments das Volk selber über ein Gesetz entscheidet, dann muss – meines Erachtens – sichergestellt werden, dass es nach wie vor irgendwie eine Entscheidung bleibt, die als Entscheidung der Mehrheit darstellbar ist und die



nicht die Entscheidung einer aktivistischen Minderheit ist. Im Parlament ist das ja sichergestellt, wenn das Parlament Gesetze gibt, und sei das Parlament auch mit niedriger Wahlbeteiligung gewählt, dass nicht eine aktivistische Minderheit von Bundestagsabgeordneten es irgendwie schafft ein Gesetz durchzudrücken. Sondernd da wird ja sichergestellt, dass sich die Mehrheitsverhältnisse irgendwie abbilden. Und deswegen würde ich es nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen wollen. Es scheint mir wichtig zu sein, eben sicherzustellen, dass auch bei Volksabstimmungen, die ich ja nicht per se für verfassungswidrig halte, diese sich als eine Mehrheitsentscheidung darstellen, nicht als eine Aktivistenentscheidung.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Lietzmann.

SV Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Meine Damen und Herren. Ich bin froh, wenn Sie sich sachverständig über mich äußern. Ärgern würde ich mich, wenn Sie sich unsachverständig über mich äußerten. Zu dem Letzten noch einen Vorspruch zu dem Demokratieprinzip, dass am Ende immer die Mehrheit entscheidet: Das ist, erstens, nicht richtig und, zweitens, ein bisschen fantasielos. Es gibt doch neben Mehrheitsdemokratien sehr geeignete Konsensdemokratien, es gibt Losverfahren, es gibt bei der Mehrheit die relative, die absolute, die qualifizierte. Also das ist ein weites Feld, in das will ich jetzt gar nicht einsteigen. Ich fange mit der Frage von Herrn Höferlin an zum Brexit: Was ist der Unterschied zwischen Brexit und direkter Demokratie? Der Brexit ist eher ein Plebisit, bei dem eine Regierung oder eine Pressure Group abstimmen lässt über das, was sie gerne realisieren möchte. Das war übrigens auch kürzlich in der CSU das Diskussionsthema in Bayern. Da wurde es als Einführung von direkter Demokratie diskutiert, dass die Staatsregierung abstimmen lässt über etwas, was sie vorschlägt, und nicht mal der Landtag sollte auch einen Antrag stellen dürfen. Also dass von Regierungsseite die Zustimmung zu einem Vorhaben, „Ja oder Nein“, gewünscht wird, während Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheide eine Bottom-up-Bewegung sind. Sie bedeuten, dass aus der Bevölkerung heraus Ideen generiert werden, die vielleicht auch im Parlament entweder noch gar nicht angekommen, nicht virulent oder nicht gewollt sind; die aber

jedenfalls – und insofern auch noch mal zu Herrn Kollegen Depenheuer - nicht ein Ersatz der repräsentativen Demokratie sind, sondern geradezu eine Ergänzung und der Ausgleich eines Defizits. Es ist ein ergänzendes Verfahren, was Bürger und natürlich auch Verbände ergreifen können, wenn sie in einem bestimmten Themenbereich, einem bestimmten Politikfeld eine bestimmte Maßnahme für richtig halten und dafür Unterstützung suchen, diese Unterstützung bekommen und dann damit diese zur Abstimmung stellen und vielleicht – vielleicht aber eben auch gar nicht – Unterstützung finden. Ich finde es schon richtig, diesen Aspekt auch in dieser Diskussion, genauso wie bei der repräsentativen Demokratie, zu diskutieren: Alle demokratischen Verfahren sind langsam entstanden. Peu à peu und mit Widersprüchen; auch mit Fehlern. So wird es auch bei der direkten Demokratie zugehen. In der Tat ist es eine wichtige Frage zu schauen, dass das kein Verbandsinstrument wird, sondern möglichst ein Gesellschafts-, ein Bevölkerungsinstrument bleibt. Wir wissen zum Beispiel aus der europäischen Bürgerinitiative – das ist ja so was Ähnliches wie eine Volksinitiative auf europäischer Ebene –, dass unter sehr starker Beteiligung, zum Beispiel von Greenpeace und Amnesty International und anderen Gruppen, die inzwischen sagen: „Wir benutzen das nicht, es ist uns viel zu anstrengend. Wir benutzen unser Marketing und kommen viel schneller ans Ziel durch direktes Lobbying.“ Man muss diese Frage stellen. Ich habe vorhin etwas zu den 100.000 nötigen Unterschriften gesagt. Ich glaube, dass das ein wenig zu niedrig ist und denke, dass diese Frage weiter diskutiert werden muss.

Frau Bayram, Sie haben gefragt nach der Kombination der Demokratieformen. Ich will deshalb unterstreichen: Es gibt tatsächlich eben dieses Nebeneinander und ein gegenseitiges, komplementäres, sich ergänzendes Verhältnis von repräsentativer, direkter und deliberativer Demokratie. Natürlich können sich diese Verfahren auf unterschiedlichste Weise gegenseitig stärken und stützen. Die Parlamente können etwas verabschieden und dann zum Entscheid stellen. Aus dem Beteiligungsverfahren können bestimmte Vorschläge erarbeitet werden, zum Beispiel auch im Auftrag des Parlamentes. Wir machen das sehr häufig, dass ein Bürgergutachten und ein bestimmter Vorschlag erarbeitet wird, der dann



anschließend in der Kommune oder im Land zur Abstimmung gestellt wird im Sinne eines Bürgerentscheides oder Volksentscheides. Wir haben das in Baden-Württemberg gemacht. Wir haben das in verschiedenen anderen Kommunen gemacht. Das sind unterschiedlich aufwendige Verfahren. Am liebsten machen wir diese Verfahren mit 100 oder 200 Bürgern, bei 100 Bürgern dann in vier Gruppen über vier Tage. Das ist ein bisschen aufwendig und für manche Kommunen ist es finanziell aufwendig. Aber teuer ist es nicht, vergleichweise. Für Kommunen unter Haushaltsaufsicht ist es dann trotzdem spürbar. Was wir dort erleben, ist, dass die harte Konfrontation – Sie sprachen davon, Herr Straetmanns –, die in den Kommunen sehr häufig an einzelnen Themen ist, aufgebrochen wird, und zwar radikal aufgebrochen wird und zwar spätestens am zweiten Tag. Da sind die harten Konfrontatoren, die hacken sozusagen aufeinander ein an einem Tag. Am zweiten Tag sind sie auf Augenhöhe. Und am dritten Tag sind sie einer Meinung, finden Kompensation für die jeweiligen Belastungen und die kommen zu einem gemeinsamen Vorschlag, den sie für gemeinwohlfähig halten. Das heißt, die Interessen treten in diesen Verfahren in den Hintergrund. Das ist bisweilen bis an die Kitschigkeit romantisch. Aber es funktioniert. Es funktioniert sehr rational und zuverlässig. Und gleichzeitig kommt in diesem Verfahren ja alle zwei Stunden ein neues Thema mit neuen Experten. Also, fachchinesisch gesprochen: das Empowerment. Also das, was Sie im Prinzip hier ja auch gerade machen: Sachverständigkeit. Das heißt, diese Experten gehen in diese Verfahren rein, sie bringen ihren Input, müssen dann aber wieder den Raum verlassen und die Bürger diskutieren alleine weiter, was sie von diesen Experten halten. Das machen Sie ja nachher auch, wenn wir gehen. Vielleicht. In den Fraktionen zumindest. Das schafft einen völlig anderen, neuen Zugang für diese Bürgergruppen zu dem Thema, um das es geht. Das ist ja das, was Van Reybrouck in seinem Buch schreibt: „Direkte Demokratie ist manchmal eben Abstimmen ohne Nachdenken“, aber mit Bürgerbeteiligung ist es eben Abstimmen mit Nachdenken oder nach dem Denken. Das ist in der Tat ein wichtiges Argument und deswegen will ich nochmal dafür plädieren, wie wichtig es ist, dieses Beteiligungsgesetz, das Sie hier im letzten Artikel mitbenannt haben, integriert mitzudiskutieren in diesem Verfahren. Es ist alles dies zentral wichtig:

die Transparenz, die Offenlegung der Finanzen, das Informationsbuch, und manches mehr. Z.B. der Zeitaufwand und auch die Finanzierung. Das folgt dem gleichen Prinzip wie die Wahlkampfkostenerstattung. Die muss öffentlich-rechtlich sein und sie muss transparent sein bei den Pressure Groups. Gleichzeitig auch ist es wichtig, nach Möglichkeit deliberative oder beratende Formen von Bürgerbeteiligungen mit einzubeziehen in dieses Verfahren, damit nicht das Gleiche wenig legitime Verfahren wie in der repräsentativen Demokratie passiert bzw. das, was die repräsentative Demokratie in Teilen delegitimiert: Dass es abgehoben erscheint gegenüber einer Bevölkerung, die sozial immer aktiver wird. Das merken Sie. Das ist ein sozialer Prozess. Wir diskutieren ja hier direkte Demokratie nicht als Thema an sich, sondern weil wir eine soziale Dynamik haben, die mehr Beteiligung erwartet und die von ihrer Regierung oder von dem Regiertwerden, Beteiligungsbereitschaft erwartet. Herzlichen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Liesenberg.

SVe **Katharina Liesenberg** (*mehr als wählen*-Initiative für innovative Demokratie): Ich kann mich vielen Punkten von Herrn Lietzmann anschließen. Ich würde jetzt aufgrund der Kürze der Zeit vielleicht auch nur einiges ergänzen. Also ich denke, die wichtigsten Modalitäten sind tatsächlich die Integration von Expert(innen)wissen in diesen Prozess. Der Prozess selbst gestaltet sich tatsächlich auch je nach Entscheidungsebene unterschiedlich. In Kommunen wird klassischerweise zwischen 50 bis 100 Menschen ausgelost. In Österreich, in Vorarlberg, gibt es aber zum Beispiel Modelle, wo nur 16 Menschen ausgelost werden, und das dann anders noch rückgekoppelt wird, um da mit mehr Menschen zu sprechen. In Österreich, in Vorarlberg, gibt es die Möglichkeit, einen solchen Bürger(innen)rat durch eine Petition mit 1.000 Unterschriften oder durch die politisch zuständigen Gremien einzuberufen. Also es gibt mehrere Wege und ich glaube, auch in Deutschland könnte man über mehrere Wege, das zugänglich zu machen, diskutieren. In Frankfurt reden wir zurzeit über die Einrichtung einer Stabsstelle, wo zum Beispiel dann wir als Verein in Zusammenarbeit mit der Stadt quasi für die Themenvorschaltung zuständig wären. Wo Themen von Bürgerinnen und Bürger eingereicht werden können und dann in einem –



der Wunsch ist – halbjährlich tagenden Bürgerrat diese Themen zu diskutieren. Es sind klassischerweise mindestens zwei Wochenenden, teilweise in Irland sind es bis zu fünf Wochenenden. Das ist verbunden mit natürlich extremen auch IM-Aufwand der ausgelosten Menschen und je nachdem richtet sich das auch. Wie viel die ausgelosten Menschen an Zeit mitbringen können, wird dadurch ausgeglichen, dass sie meistens eine Aufwandsentschädigung bekommen, dass Reisekosten, Übernachtungskosten übernommen werden. Also es wird so viel wie möglich daran gearbeitet, den Menschen das tatsächlich zu ermöglichen.

Zu den binären Ja-Nein-Entscheidungen: Das ist in solchen Formaten klassischerweise eigentlich nicht notwendig. Es werden Handlungsempfehlungen erarbeitet, die detailliert darstellen, was in diesem Austauschprozess zwischen den Menschen passiert ist. Wenn am Ende über diese Handlungsempfehlung abgestimmt wird, wird es ähnlich wie in Enquête-Kommissionen gemacht, dass transparent dargelegt wird, wer warum dafür oder dagegen war. Oder man kann ja auch dieses Abstimmungsverhalten über Dafür oder Dagegen noch differenzieren. Das denke ich, ist ganz wichtig. Die Zeiträume hatte ich benannt. Die Verbindlichkeiten richten sich je nachdem, wie institutionalisiert das ist. Das ist natürlich der wichtigste Punkt. Es ist wahrscheinlich am einfachsten durch eine Kopplung, wie in Irland das zum Beispiel gemacht wird, an direktdemokratische Elemente. Ich denke, was noch ganz besonders wichtig ist, ist tatsächlich diese Gemeinwohlorientierung. Das sich auch in der Forschung nachweisen lässt – auch durch Befragungen der Menschen, die teilgenommen haben, die nicht teilnehmen wollten –, dass entweder politische Meinungsänderung tatsächlich stattfindet oder zumindest eine größere Akzeptanz der anderen politischen Meinungen. Es geht ja nicht zwangsläufig darum, jetzt immer seine Meinung zu wechseln, aber zumindest anzuerkennen, dass andere Menschen andere Meinungen haben, und man deswegen die eine oder andere Position der anderen Menschen auch mitdenken und berücksichtigen sollte in seiner eigenen Entscheidung. Weil nun mal politische Entscheidungen nicht auf individueller Ebene passieren, sondern gemeinwohlorientiert sein sollten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Depenheuer.

SV Prof. Dr. Otto Depenheuer (Universität zu Köln): Das waren zwei Fragen. Die erste zum Volksbegriff und die zweite, ob das Bundesverfassungsgericht frei ist, seine vor 28 Jahren getroffene Entscheidung zu revidieren. Zunächst einmal zum Volksbegriff: Der juristische Begriff des Volke definiert sich als die Summe der Staatsangehörigen. Das Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit, die diese Zugehörigkeit zum Staatsvolk vermittelt, ist ein Produkt des 19. Jahrhunderts und hat die personalrechtlichen Bindungen im alten Heiligen Römischen Reich deutscher Nation abgelöst. In dieser war jeder Einzelne über verschiedenste Stufen bis hin zum Kaiser personal-rechtlich verbunden. An seine Stelle trat mit der Staatsangehörigkeit ein territorial radizierter Volksbegriff, der dann in der politischen Diskussion überführt worden ist in einen Gedanken, der im Kern ja nicht falsch ist: Die Staatsangehörigkeit vermittelt die Zugehörigkeit zu einer Not- und Schicksalsgemeinschaft. In der Tat, man kann sich vom Volk nicht einfach distanzieren, ja, man kann nicht einmal aus ihm austreten. Sie können über die deutsche Geschichte, über die Deutschen denken, wie Sie wollen. Als Deutscher müssen Sie das alles mit in Kauf nehmen, auch und gerade unsere Vergangenheit, die ja nicht in jeder Hinsicht einwandfrei ist. Die demokratietheoretisch interessante Frage: „Kann man diesen Volksbegriff einfach auswechseln?“ Meine Damen und Herren, früher hatten wir gedacht, das Volk sei sozusagen eine homogene, d.h. auch in der Zeit identische Gruppe. Das war einmal. Heute leben wir seit Jahrzehnten in einer Phase der Einwanderungsgesellschaft. Wir haben darauf reagiert durch eine Liberalisierung des Einbürgerungsrechtes. Jeder Ausländer, der eine gewisse Zeit hier lebt und gewisse Voraussetzungen erfüllt, kann Deutscher werden. Und daran knüpfen wir auch die Wahlberechtigung an. Wer als Ausländer diese Option nicht wahrnimmt, wird seine Gründe haben, die wir zu respektieren haben. Deutscher zu werden, heißt, dann zur Schicksalsgemeinschaft zu gehören. Mit anderen Worten: künftig die Folgen seiner Wahlentscheidung unentrinnbar mittragen zu müssen. So viel in aller Kürze zum Volksbegriff.

Und jetzt zum Bundesverfassungsgericht. Die Frage der Bindung des Gerichts an seine eigenen Entscheidungen ist eine rechtstheoretisch heikle Frage, die man nicht mit einem Satz beantworten kann. In aller Kürze möchte ich eine normative Sicht und eine politische Sicht unterscheiden. Normativ soll



das Bundesverfassungsgericht den identischen Text des Grundgesetzes verbindlich auslegen. Natürlich kann man auch über Auslegungsfragen immer weiter und immer neu diskutieren. In der Wissenschaft macht man das ja permanent. Aber jedes Interpretationsangebot muss argumentativ-interpretatorisch abgeleitet werden. Das gilt auch für das Bundesverfassungsgericht wie allgemein für alle Gerichte: sie können nicht offen nach politischen Vorgaben, dem vorherrschenden Meinungsklima gemäß oder moralischen Dafürhalten neu entscheiden. Mit anderen Worten: nur weil es möglicherweise heute opportun erscheinen könnte, den Volksbegriff zu dynamisieren, kann das Bundesverfassungsgericht dies noch lange nicht tun. Nicht das Verfassungsgericht ist Herr der verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit, sondern der Diener des in der Zeit identischen Begriffs mit der Befugnis, im Zweifel verbindlich zu entscheiden.

SV Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Das meinen Sie normativ: Das soll es nicht tun!

SV Prof. Dr. Otto Depenheuer (Universität zu Köln): Das darf es normativ nicht tun. Natürlich entscheidet das Bundesverfassungsgericht nicht im luftleeren Raum, sondern in einem politischen Umfeld. Seine Entscheidungen werden natürlich als politische Daten zur Kenntnis genommen werden. Das ist überhaupt gar keine Frage. Das Gericht ist ein zentrales Staatsorgan, an dem sich alle anderen politischen Akteure orientieren. Insoweit kann man die Frage aufwerfen, ob das Bundesverfassungsgericht nach 25 Jahren seine Rechtsprechung und seine seinerzeitige Einschätzung der rechtlichen Lage aufrechterhalten muss oder sie aufgeben könnte. Insoweit möchte ich sehr entschieden und sehr deutlich sagen: Dafür, dass es den Volksbegriff heute offener auslegen wird als seinerzeit, dafür gibt es keinen einzigen Anhaltspunkt. Im Gegenteil: Demokratie ist und bleibt, wenn sie Demokratie bleiben will, *Selbstbestimmung des Volkes*. Eine staatsangehörigkeitsrechtlich definierte Gruppe entscheidet über sich selbst und nicht über andere Gruppen. Wir stimmen ja auch nicht in Frankreich, Italien oder in Großbritannien mit ab. Demokratie ist und bleibt die Selbstbestimmung des Volkes oder sie ist nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat das in seiner Entscheidung auch sehr schön dargelegt, dass all diese Selbstverständlichkeiten im Grundgesetz so angelegt und festgeschrieben

sind, insbesondere eben auch die deutsche Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Ich sehe nicht im Ansatz eine argumentative Brücke, wie sich das Bundesverfassungsgericht sich davon distanzieren könnte, zumal es sehr klar ausgesprochen hat, dass diese Fragen über das Staatsangehörigkeitsrecht geregelt werden können. Unter diesen Umständen dem Verfassungsgericht nahezulegen, erneut am Volksbegriff herumzumanipulieren, halte ich für abwegige Position.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und wir kommen zuletzt zu Herrn Beck.

SV Ralf-Uwe Beck (Eisenach): Vielen Dank. Ich bin gefragt worden nach den Quoren und da eine Einschätzung zu geben. Zunächst mal vorausgeschickt: Es gibt bei direktdemokratischen Verfahren – in Deutschland jedenfalls – keine Klicks. Und auch in der Schweiz kann man Unterschriften nicht per Klick leisten. Da gibt es ein paar Tests, aber das ist überhaupt nicht eingeführt. Das heißt, wenn ich Unterschriften sammle, ob für die erste oder die zweite Stufe, dann muss ich raus. Ich muss runter vom Sofa und muss raus in die Öffentlichkeit.

SV Prof. em. Dr. Regina Ogorek (Goethe-Universität Frankfurt am Main): An den Briefkasten.

SV Ralf-Uwe Beck (Eisenach): So ist das in allen Bundesländern, da gibt es keine Ausnahme. Und das ist auch gut so. In Bayern, geschätzt, zwischen Weihnachten und Frühjahrsanfang: 10 Millionen Gespräche über Artenschutz. Das ist genau die Bereicherung, die solche Verfahren dann für die Gesellschaft auch auslösen. Die Instrumente, die den Menschen angeboten werden, müssen zugänglich sein. Es sind Beteiligungsinstrumente, und wenn dann Hürden aufgestellt werden, so dass die Menschen, wenn sie sie nutzen, vor die Wände laufen, dann sorgt das eher für Frustration, aber nicht dazu, was wir wollen: Vertrauen in die Demokratie wachsen zu lassen. Und da haben wir wirklich lange und viel Erfahrung in den Bundesländern gemacht. Schauen wir nur auf das Land, das als erstes Volksbegehren eingeführt hat 1946. Das war Hessen. Bis zum Herbst des vergangenen Jahres galt dort eine Hürde für Volksbegehren von 20 Prozent. Es hat in Hessen in 70 Jahren kein einziges erfolgreiches Volksbegehren gegeben, geschweige denn einen Volksentscheid. Volksentscheide gab es nur 24 – ich habe es vorhin schon mal gesagt – und die



nur in sieben Ländern. Wir haben aber in den Ländern gelernt, dass wir die Instrumente von zu hohen Hürden befreien müssen. Sie müssen überhaupt zugänglich sein. Die müssen ihren Sinn erfüllen, den man da unterstellt – ich komme gleich drauf zu sprechen. Heute pegeln sich die Hürden in den Ländern bei fünf Prozent ein. Das gilt als Hürde, die nehmbar ist. Man muss einen Mobilisierungskoeffizienten unterstellen. Also einfach mal schauen, in welchem Raum bin ich zu Hause. Ein Flächenland ist anders zu betrachten als ein Staatstaat. Es sammelt sich in größeren und Flächenländern schwerer als in kleineren Einheiten. Das spielt alles hinein, wenn man darüber nachdenkt, wie die Quoren zu gestalten sind. Sämtliche Hürden, die wir aufstellen, sämtliche Quoren, sind sowieso gegriffen. Es gibt kein Tableau, wo man ablesen kann, wie hoch sollte die Hürde sein. Man macht Erfahrungen damit und dann ggf. geht man her und bessert eben nach, so wie die Praxis momentan auch in den Ländern ist. Wir haben eine Novelle nach der anderen.

Jetzt schauen wir konkret auf die Hürden: Die erste Stufe, die muss tatsächlich niedrig sein, weil sie erfüllt eigentlich nur zwei Dinge: Dass der Gesetzentwurf am Ende vom Bundestag behandelt wird, auf der Tagesordnung landet. Da kann man natürlich jetzt sagen: „Oh, wow“. Ich sehe aber nicht, dass es zu einer inflationären Handhabung dieser Instrumente kommt. Andererseits könnte ja sein – in ein paar Jahrzehnten –, dass der Bundestag dann sagt, wir werden überschüttet von diesen Gesetzentwürfen. Dann gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder, er setzt die Hürde höher oder er verschiebt die Behandlung im Bundestag, so dass sie erst nach der zweiten Stufe ist. Was ich besser fände, ist, die Behandlung nach der ersten Stufe zu haben, damit es frühzeitig zu einer Verständigung zwischen Initiative und Parlament kommt. Das ist doch das, was wir wollen. Ich komme gleich noch auf das Verhältnis von direkter und parlamentarischer Demokratie zu sprechen. Das Zweite, was mit der ersten Stufe erfüllt wird – deshalb kennt man sie ja in der Schweiz nicht, weil da gibt es die präventive Normkontrolle nicht – ist, dass Gesetzentwürfe eben überprüfbar sein müssen durch das jeweilige Verfassungsgericht, dann eben das Bundesverfassungsgericht bei bundesweiten Volksentscheiden. Und das muss man sich jetzt einfach mal überlegen: Wenn man die Hürde höher macht, dann heißt das auch, dass ggf. draußen Initiativen durchs Land

laufen, die Unterschriften sammeln zu etwas, was das Grundgesetz, Grund- und Minderheitenrechte angreift. Wollen wir das? Vermutlich nicht. Deshalb empfiehlt sich hier bei der ersten Stufe eine niedrige Hürde und diese von 100.000 ist aus unserer Sicht eine akzeptable Hürde. Und allen die meinen, das sei eine Hürde, die zu niedrig ist, denen empfehle ich tatsächlich einmal Erfahrungen zu machen mit solchen Unterschriftensammlungen. Das ist auch nicht vergleichbar mit Bürgerbeteiligungsformaten, wie wir sie kennen, wo man einfach eine Liste hat und unterschreibt. Wir haben härteste Regeln in den Bundesländern. Es gibt Länder, wo gilt: eine Unterschrift, ein Blatt und der Gesetzentwurf muss abgedruckt sein. Da haben Sie bei einem mehrseitigen Gesetzentwurf ganze Bögen, die die Menschen lesen und unterschreiben können. Es gibt Verordnungen, die das regeln. Damit kann man sich dann befassen; manche Regel relativiert auch die Höhe der jeweiligen Quoren.

Stufe zwei, Volksbegehren: Da muss nachgewiesen werden, dass die Frage so interessant ist, dass sie tatsächlich der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden soll. Da finden wir die eine Million Unterschriften, die da vorgeschlagen sind, auch akzeptabel. Da heißt es aber auch, Erfahrungen zu machen. Und wenn es an die dritte Stufe geht, da geht es dann um die Quoren beim Volksentscheid: Vorgeschlagen ist ein Beteiligungsquorum. Da haben wir unsere Zweifel, weil Beteiligungsquoren eben – ich habe das vorhin schon mal ausgeführt – dazu einladen, dass man sich als Gegner einer Initiative per Boykott-Aufruf davonmacht und eben nicht in den Diskurs geht, sondern einfach nur sagt: „Geht da nicht hin!“. Wir haben übrigens auch Länder ohne Quoren beim Volksentscheid. Bayern beispielsweise hat hervorragende Erfahrungen damit gemacht. Auch Sachsen hat quorenlose Volksentscheide. Wenn Quorum, dann umstellen auf Zustimmungsquorum, dass die Mehrheit nur entschieden hat, wenn eine bestimmte Anzahl von Ja-Stimmen zusammengekommen ist.

Ich komme zu der letzten Frage, die an mich gestellt war, nämlich das Verhältnis: repräsentative und direkte Demokratie. Die direkte Demokratie – salopp gesagt – ist doch so etwas wie ein Frustschutzmittel, mit dem ich mich artikulieren kann, wenn ich das Gefühl habe, die Politik greift Themen nicht auf, die drängend sind, aber die auf den



Nägeln brennen und die aufgegriffen werden sollten. Das ist das Initiativrecht. Und gleichzeitig ist es das Mittel, um Politik zu korrigieren. Daher haben wir eine schwierige Lage, weil – das ist in der Schweiz ausgefiltert, auch ausgefiltert als der Gesetzentwurf, den wir auf dem Tisch haben – wir in Deutschland, auch in den Bundesländern, oft das Initiativrecht nutzen müssen, dann um Politik zu korrigieren. In der Schweiz gibt es das fakultative Referendum. Es ist vorhin schon mal angeklungen: Halbe Hürde und Gesetzentwürfe treten in der Schweiz erst nach hundert Tagen in Kraft, liegen solange auf Eis. Und wenn in der Schweiz in dieser Zeit ein Prozent der Stimmberechtigten unterschreibt, dann wird das Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt. Und dann wird direkt entschieden, ob es in Kraft treten soll oder nicht. Das ist das schärfste Schwert, Politik zu kontrollieren. Wir kennen das in den Bundesländern nicht. Interessanterweise gibt es aber aus dem Präsidium der CDU – Mike Mohring hat das vorgeschlagen für Thüringen – einen sehr, sehr deutlichen Vorschlag, fakultative Referenten einzuführen. Das würde sich auch hier empfehlen. Das wäre ein starkes Druckmittel auch für das Parlament, dialogischer zu arbeiten, sich zu öffnen. Auch die Gesetzgebung partizipativer anzugehen und zu gestalten, um eben diesem fakultativen Referendum zu entkommen. Wer eine starke repräsentative Demokratie will, der braucht die direkte Demokratie als Ergänzung, weil sie eben dafür sorgt, dass die repräsentative Demokratie am Ende repräsentativer wird. Die direkte Demokratie hat eine seismografische Funktion. Sie zeigt dem Parlament an, was tatsächlich drängt. Und das kann man in der Schweiz auch an der Gesetzgebung durch den Bundesrat ablesen. Wir haben dort eine Ökologisierung gehabt, beispielsweise in der Verkehrspolitik, angestoßen durch die Volksbegehren. Und da kommt es gar nicht darauf an, wie viele Initiativen sich durchsetzen. Das sind ja nur die eben zitierten zehn Prozent. Aber das Entscheidende ist, wie das Signal vom Parlament aufgenommen wird. Und auch da haben wir Beispiele in den Ländern: Beispielsweise Brandenburg und Hamburg sind Spitzenreiter darin, direktdemokratische Impulse aus der Bevölkerung aufzunehmen. Da werden 30 Prozent von direktdemokratischem Verfahren, die nie zum Ende kommen, auch gar nicht dahin kommen müssen, vom Parlament einfach aufgenommen und ernst genommen. Und ernst genommen deshalb, weil als Drohgebärde im

Hintergrund steht, wenn ihr uns nicht ernst nehmt, dann könnte es eben zum Volksentscheid kommen. Deshalb ist es das stärkste Druckmittel, das man sich vorstellen kann. Dieses elendige Schwarze-Peter-Spiel, was wir alle kennen – „Die da oben machen doch sowieso, was sie wollen“ –, wird erst aufhören, wenn den Menschen Instrumente an die Hand gegeben werden, selbst aktiv zu werden. Verbindliche Instrumente. Und das ist die direkte Demokratie. Dann kehrt sich nämlich der Finger, mit dem ich auf „die da oben“ zeige, auf mich selbst zurück, wenn ich selbst die Sache in die Hand nehmen könnte. Dann ist es auch schwerer, über „die da oben“ abfällig zu reden. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann sind wir am Ende der öffentlichen Anhörung. Ich bedanke mich nochmal ausdrücklich bei allen Sachverständigen für Ihr Kommen und für Ihre Stellungnahmen und schließe die Sitzung um 16.00 Uhr.

Schluss der Sitzung: 16:00 Uhr


Jochen Haug, MdB
Stellv. Vorsitzender

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Sekretariat

14.3.2019

Anhörung zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz
der Fraktion DIE LINKE | BT-Drucksache 19/16**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Ausschuss für Inneres und Heimat hat uns zur Anhörung des o.g. Gesetzentwurfes eingeladen und um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Dem kommen wir gern nach.

Wir nehmen wie folgt Stellung:

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Gesetzesinitiative. Damit wird dem in Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz enthaltenen Recht auf Volksabstimmung Geltung verschafft. Das Prinzip, die parlamentarische Demokratie durch die direkte Demokratie zu ergänzen, ist in ausnahmslos allen Bundesländern verwirklicht. Sämtliche Landesverfassungen bieten – wenn auch sehr unterschiedlich geregelt und nicht immer gut nutzbar – Volksbegehren und Volksentscheide an. Auf Bundesebene jedoch können die Bürgerinnen und Bürger bisher nicht direkt mitentscheiden; ein verbindliches Beteiligungsinstrument fehlt.

Mit der direkten Demokratie wird in den Bundesländern das entscheidende Instrumentarium angeboten, die parlamentarische Demokratie kritisch zu begleiten. Indem Bürgerinnen und Bürger selbst Gesetzentwürfe bis zu einem Volksentscheid bringen und so auch politische Entscheidungen korrigieren, sich also unabhängig vom Regierungshandeln durchsetzen können, wirkt dies auf den parlamentarischen Gesetzgeber: Es werden weniger Themen übersehen (seismografische Funktion der direkten Demokratie); es wird eine langfristig orientierte Politik angeregt, die sich weniger in Legislaturperioden verfängt; die

Parteipolitisierung parlamentarischer Arbeit geht weniger auf Kosten von sachorientierten Debatten. Mit einem Satz: Die direkte Demokratie macht die repräsentative Demokratie perspektivisch repräsentativer. Es darf unterstellt werden, dass eine bürgerfreundlich geregelte direkte Demokratie das Vertrauen in die demokratischen Institutionen wachsen lassen kann. Für diese Wirkung muss die direkte Demokratie nicht einmal genutzt werden. Allein das bloße Vorhandensein verbindlicher Mitwirkungsrechte, mit denen sich die Bürgerinnen und Bürger notfalls vom Regierungshandeln unabhängig machen können, sorgt bereits dafür, dass die Kluft zwischen Regierten und Regierenden gemindert werden kann.

Der hier diskutierte Gesetzentwurf zielt auf die Einführung der direkten Demokratie als Initiativrecht nach dem Vorbild der Bundesländer. Notwendig wäre zudem – dies wird unten ausgeführt – die Einführung

- des Obligatorischen (Verfassungs)Referendums und
- des Fakultativen Referendums.

Unbedingt zu empfehlen ist, direkte Demokratie (auch in den Ländern) noch stärker mit den parlamentarischen Abläufen sowie mit partizipativen Dialogverfahren zu verknüpfen, um den Diskurs über die besten Lösungen zu befördern und die Qualität des Outputs zu verbessern. Dies schützt zudem vor dem Missverständnis, die direkte und parlamentarische Demokratie als gegeneinander gerichtet zu verstehen.

Gute Erfahrungen hat mit solcherart verschränkten Verfahren jüngst Irland gemacht. Dort werden seit 2012 gesellschaftliche Konfliktthemen in per Los besetzten Bürgerversammlungen behandelt. So wurden im Auftrag des Parlamentes 99 Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt, die die Wahlbevölkerung u.a. bzgl. Alter, Region und Geschlecht repräsentierten. Eines der schwierigsten Themen, das bis zu dem Zeitpunkt sehr restriktive Abtreibungsrecht, wurde mittels Dialogverfahren diskutiert und einem Kompromiss zugeführt, der im Referendum angenommen wurde. Vor allem sehr polarisierende Themen können damit einer für alle zufrieden stellenden Lösung zugeführt werden.

Im Einzelnen:

Zu Nummer 1

Artikel 23 1b

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung obligatorischer Volksentscheide vor, sofern **Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union** gemäß Artikel 23 GG vorgenommen werden. Gleichermaßen soll für völkerrechtliche Verträge gelten, die in einem besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Diese Vorschläge sind sehr zu begrüßen, sind solche Entscheidungen doch in der Regel mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbunden und einmal beschlossen, nur schwer wieder rückgängig zu

machen. Deshalb bedarf es hier einer besonderen Legitimation durch die Bevölkerung über die parlamentarischen Verfahren hinaus. Ergänzend wäre es hier nur konsequent, Entscheidungen auf Basis des Art. 24 GG, der bei der Übertragung von Hoheitsrechten an andere zwischenstaatliche Einrichtungen greift, ebenfalls einem obligatorischen Volksentscheid zu unterziehen.

Bei der Frage, in welchen Fällen die Bürgerinnen und Bürger zwingend ihre Zustimmung geben sollten, lohnt ein Blick in die Bundesländer. In Hessen und Bayern muss jede Verfassungsänderung den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden.

Änderungen des Grundgesetzes sind per se von großer Relevanz und Reichweite für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Um hier eine möglichst hohe Legitimation herzustellen, sollten auch diese zwingend einem Volksentscheid unterzogen werden.

Zu empfehlen ist außerdem, ein weiteres Instrument in das Repertoire direktdemokratischer Verfahren aufzunehmen: **das fakultative Referendum**. Dieses würde den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, über vom Bundestag (und Bundesrat) beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze abzustimmen, sofern in einer kurzen Frist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften eingereicht wird. Wir schlagen 500.000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen vor. Perspektivisch sorgt es – das zeigt die 145-jährige Geschichte in der Schweiz – für eine Steigerung der Kompromissfähigkeit im politischen Raum. Gesetzgebung wird intensiver vorbereitet (Vernehmlassung) und der Dialog zur Wählerschaft ernsthafter gesucht.

Da Gegenstand solcher Volksentscheide immer bereits beschlossene Vorlagen der repräsentativen Gremien sind (Referenden), leuchtet hier die Erforderlichkeit eines **Beteiligungsquorums**, einer Mindestbeteiligung (hier 25 %), damit ein solcher Volksentscheid gültig ist, nicht ein. Bei Referenden sind Quoren – welcher Art auch immer – noch weniger angebracht als bei Volksentscheiden, die durch ein Volksbegehrten eingeleitet werden.

Zu Nummer 2

Artikel 38 Absatz 2 GG

Die **Herabsetzung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre** halten wir für sinnvoll und zeitgemäß. Die politische Reife setzt heutzutage früher ein. Jugendliche sind genauso von politischen Entscheidungen betroffen wie Volljährige. Das politische Gewicht jüngerer Generationen nimmt aufgrund einer alternden Gesellschaft jedoch ab. Bei gravierenden Weichenstellungen, z.B. im Blick auf die Folgen der Erderwärmung, sollten die Anliegen jüngerer Menschen, die mit den Auswirkungen dieser Entscheidungen noch länger zu leben haben, stärker in den Blick genommen werden.

Begrüßt wird ebenso die **Ausweitung des Wahlrechts auf hier dauerhaft lebende Menschen** ohne deutsche Staatsangehörigkeit. In Zeiten einer sich immer stärker vernetzenden Welt leben immer häufiger Menschen über längere Perioden in Staaten, in denen sie nicht geboren wurden. Diese sind genauso betroffen von politischen Entscheidungen wie jene, die dort geboren sind und die entsprechende Staatsangehörigkeit besitzen. Eine **Kopplung des Wahl- und Abstimmungsrechts an die Staatsangehörigkeit** erscheint vor diesen Hintergrund nicht mehr zeitgemäß. Eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren für den Erwerb der Wahlberechtigung erscheint angemessen.

Zu Nummer 6

Artikel 82a

Absatz 1

Das hier vorgesehene Eingangsquorum bei der **Volksinitiative**, also der ersten Stufe eines direktdemokratischen Verfahrens, erscheint angemessen. Die Initiatoren bekommen damit ein Anhörungsrecht im Bundestag. Sinnvoll wäre hier noch, dem Bundestag eine Frist zu setzen, in der über den Vorschlag zu beraten ist. Wir schlagen sechs Monate vor. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen sollte der Bundesrat hier eingebunden werden.

Absatz 2

Der hier vorgeschlagene **Ausschluss bestimmter Themen** ist sinnvoll, hat jedoch nur klarstellenden Charakter, da eine Aufhebung des Föderalismus, die Änderung von Artikel 1 und 20 GG ohnehin nicht möglich sind. Sinnvoll ist auch der Zusatz, das Haushaltsgesetz von der Volksgesetzgebung auszuschließen, da es im Umkehrschluss bedeutet, dass Volksbegehren Folgekosten für den Bundeshaushalt nach sich ziehen dürfen, die bei der Aufstellung späterer Haushalte zu berücksichtigen wären.

Artikel 82b

Absatz 2

Das **Unterschriftenquorum beim Volksbegehen**, der zweiten Verfahrensstufe, ist mit einer Mio. Unterschriften bei einfachen Gesetzen angemessen. Bei der Bemessung der Hürde ist zu bedenken ist, dass diese auf Listen unter Angabe der persönlichen Daten zu sammeln sind. Die Verdopplung des Unterschriftenquorums bei **verfassungsändernden Volksbegehren** erscheint etwas hoch, bedenkt man, dass beim Volksentscheid noch einmal ein erhöhtes Beteiligungsquorum vorgesehen ist. Verständlich ist aber, dass hier eine höhere Hürde vorgeschlagen wird. 1,5 Mio. Unterschriften würden aus unserer Sicht hier ausreichen.

Absatz 3

Eine rechtliche **Vorprüfung von Volksbegehren** (präventive Normenkontrolle) ist im Unterschied zu den Regelungen in der Schweiz geboten, da die Bevölkerung nur über solche Vorlagen abstimmen sollte, die nicht gegen das Grundgesetz, EU-Recht oder völkerrechtliche

Vereinbarungen verstößen. Allerdings sollte die Prüfung nicht erst nach dem Volksbegehr, sondern bereits nach der ersten Verfahrensstufe, der Volksinitiative, ansetzen. So ist dies mittlerweile auch in sämtlichen Bundesländern geregelt. Erreicht eine Initiative, die gegebenenfalls Grund- und Minderheitenrechte angreifen möchte, nicht erst die zweite Verfahrensstufe, wird der Gesellschaft ihre Verbreiterung erspart. Zudem ist kaum vermittelbar, dass der enorme Aufwand für ein Volksbegehr sich im Nachgang als unnötig herausstellt, wenn die Klärung auch auf der Verfahrensstufe davor hätte erfolgen können.

Artikel 82c

Absatz 3

Positiv hervorzuheben ist, dass der Gesetzentwurf für den Fall eines Volksentscheids eine **eigene Vorlage des Bundestages** vorsieht, welche alternativ zur Abstimmung gestellt werden kann. Somit wird das Verfahren variantenreicher. Die Vorteile des parlamentarischen Verfahrens werden damit in das Volksbegehrungsverfahren integriert. Der Erarbeitung einer Alternativvorlage sollte noch die Beteiligung des Bundesrates nach Art. 77 GG Absatz 2 hinzugefügt werden, sofern es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelt.

Absatz 4

Von einem **Quorum bei der Abstimmung** ist abzuraten. Sind die Unterschriftenhürden einmal übersprungen, dann davon ausgegangen werden, dass in der Bevölkerung ein ausreichendes Interesse an der Abstimmung vorhanden ist. Dass eine kleine Minderheit ein Gesetz durchbringt, ist nahezu ausgeschlossen. Nur ohne Quorum ist hinreichend gewährleistet, dass die Gegenseite ebenfalls ihre Anhängerinnen und Anhänger an die Urne mobilisiert. Abstimmungsquoren verleiten zu demokratieunverträglichen Boykottaufrufen. In Bayern und Sachsen kommen Volksentscheide zu einfachen Gesetzen ohne Quorum aus.

Unabhängig davon sollte das Quorum, welches jetzt als Mindestbeteiligung (bei einfachen Gesetzen 15 %, bei grundgesetzändernden Gesetzen 25%) konzipiert ist, in ein Zustimmungsquorum umgewandelt werden. Beteiligungsquoren verleiten die Gegner einer Initiativen zu Boykottaufrufen, um den Entscheid an mangelnder Beteiligung scheitern zu lassen. Dies ist demokratieunverträglich. Ein Zustimmungsquorum bezieht sich nur auf die Ja-Stimmen und ist von daher für Boykott-Aufrufe weniger anfällig. In den Bundesländern wurden die Beteiligungsquoren nach und nach in Zustimmungsquoren umgewandelt.

Artikel 82d

Positiv hervorzuheben ist, dass Kostenerstattungs- und Spendentransparenzregelungen analog zum Parteiengesetz in Aussicht gestellt werden, die in ein Ausführungsgesetz aufgenommen werden sollen. Sie gehören in vielen Bundesländern mittlerweile zum Standard einer gut geregelten direkten Demokratie und gelten als Mittel gegen soziale Exklusion. Regelungen zur Offenlegung von Spenden sorgen dafür, dass die Abstimmenden

wissen, wer eine Initiative befördert. Zum Standard gehören in der Hälfte der Bundesländer auch die festgeschriebenen Abstimmungsbroschüren. Sie sind ein wesentliches Instrument, damit die Bürgerinnen und Bürger unabhängig davon, ob und wie sie Medien nutzen, informiert entscheiden können. Auch die Festlegung auf die freie Unterschriftensammlung wird ausdrücklich begrüßt.

Ralf-Uwe Beck
Mehr Demokratie e.V. | Sprecher

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache
19(4)241 B

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Petra Pau, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „*Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz*“ (BT-Drucksache 19/16) im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 18. März 2019.

I. Zusammenfassung

mehr als wählen e. V. unterstützt die Forderung nach mehr Bürger*innenbeteiligung des vorliegenden Gesetzesentwurfs, insbesondere die Forderung, dass Demokratie „auch gelebt werden können [muss]“ (BT-Drucksache 19/16, S. 1). Die Stärkung von Beteiligungsmöglichkeiten im Grundgesetz ist demnach sehr zu befürworten. Um aber nachhaltige, informationsbasierte Beteiligung, Meinungsbildung und Entscheidungen sicherzustellen, spricht mehr als wählen e. V. sich für die Einführung gelöster Bürger*innenräte aus. Geloste Gremien ermöglichen, dass möglichst repräsentativ zusammengesetzte Gruppen von Menschen gemeinsam Lösungen für politische Problemstellungen erarbeiten. Statt lediglich für direktdemokratische Elemente zu plädieren, ist es notwendig zu überlegen, wie Bürger*innenbeteiligung effizient und attraktiv für sowohl Bürger*innen als auch Politiker*innen gestaltet werden muss, damit sie als Mehrwert im politischen Prozess und nicht als Sand im politischen Getriebe wahrgenommen wird. mehr als wählen e. V. unterstützt die Initiative *es geht LOS*, die sich für die Einführung solcher Gremien auf Bundesebene einsetzt und damit die im Gesetzesentwurf adressierten Probleme nachhaltig beantwortet. Es gilt, Wege in der Praxis aufzuzeigen, die wirksam das im vorliegenden Entwurf attestierte Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Politik und Verwaltung angehen. Dies dient der Stärkung der repräsentativen Demokratie. Bürger*innenräte stehen dabei nicht in Konkurrenz zum parlamentarischen System.

II. Zum Gesetzesentwurf allgemein

Der vorliegende Gesetzesentwurf bietet eine wichtige Diskussionsgrundlage für die Einführung besserer und nachhaltiger Beteiligungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Die eingereichten Vorschläge liegen dabei auf zwei unterschiedlichen Ebenen und sollten im weiteren Antragsprozess gegebenenfalls getrennt behandelt werden.

Einerseits wird die Einführung direktdemokratischer Elemente im Grundgesetz gefordert, andererseits wird die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten angeregt. Insbesondere die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Menschen ab 16 Jahren und solche, die seit fünf Jahren in Bundesrepublik Deutschland leben (Art. 38 Abs. 2 GG), ist klar zu befürworten. Sicherlich bedarf es hier noch einer differenzierteren Ausgestaltung. Dass aber jeder Mensch, der in Deutschland lebt und sich an die damit verbundenen Pflichten hält, ein Recht auf Teilhabe hat, dient der Stärkung des repräsentativen Systems und sollte Kerngedanke einer demokratischen Gesellschaft sein.

Die Einführung direktdemokratischer Elemente in der hier dargelegten Form bedarf jedoch vertiefter Bearbeitung. Dies bezieht sich vor allem auf die Quoren, die zur Einbringung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 82a-c GG) angesetzt sind. Darüber hinaus gilt es zunächst die in Art. 82d GG als Ausführungsgesetz angesprochenen „Regelungen zur Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürger, zur Sicherung des freien Unterschriftenammlns, zum Ablauf des Verfahrens der Abstimmung und zur Kostenerstattung“ (BT-Drucksache 19/16, S. 10) festzulegen, denn besonders direktdemokratische Beteiligungsformen unterliegen der Gefahr externer Einflussnahme. Dies meint vor allem den Einfluss starker Lobbygruppen und die selektive Beteiligung aufgrund unterschiedlicher Bildungshintergründe und -zugänge, Sprachbarrieren oder ähnlichen Faktoren. „Die Bevölkerung direkt an den sie betreffenden Entscheidungen mitwirken zu lassen, stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement, stützt Entscheidungen auf einen breiteren gesellschaftlichen Konsens und aktiviert sie. Es ist Aufgabe von Politik, Betroffenen den Weg zu einer stärkeren Beteiligung zu eröffnen und möglichst alle Menschen in Entscheidungen einzubinden“ (BT-Drucksache 19/16, S. 6). Die bessere Einbindung von Bürger*innen in Entscheidungen erscheint durch direktdemokratische Elemente wegen der o. g. Einschränkungen nicht gesichert. Beteiligungsformate sollten daher nicht nur Beteiligung als solche, sondern viel eher informations- und dialogbasierten Austausch und nachhaltiges Lernen gewährleisten. Geloste Bürger*innenräte haben sich als Antwort auf diese Herausforderungen in der Praxis bereits bewährt und dienen der nachhaltigen Stärkung repräsentativer Demokratie.

III. Zu den einzelnen Punkten

A. Allgemeiner Teil

Eine wesentliche Begründung im vorliegenden Entwurf für die Einbindung von Beteiligungsformaten in das Grundgesetz besteht in dem Ziel, „möglichst alle Menschen in Entscheidungen einzubinden“ (BT-Drucksache 19/16, S. 6). Im Zuge dessen wird die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Menschen, die bereits seit fünf Jahren in Deutschland leben, sowie auf Menschen ab 16 Jahren gefordert. Diese Erweiterung des Art. 38 GG ist zu unterstützen. Deutschland ist seit langer Zeit ein Einwanderungsland. Alle Menschen, die in Deutschland leben, sollten unabhängig von ihrer Staatsbürger*innenschaft eine Möglichkeit zur Mitsprache bekommen. Rechte und Pflichten, der in Deutschland lebenden

Menschen sollten für jede*n im Einklang miteinander stehen. Integration kann nicht gelingen, wenn jegliche Form der Partizipation und effektiven Meinungsartikulation verwehrt bleibt. In Hinblick auf die Bedeutung der jungen Generation für die zukünftige Entwicklung des Landes ist eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ebenfalls zu befürworten.

Die Betonung der aktivierenden Rolle von Bürger*innen ist ein zentrales Argument für Beteiligungsformate über den Wahlgang hinaus. So auch im vorliegenden Gesetzesentwurf: „Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich wieder stärker mit der Politik, wenn sie etwas bewegen können. Sie übernehmen mehr Verantwortung, wenn sie selbst direkt abstimmen können“ (BT-Drucksache 19/16, S. 6). Reagieren wolle der Gesetzesentwurf also auf die zunehmende „Politiker[sic!]- und Politikverdrossenheit“ (ebd.) und so eine stärkere Einbindung in bundespolitische Entscheidungsprozesse gewährleisten. Diese Analyse ist nicht neu und insbesondere eine Ablehnung des sog. „politischen Berlin“ gewinnt an Popularität. Im Zeitalter der sozialen Medien und der schnelllebigen Informationsweitergabe im Internet lassen sich weitere Problemstellungen addieren: Politische Meinungsbildung wird stark geprägt durch sog. Filterblasen und Echokammern, die sich insbesondere durch den Einfluss sozialer Medien ergeben. Meinungsbildung findet so nur noch innerhalb der eigenen sozialen Gruppe statt, während es für politische Entscheidungsfindung eigentlich unabdingbar ist, verschiedene gesellschaftliche Positionen zu kennen und reflektieren. Um also als Bürger*in Verantwortung übernehmen zu können, bedarf es im Zweifelsfall einem hohen Grad an Informiertheit, um direktdemokratisch entscheiden zu können.

In direktdemokratischen Entscheidungsverfahren wird diese Aufbereitung von Information wesentlich durch Kampagnen und Unterschriftenaktionen auf der Straße gewährleistet. Dies ist ebenfalls ein probates Mittel im Wahlkampf und sicherlich wichtig, um kurzfristigen, direkten Austausch zu ermöglichen. Für die Entscheidung politisch vielschichtiger Sachverhalte bedarf es aber zumeist einer vertieften Beschäftigung mit einem Thema. Zusätzlich ist es wichtig, dass eine Vielzahl verschiedener, verlässlicher Informationen für eine Meinungsbildung herangezogen werden können. Außerdem hilft der Austausch mit anderen Menschen dabei, seine eigene Position zu reflektieren und gegebenenfalls mit Gegenmeinungen abzuwägen. Im vorliegenden Entwurf wird dies unter Art. 82d GG zusammengefasst und auf ein zu bestimmendes Ausführungsgesetz verwiesen. Dies erscheint der Tragweite solcher Entscheidungsfindungsprozesse nicht angemessen. Die Bereitstellung von verlässlichen Informationen, ebenso wie die Befähigung aller Menschen zur Beteiligung sollten als wesentliche Grundlagen des vorliegenden Gesetzesentwurfs verstanden werden und bedürfen einer ausführlichen Ausarbeitung. Entsprechend spricht mehr als wählen e. V. sich für Beteiligungsformate aus, die genau solche Grundlagen in den Vordergrund stellen und politische Bildung und Reflexionsfähigkeit fördern.

Eine vorgezogene Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Prüfung der Volksentscheide auf etwaige Verfassungswidrigkeit bei Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz ist zu unterstützen. Speziell niedrig festgelegte Quoren erleichtern die Durchführung von Volksentscheiden, die menschenverachtende Positionen vertreten und im Widerspruch zum Grundgesetz stehen.

B. Besonderer Teil

Insbesondere die Schwellen der Quoren in den Art. 82a-c GG erscheinen sehr tief angesetzt. So wird zwar einerseits dem Anspruch Rechnung getragen, Beteiligung niedrigschwellig zu ermöglichen. Andererseits verstärkt dies das Risiko, dass es ausreicht, wenn lediglich solche Menschen sich beteiligen, die sich auch sonst in den politischen Prozess einbringen. Dem o. g. Problem der Politikverdrossenheit wird so eher nicht Rechnung getragen. Die Erhöhung von Quoren würde nicht nur die Notwendigkeit zur Mobilisierung erhöhen, sondern so auch die öffentliche Wahrnehmung für ein Thema stärken. Gleichzeitig werden so ein breiter gesellschaftlicher Diskurs und eine mehrheitsfähige Entscheidungsfindung erleichtert.

Um dieser Komponente Rechnung zu tragen, ist ein geloster Bürger*innenrat als deliberatives und ergänzendes Gremium ein sinnvolles Beteiligungsformat. Durch ihre informationsbasierte Ausgestaltung und das dialogorientierte Format ermöglicht es Bürger*innen nicht nur die Teilnahme an politischer Entscheidungsfindung, sondern trägt auch zu einer differenzierten und pluralen Meinungsbildung bei. Bürger*innenräte als vorgelagertes Element bei Beteiligungsprozessen aller Art ermöglichen, dass bereits von Beginn an fundierte Ideen und Vorschläge in den politischen Entscheidungsprozess einfließen und sichern nachhaltige Akzeptanz von Entscheidungen. Das Format zwingt so gleichzeitig Politiker*innen zu differenzierten Vorschlägen und belebt den politischen Prozess. Es fördert die Diskussion und den Austausch entlang inhaltlicher Fragen, auch zwischen Bürger*innen und Politiker*innen.

IV. Geloste Bürger*innenräte

mehr als wählen e. V. und die Initiative *es geht LOS* setzen sich für die Verfestigung geloster Bürger*innenräte als ergänzende Gremien zu den bestehenden Organen der repräsentativen Demokratie ein. Die Teilnehmenden eines Bürger*innenrats werden ausgelost. Die Anzahl der Ausgelosten bemisst sich hierbei an der Größe der betroffenen Kommune / Entscheidungsebene. Mittels qualifizierter Zufallsauswahl werden dabei Alter, Geschlecht und Region berücksichtigt. In besonderen Fällen ist außerdem die bewusste Ansprache unterrepräsentierter Gruppen denkbar, um eine möglichst repräsentative Zusammensetzung dieser Gremien zu gewährleisten. Ein Bürger*innenrat tagt an mehreren Wochenenden und berät eine bestimmte politische Fragestellung. Durch Moderation sowie Expert*innen- und Betroffenenvorträge wird hierbei sichergestellt, dass alle Teilnehmenden auf ähnlicher Informationsgrundlage

miteinander reden können. Die Arbeit erfolgt in wechselnden Kleingruppen. Professionelle Moderation sowie Kleingruppenarbeit stellen sicher, dass jede*r Teilnehmende sich einbringt und gehört wird. Die am Ende erarbeitete Entscheidung, Forderung oder Handlungsempfehlung wird gemeinsam beschlossen, das Abstimmungsverhalten dabei ähnlich wie in Enquete-Kommissionen transparent dargelegt. Die erarbeiteten Vorschläge werden dem jeweils zuständigen Parlament zur Beratung vorgelegt. Teilnehmenden eines Bürger*innenrats wird eine Aufwandsentschädigung gezahlt, außerdem wird durch Kinderbetreuung sowie Übernahme von Fahrt- und Übernachtungskosten gewährleistet, dass so viele Menschen wie möglich partizipieren können.

Bürger*innenräte dienen somit nicht nur als innovatives Beteiligungsformat, sondern leisten gleichzeitig politische Bildung und aktivieren die gemeinschaftliche Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Sichtweisen innerhalb einer Gesellschaft. Durch die wechselnde Kleingruppenarbeit wird der Austausch verschiedener Standpunkte ermöglicht und der Horizont über die eigene Meinung hinaus erweitert. Bürger*innenräte stiften somit gesellschaftlichen Zusammenhalt und fördern dialogorientierten, informationsbasierten Austausch. Die gelosten Bürger*innen können so mit geringen Mitteln kurzfristig einen wichtigen überparteilichen und „interessenneutralen“ Input zu einem relevanten Thema leisten.

mehr als wählen e. V. hat im Februar 2019 erfolgreich den ersten Frankfurter Demokratiekonvent in Kooperation mit der Stadt Frankfurt und dem Oberbürgermeister Peter Feldmann durchgeführt. 50 ausgeloste Frankfurter*innen haben an drei Tagen gemeinsam eine Handlungsempfehlung für bessere Bürger*innenbeteiligung in Frankfurt erarbeitet. Ein Zugriff auf die Meldedaten, der für die Auslosung notwendig ist, ist nach §46 Bundesmeldegesetz (Gruppenauskunft) zulässig, da ein hoheitliches öffentliches Interesse für die Datenverwendung begründbar ist. Unter besonderer Berücksichtigung der heterogenen Bevölkerung Frankfurts sind ein Drittel der Teilnehmenden über die Ansprache unterrepräsentierter Gruppen ausgewählt worden. Eine wesentliche Forderung der erarbeiteten Handlungsempfehlung ist die Etablierung eines halbjährlich tagenden gelosten Gremiums (Arbeitstitel: „Frankfurter Konvent“), das auch Agenda-Setting-Funktion hat. Dies zeigt, dass sich das Format auch in der Praxis bewährt und angenommen wird. Das Feedback von Teilnehmenden, Stadtverordneten und der Presse war ebenfalls positiv. Die Durchführung des nächsten Demokratiekonvents ist für das Jahr 2020 geplant.

Weitere zivilgesellschaftliche Initiativen in ganz Deutschland arbeiten an der Umsetzung ähnlicher Modelle, zum Beispiel der Verein Allianz für WERTEorientierte Demokratie e. V. in Freiburg. Auch international sind Bürger*innenräte gängige Praxis von Bürger*innenbeteiligung. In Irland hat eine solche *citizens' assembly* einen wesentlichen Beitrag zur Legalisierung der gleichgeschlechtliche Ehe und des Rechts auf Abtreibung geleistet; über die dort erarbeiteten Ergebnisse wurde in einem anschließenden Referendum durch die gesamte Bevölkerung abgestimmt. Im

österreichischen Vorarlberg sind Bürger*innenräte in der Landesverfassung verankert. Auch in den USA, Kanada und Belgien gibt es vergleichbare Formate.

V. Verweise und Transparenz

Katharina Liesenberg ist Mitgründerin von mehr als wählen e. V. und arbeitet als Projektleitung für die Initiative *es geht LOS*. *Es geht LOS* ist eine gemeinsame Initiative von Demokratie Innovation e. V. und bürgerpolitik.org. Weitere Informationen zu mehr als wählen e. V. und *es geht LOS* finden sich unter www.mehralswaehlen.de und www.esgehtlos.org. Einblick in den Ersten Frankfurter Demokratiekonvent gibt es unter www.demokratiekonvent.de. Für weitere Rückfragen und vertieften Austausch zu den verschiedenen Initiativen in Deutschland, sowie Österreich, Irland und Kanada steht Katharina Liesenberg unter liesenberg@mehralswaehlen.de zur Verfügung. Einschlägige deutschsprachige Literatur zu diesem Thema ist “Die Konsultative” (Nanz, Leggewie 2016), “Demokratie und Lotterie” (Buchstein, 2009) sowie “Das schwere Los der Demokratie” (Baron, 2014).

Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf der LINKEN
„zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz“.

1. Der Entwurf will die Aussage des Grundgesetzes, nach der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 GG), ernst nehmen und die Bevölkerung durch Schaffung geeigneter Instrumente auf Bundesebene an der Ausübung der Staatsgewalt maßgeblicher als bisher beteiligen. Außerdem soll das Wahlrecht auf weitere Personengruppen erstreckt werden. Ich befasse mich im Folgenden nur mit dem Aspekt der direkten Demokratie, die durch die Einführung von **Volksinitiative** (E: Art. 82 a GG), **Volksbegehr**en (E: Art. 82b GG) und **Volksentscheid** (E: Art. 82 c GG) ausgebaut werden soll.

Die Staatsform der Demokratie ist für uns alternativlos – dies schon mit Blick auf das Grundgesetz, aber auch – das lässt sich hier und jetzt sicher für die meisten sagen – weil **sie** und keine andere **gewollt** ist. Da liegt es nahe, den nächsten Schritt zu gehen und das Votum für Demokratie zu einem Votum für „Mehr Demokratie“ bzw. für „so viel Demokratie wie möglich“ zu machen. Und es drängt sich bei einem Vergleich zwischen **Repräsentativer** und **Direkter** Demokratie auf, das gewünschte „Mehr“ in der Organisationsform der direkten Demokratie zu sehen.

Als Prototyp der direkten Demokratie auf allen Ebenen staatlichen Handelns gilt uns die Schweiz. Sie kennt zwar nicht, wie der vorliegende Entwurf, die **Gesetzesinitiative**, wohl aber die **Volksinitiative zur Ergänzung oder Änderung der Verfassung** sowie ein Recht, gegen beschlossene Parlamentsgesetze das sog. **fakultative Referendum** zu ergreifen, mit der das Gesetz blockiert wird. Das sog. **obligatorische Referendum** schließlich bedeutet, dass eine Änderung der Verfassung, **ebenso** wie der Beitritt der Schweiz zu **übernationalen Organisationen** dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss.

Dieses Dreigestirn an Volksrechten hat der Schweiz weltweit den legendären Ruf einer Superdemokratie eingetragen. Der ehemalige UN-Sonderbotschafter *für die Förderung einer demokratischen und*

gerechten internationalen Ordnung, Alfred de Zayas, Politologe, Historiker und Sachbuchautor, preist sie als „*einige Demokratie, die ich kenne*“ und empfiehlt sie gar als „*Modell für die Welt... weil hier eine gewisse Korrelation zwischen dem Willen des Volkes und der Politik*“ bestehen.

Und tatsächlich: Obwohl praktisch ohne natürliche Ressourcen weist das Alpenland seit langem eine politische und wirtschaftliche Stabilität auf, von der andere europäischen Länder nur träumen können. Es liegt daher nahe, die tieferen Gründe für diesen Befund in den politischen Rahmenbedingungen zu suchen, unter denen die Schweizer leben. Und man kann wohl ohne Übertreibung sagen, dass sowohl die Selbst- als auch die Fremdwahrnehmung bei dieser Suche alsbald auf die **direkte Demokratie** stoßen würde. Sie ist den Schweizern heilig und kein heutiger Politiker käme je auf die Idee, an ihr zu rütteln.

2. Die Argumente, die der vorliegende Entwurf für den Ausbau direktdemokratischer Elemente ins Feld führt, unterscheiden sich kaum von denen, die gemeinhin – auch in der Schweiz – für diese Staatsform streiten. Zusammengefasst laufen sie darauf hinaus, dass der in die Entscheidungsprozesse maßgeblich einbezogene Bürger verantwortungsbewusster, aufgeklärter, mit Staat und Politik identifizierter und letztlich zufriedener sei als der, dem die politische Klasse („die da oben“) mit ihren abgehobenen Entscheidungen nur eine **Objektrolle** zuweise. Mitwirkungsrechte ließen das Verständnis und damit die Akzeptanz für politische Verfahren und Entscheidungen wachsen und stellten so ein probates Mittel dar, die allgegenwärtige, unproduktive Politikverdrossenheit einzuhegen. In den Auseinandersetzungen um das bessere Konzept entstehe eine Debattenkultur, würden Dialog und Konsens gefördert und das zivilgesellschaftliche Engagement, ja sogar die Abwehrkräfte gegen menschenunwürdige Auffassungen gestärkt. Die Lebenswirklichkeit der Bürger werde mit den Entscheidungsprozessen verknüpft; Legitimation und Akzeptanz des politischen Systems würden im unmittelbaren Wettbewerb der Ideen stabilisiert. Die Politik werde so nachhaltig und stetig durch die von ihr Betroffenen (mit-)bestimmt.

Wer wünschte sich dies alles nicht? Und wenn tatsächlich die im Entwurf vorgeschlagenen Instrumente zumindest in die Nähe des beschriebenen Zustands führen würden, so gäbe es wenig Gründe, sich der Einführung von Volksinitiative/ Volksbegehren/ Volksentscheid zu verweigern. Einige Zweifel sind immerhin angebracht:

3. Es ist nicht zu übersehen, dass die Argumentation für direkte Demokratie mit Unterstellungen arbeitet. Die prognostizierte Bürgerzufriedenheit ist ein **alltagspsychologisch** fundierter Glaubenssatz mit wenig **empirischer** Rückbindung. Daran ändert nichts, dass sich Bürger in gelegentlichen Umfragen meist sehr positiv zur direkten Demokratie äußern: sie gehen davon aus, dass sich **so ihr** Bürgerwille besser durchsetzen lasse – und nicht etwa der des politischen Gegners, bzw. des konkurrierenden Sozialmodells. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Pluralität und sozialer Ungleichheit ist diese Hoffnung allerdings um nichts begründeter als ihr Gegenteil.

Der Haupteinwand gegen eine direktdemokratische Gesetzgebung auf Bundesebene ist zweistufig und knüpft zunächst an den Umstand an, dass der Stimmbürger auf den Initiativtext nur mit **Ja** oder **Nein** antworten kann. Er muss also die Vorlage, an der er im Regelfall nicht mitgewirkt hat (auch die Initianten und ihre Unterstützer sind nicht **die** Bevölkerung), annehmen oder ablehnen, ohne die Möglichkeit, eigene Vorstellungen (etwa eine **Kompromisslösung**) einzubringen. Und es kommt hinzu, dass er bei komplexen Materien die Implikationen seines Tuns kaum je überblicken kann. Seine Informationen bezieht er im Regelfall aus der Presse, zunehmend auch aus den sozialen Medien, womit die Engführung durch die Filterblase bereits vorprogrammiert ist. Der Abstimmende weiß im Einzelnen gar nicht worüber er abstimmt. Seine Anknüpfungspunkte sind Stimmungen, Gefühle, Ängste oder eigene Interessen.

Ein Beispiel aus der Schweiz: Thomas Minder, Schweizer Unternehmer und Ständerat, war im Jahr 2013 (!) mit einer Initiative aus dem Jahr 2005 (!) erfolgreich, mit der – auf dem Kulminationspunkt der länderübergreifenden Debatte über zu hohe Managergehälter – diese in vieler Hinsicht begrenzt werden sollten. Für die sog. Abzocker-Initiative („*Initiative zur Begrenzung von Managergehälter*“) stimmten knapp 68% der Schweizer. Nur kurz wurde „*der Sieg des kleinen Mannes über die Konzernherren*“ bejubelt. Spätere Umfragen zeigten, dass die Bürger (96%!) tatsächlich gemeint hatten, über eine konkrete Begrenzung der Gehälter abzustimmen. In Wahrheit ging es (den Wirtschaftsjuristen wird es nicht wundern und 4% (!) der Abstimmenden hatten es gewußt) um äußerst komplizierte und umfangreiche Neuregelungen des Aktienrechts (sedes materiae der Salärfestsetzung), deren Neufassung durch die Minder-Initiative in der Folgezeit vor allem die mit der Umsetzung befassten Anwaltskanzleien reich, die Manager aber keineswegs ärmer gemacht hat.

Der Fall führt direkt zu Stufe zwei des Gegeneinwands, nämlich zu der Befürchtung, die direkte Demokratie sei die Bühne der Vereinfacher, Populisten und Lobbyisten. Und in der Tat: Wer Abstimmungskämpfe in der Schweiz als teilnehmender Beobachter verfolgt hat, weiß, wie mit plakativen Aussagen („*Abzocker*“) und Bildern Stimmung zu machen ist. Da werben lachende und weinende Glühbirnen für (oder gegen) ein Energiekonzept, da zermaltet ein schwarzer Stiefel die kleine Schweiz und will damit die Folgen der sog. Masseneinwanderung deutlich machen, da wird ein schwarzes Schaf aus einer Herde von einem weißen Schaf mit Huftritt herausgekickt, um augenfällig zu machen, dass es ein Problem der Überfremdung gebe. Oder es wird – geradezu standardmäßig – mit den „*fremden Richtern*“ gedroht (EMRK), um den Schweizer Stimmbürger für das Motto „*Landesrecht vor Völkerrecht*“ zu erwärmen.

Diese sog. *Selbstbestimmungsinitiative* der nationalkonservativen SVP ist übrigens am 25. 11. 2018 mit 67% der abgegebenen Stimmen abgelehnt worden. Das Stimmvolk fand es nicht geboten, Schweizer Recht grundsätzlich dem Völkerrecht überzuordnen. Regierung und Bundesrat sowie die Wirtschaftsverbände hatten ihre diesbezüglichen, allerdings unverbindlichen NEIN-Empfehlungen abgegeben, und das Schweizer Stimmvolk ist dem (anders übrigens als bei Minder) gefolgt und hat seine politische Weisheit bewiesen, indem es die politischen und wirtschaftlichen Schäden einer solchen verfassungsmäßigen Ermächtigung zum Vertragsbruch richtig bewertete und die Initiative versenkte.

4. Aber Weisheit des Volkes ist ein schwankendes Fundament, und die Ergebnisse von Volksinitiativen sind in hohem Grade zufällig. Es scheint daher nicht unplausibel, vom Volksgesetzgeber mehr zu verlangen als guten Willen, Betroffenheit und ein diffuses Unbehagen am derzeitigen Zustand. Politik ist nicht der Ort individueller oder gruppenspezifischer Wunscherfüllung, sondern die Kunst des Austarierens gegenläufiger Interessen. Und auf diesem Parkett wird sie nur etwas ausrichten, wenn Verfahrenskompetenz und Handlungsmittel so gebündelt auftreten, dass die gewünschte Wirkung mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.

Vor allem aber ist zu bedenken: Ob die direkte Demokratie dafür besser geeignet ist als das Repräsentativsystem hängt sicher nicht nur von den zur Verfügung gestellten Institutionen, Regeln und Verfahren ab, sondern auch und vielleicht sogar zuvörderst von Bedingungen, die eine Volksinitiative gerade nicht herstellen kann, nämlich von der Mentalität und Geschichte des jeweiligen Volkes.

Wie man weiß, ist die moderne Schweiz im staatstheoretischen Sinne eine **Willensnation**, also eine bewusst gewollte, staatliche Gemeinschaft von Bürgern unterschiedlicher Sprache, Kultur und ethnischer Herkunft. Es gibt vier Landessprachen und die Achtung der Besonderheiten einer jeden Gruppe ist gewissermaßen der Humus, auf dem das Gemeinwesen gedeiht. Das **Konkordanzprinzip**, also die Verpflichtung darauf, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure in den politischen Prozess einzubeziehen und Entscheidungen möglichst im **Konsens** zu treffen, ist eine Art Staatsreligion. **Zentrale** Regierungsformen würden der Idee eines solchen Zusammenschlusses elementar zuwiderlaufen. Der Gedanke größtmöglicher Selbstbestimmung, aber auch des Minderheitenschutzes und der Politik „von unten nach oben“ (**Subsidiarität**) ist ihm von vorn herein immanent. Bezeichnenderweise gibt es in der Schweiz auch nicht Regierung und Opposition, sondern die sieben Bundesräte (Minister) sitzen dem Parteienproporz entsprechend gleichberechtigt am runden Tisch – unter jährlich wechselndem Präsidium.

Die direkte Demokratie ist die dem **Konkordanzstaat** adäquate Form der politischen Entscheidungsfindung. Sie basiert auf gemeinsamen Wertvorstellungen, setzt die ständige Bereitschaft zur Solidarität und eine gewisse Überschaubarkeit der Verhältnisse voraus. Mit achteinhalb Millionen erreicht die Schweizer Bevölkerung nicht einmal die Hälfte des größten Bundeslandes der Bundesrepublik (NRW), das heißt, zur Identität des Schweizer Bürgers gehört auch die Vertrautheit mit Land und Leuten.

Nicht weniger mentalitätsbildend wie das Konkordanzsystem ist das sogar in der Bundesverfassung verankerte und tatsächlich gelebte **Milizsystem**, bei dem öffentliche Aufgaben vom Bürger nebenberuflich und ehrenamtlich ausgeübt werden: „*Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei*“ (Art. 6 BV). Es liegt auf der Hand, dass unter dieser Maxime andere Standards des Miteinander erfahrbar werden als in einer Tradition des Durchregierens von oben nach unten. Möglicherweise sind diese Gemeinschaftswerte dafür mitverantwortlich, dass die Schweiz sich eher nach innen ausrichtet und weniger geübt ist, mit Fremdem umzugehen – einige erfolgreiche Volksinitiativen der SVP scheinen in diese Richtung zu deuten. Aber im Kleinstaat, der neben allem anderen gelernt hat, in internationalen Beziehungen äußerst erfolgreich zu operieren, sind auch Weltoffenheit und Toleranz sorgsam gepflegte Tugenden.

All dies sind Fundamente der direkten Schweizer Demokratie. Die Initianten des vorliegenden Entwurfs mögen selbst abwägen, ob eine Übertragung der Grundregeln der Volksherrschaft auf deutsche Verhältnisse erfolgversprechend sein kann. Für das Gelingen der Schweizer Demokratie ist jedenfalls das **Schweizer Volk** die entscheidende Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiele.

Regina Ogorek

Ein neuer Star am Politikhimmel – direkte Demokratie II.

1.

Es ist schon ein wenig merkwürdig. Dass sich äußerst rechte und äußerst linke Positionen nicht selten auf geheimnisvolle Weise ähneln, ist bereits manchem aufgefallen. Insofern ist es nur vordergründig überraschend, dass im Deutschen Bundestag die Abgeordneten der Partei DIE LINKE und die der AfD mit Blick auf die Forderung nach *mehr Volksbeteiligung* geradezu unisono reden. Natürlich mit wechselseitiger Verachtung und Betonung der gravierenden Unterschiede, die aber, fasst man (nur) das Ergebnis ins Auge, so gravierend eben nicht sind: Die AfD fordert allenthalben Volksabstimmungen »*nach Schweizer Vorbild*«, und DIE LINKE hat unlängst einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der den Imperativ des Grundgesetzes, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20, I, 1 GG), wirklich ernst nehmen und die Bevölkerung mittels geeigneter Instrumente auch *auf Bundesebene* an der Ausübung der Staatsgewalt maßgeblich beteiligen will. Vorgeschlagen wird der »*Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz*« (Bundestagsdrucksache 19/16), nach welchem *Volksinitiative*, *Volksbegehren* und *Volksentscheid mit Verfassungsrang* einzuführen seien.

Das Denkwürdige an diesem Vorstoß ist freilich nicht der Inhalt als solcher – der entspricht auch früheren Vorschlägen aus dem linken Spektrum – als vielmehr der Umstand, dass die bürgerlichen Parteien den Vorschlag nicht mit der gewohnten Glattheit als Ideologie oder linke Traumtänzerei verwerfen. Die Forderung nach Ausbau der direkten Demokratie wird vielmehr mit unterschiedlicher Intensität und Glaubwürdigkeit als letztlich auf eigenen Wünschen beruhend okkupiert.

Freilich gibt es dabei Abstufungen. Die FDP etwa, traditionell ein Fels vor jeglicher direktdemokratischer Brandung, erlaubt es ihrem Vorsitzenden mit folgendem Statement, Ambivalenz zu zeigen: »*Die*

FDP ist in ihrem Programm offen für die direkte Demokratie, ich bin es nicht« (Christian Lindner, WELT vom 19.9.2017). Nur einen Monat später aber tritt Frank Sitta, stellvertretender Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion und Teilnehmer der Jamaika-Sondierungen, per YouTube ganz »offen« für diese Beteiligungsform ein, weil, man habe es doch während der Flüchtlingskrise beobachten können, Bürgerbeteiligung zu einer wünschenswerten Politisierung *der Menschen* führe (sic!). Die Grünen waren – mit rechtsstaatlich verfeinerter Semantik und ohne allzu sehr zu drängeln – schon immer dafür, die Bevölkerung vermehrt in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die CSU wiederum hatte sich bereits auf ihrem Parteitag 2017 im »*Bayernplan*« mit Mehrheit nicht nur für Mütterrente und Obergrenze, sondern auch für den institutionellen Ausbau der Volkssouveränität ausgesprochen (»*Wir wollen in wichtigen politischen Fragen bundesweite Volksentscheide einführen*«), und die bis dahin widerspenstige CDU findet letztlich auch den Anschluss, indem sie 2018 ihren Jungstar Philipp Amthor aufbietet, der zwar den Antrag der AfD zur Einsetzung einer Enquête-Kommission: »*Direkte Demokratie auf Bundesebene*« mit kesser Rhetorik zurückweist – um dann allerdings zu betonen, dass es sich eigentlich um ein »*sehr berechtigtes Grundanliegen*« handle, für welches die Koalition aus CDU und SPD keine *Enquête-* (natürlich nicht), wohl aber eine *Expertenkommission* einzusetzen plane. Die SPD schließlich steht wohl der Mitgliederbefragung etwas näher als der direkten Demokratie auf Bundesebene, hat sich aber (s.o.) mit dem Koalitionspartner auf intensive und grundsätzlich wohlwollende Abklärung geeinigt.

2.

Angesichts dieser neuen Affinität zu einem lange verworfenen *Projekt* stellt sich die Frage, ob sich vielleicht eine Art Paradigmenwechsel anbahnt, bei dem sich die traditionelle Abneigung der etablierten Parteien gegen die *direkte Demokratie auf Bundesebene* allmählich in eine mit verschiedener Lautstärke vorgetragene *Hymne auf diese Form der direkten Mitsprache* verwandelt. Die Gründe hierfür dürften auf sehr verschiedenen Ebenen liegen. Da ist die Zeitenwende 1989. Auf die Einheitseuphorie folgte in den 90er Jahren allerorten der harte Kontakt mit der Nachwenderealität. Zwar war zusammengewachsen, was zusammengehörte, aber die neue Familie fremdelte gewaltig:

Enttäuschte Erwartungen einerseits (*sind wir denn die schlechteren Deutschen?*) und Konfrontation mit den Kosten der Einigung auf der anderen Seite (*mehr geht nicht*) – bei ausbleibender Dankbarkeit seitens der Erlösten. Stattdessen Kriegsgewinnler und Abwicklungsopfer, Wessis und Ossis eben, die sich alles ganz anders vorgestellt hatten. Statt mit Lob und Anerkennung überhäuft zu werden, bekamen die Architekten der Einheit und ihre Nachfolger keine neuen Wählerstimmen, sondern Kritik von allen Seiten. Die politische Ernte führten andere ein.

Das Aufblühen der politischen Ränder wiederum, zweifellos ein wichtiger Schrittmacher der aktuellen Diskussion, wurde befördert durch neue Informations- und Kommunikationsformen, die es erlaubten, Scharen hinter der eigenen Weltsicht zu versammeln, ohne auch nur das Haus zu verlassen. Die digitale Revolution fraß nicht ihre Kinder, sondern verwirrte sie. Unsicherheit führte zum Vertrauensverlust, und der mündete in Unzufriedenheit mit fast allem. Vor allem mit den undurchschauten Entscheidungen durch *die da oben*. Die empathielose Routine der etablierten Politik begünstigte das Gefühl, es besser zu können: *Wir sind das Volk!*

Die gebeutelten Repräsentanten und ihre Organisationen hatten also durchaus Grund, sich nach neuen Stabilisatoren umzusehen. Bürgerbewegungen mit Gestaltungsabsichten, vormals lästige Störenfriede, erschienen plötzlich in positivem Licht. Solange man selbst als *Volkspartei* fest im Sattel saß, bestand kein Bedarf nach solcherart Hilfestellung von unten. Mit den Verwerfungen der politischen Landschaft von den Rändern her wird aber jeder Strohhalm zum Rettungsanker. Macht abzugeben heißt eben auch ein Stück Verantwortung abzugeben. Wer sich in den politischen Entscheidungsprozess konstruktiv einbringen kann, wird sich nicht mit Kritik verausgabten, sondern anhand der eigenen Vorschläge die prekären Gesetze der Konsensbeschaffung erfahren. Dass man mit dem Versprechen auf Volksbeteiligung nicht »*das Volk*«, sondern nur ein knappes Drittel und in erster Linie die gebildete Mittelschicht erreicht (der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel spricht von einer *sozial verzerrten Schrumpfversion des Volkes*), mindert den Legitimitätsgewinn für das politische Establishment in keiner Weise, und auch die neuen Chancen des Bürgerkontakts werden nicht ungern ergriffen.

Der Eindruck, dass hier etwas in Bewegung geraten ist, verstärkt sich noch, wenn man einen Blick zu unseren Nachbarn riskiert: In *Italien* enthält der *Koalitionsvertrag* zwischen Fünf-Sterne-Bewegung

und Lega einen ganzen Strauß neuer partizipativer Elemente – inklusive Gesetzesinitiative und Wegfall des Beteiligungsquorums beim abschaffenden Referendum (Kap. 19). Im genuin *zentralistischen Frankreich* tragen die Gelbwesten Spruchbänder mit »RIC« durch die Straßen (*référendum d'initiative citoyenne*), und die Sozialisten wollen mittels Initiative die von Macron reduzierte Vermögenssteuer wieder auf alte Höhen zurückregeln. Die konservativen Republikaner wiederum prüfen die Möglichkeit, via Referendum die Benzinsteuererhöhung zu revozieren, vielleicht sogar die gesamte Energiewende rückgängig zu machen. Die Linkspartei »Unbeugsames Frankreich« streitet für Volksinitiativen auf Verfassungsebene, und Premierminister Edouard Philippe sinniert so weise wie leise: »Ich sehe nicht, wie man dagegen sein könnte.« (FR-online, 19.12.2018).

3.

Genau hier liegt das Problem. Denn ist das Zauberwort erst einmal ausgesprochen – will heißen: in den politischen Diskurs eingeführt –, kommen die Kritiker der direkten Demokratie in ziemliche Argumentationsnöte. Wenn nämlich, was rundum betont wird, das Prinzip der Volksherrschaft alternativlos ist, dann ist es nur konsequent, daraus die Forderung nach *so viel Demokratie wie möglich* abzuleiten, und die Annahme, dass direkte Demokratie *mehr* an Volkssouveränität bietet als das Repräsentativsystem es vermag, scheint prima facie äußerst naheliegend.

Hinzu kommt, dass seit einiger Zeit stimmgewaltige NGOs für den Ausbau der Bürgerbeteiligung die Trommel röhren, was im Zeitalter digitaler Dauerpräsenz von Sender und Empfänger nie dagewesene Mobilisierungschancen eröffnet, dass weiterhin Umfragen (nicht selten von eben diesen NGOs durchgeführt) regelmäßig Traumquoten bei der Bevölkerung für Einführung oder Stärkung der direkten Demokratie ergeben und dass schließlich der ängstliche Blick nach *rechts außen* eine berechtigte Sorge befördert: Wenn wir jetzt nicht mitreisen, ist auch dieser Zug in Richtung AfD-Populismus abgefahren.

Und hat der französische Premier nicht vielleicht Recht? Ist der Bürger, der in die Entscheidungsprozesse eingebunden wird, nicht tatsächlich aufgeklärter, verantwortungsbewusster, mit Staat und Politik identifizierter und letztlich zufriedener als der, dem die politi-

sche Klasse vorbestimmt, was seinem Nutzen frommt? Mitwirkungsrechte, so wird von den Befürwortern vorgetragen, lassen das Verständnis für und die Akzeptanz von politische(n) Verfahren und Entscheidungen wachsen, legitimieren und stabilisieren so das politische System, sind probate Mittel gegen Politikverdrossenheit und befördern eine Debattenkultur, die für den notwendigen gesellschaftlichen Konsens unverzichtbar ist. Die Lebenswirklichkeit der Bürger wird, wie es heißt, mit den sie betreffenden Entscheidungen verknüpft, und wenn es nach den Hoffnungen der Initianten des eingangs genannten Gesetzesentwurfs geht (vgl. »*Begründung*«), wirken die so angestoßenen Diskussionen sogar purgierend: »*Die Auseinandersetzung mit provokanten bis hin zu rassistischen Denkmustern und politischen Vorhaben stärkt die Fähigkeit der Bevölkerung zur gesellschaftlichen Verantwortung. Menschenunwürdige Auffassungen können in einem Widerstreit besser bekämpft werden, als wenn man sie schlicht ignoriert.*«

4.

Es ist nicht zu übersehen, dass hier mit *alltagspsychologisch fundierten Glaubenssätzen* hantiert wird, die wenig empirische Abstützung erfahren haben. Das schwer begründbare Vertrauen in die Durchsetzungskraft des moralisch höherstehenden Arguments überspielt die Erfahrung, dass es auch genau umgekehrt sein kann, dass es oft höchst egoistische Motive sind, die den Stimmhörer an die Urne treiben. Für mehr Wohnraum in den Großstädten stimmt eben nicht derjenige, der bereits gut untergebracht ist und stattdessen lieber auf einer riesigen Freifläche Drachen steigen lässt (Volksentscheid Berlin 2014, Tempelhofer Feld). Der chancenlose Wohnungssuchende hingegen wird mit Freuden für eine Reichensteuer votieren.

Immerhin darf man bei der Berliner Abstimmung unterstellen, dass die Bürger wussten, was sie taten – oder es jedenfalls wissen konnten. Die Argumente und auch der *Kompromissvorschlag* (20% der Fläche für die städtische Wohnbebauung, 80% für die Drachen) lagen überschaubar auf dem Tisch, und es bedurfte keiner Spezialkompetenz, um mit Blick auf die Vorlage das Für und Wider abzuwagen. An dieser Überschaubarkeit fehlt es jedoch oft – und dies umso mehr, je komplexer sich der zu beurteilende Sachverhalt darstellt, was wiederum in unmittelbarer Beziehung zur Größe des Gemein-

wesens steht, in dem abgestimmt wird. Kommunale Belange sind für den Bürger am ehesten durchschaubar (»*brauchen wir ein neues Schwimmbad?*«, oder, schon etwas anspruchsvoller: *Waldschlößchenbrücke contra Weltkulturerbe*). Auch auf Länderebene kann Nachvollziehbarkeit noch gegeben sein (Bayern: »*Rettet die Bienen!*«), muss es aber keineswegs. Die aktuell in NRW laufende Initiative »*Aufbruch Fahrrad*« (bis 2025: 1000 km 4 m breite und kreuzungsfreie Rad-schnellwege u.v.a.m.) dürfte hinsichtlich der Folgen für den Finanzhaushalt des Landes, dessen Verkehrssituation und Wirtschaftskraft schon recht hohe Anforderungen an das Stimmvolk stellen, was sicher auch für die gerade startende Berliner Initiative zur Enteignung von privaten Wohnungsbaugesellschaften zutrifft. Aber auch hier sind die Konsequenzen *cum grano salis* dem durchschnittlichen Bürgerverstand noch zugänglich – sofern er nur bereit ist, sich mit der umfänglichen Vorlage auseinanderzusetzen. Bei Bundesgesetzen, nicht selten mit supranationalen Implikationen, ist dies nicht mehr der Fall: Pflegenotstand, Kapitalertragssteuer, Verwahrung von Gefährdern, Scheinselbständigkeit, Impfpflicht, Energiewende, Urheberrecht, Organspende, Sozialabgaben, Konzernverantwortung – alles das sind Stichworte, zu denen der Normalbürger meist eine dezidierte Meinung hat, von deren Tragweite im Regelungskontext er aber gemeinhin nichts ahnt.

Kann er auch nicht, denn seitdem der Mensch die Höhle verlassen hat, kämpft er mit ständig zunehmender und kaum beherrschbarer Unübersichtlichkeit sowie mit den Folgen der Notwendigkeit, wichtige, ihn betreffende politische Entscheidungen in die Hände anderer zu legen. Selbst die Informationsbeschaffung muss er outsourcen und im Übrigen darauf vertrauen, dass seine Quellen seriös sind. Internet und Filterblasen haben die Problematik – anders als zunächst erwartet – nicht reduziert, sondern partiell verschärft. Die komplexen Vorgänge mit Institutionen einzuhegen, das verfügbare Wissen einzuholen und die darauf gestützten Regeln mit Gesetz, Verfassung und den Werten der Gesellschaft so weit als möglich zu koordinieren, ist die schwierige Aufgabe, die ein politisches System unter Einsatz enormer personeller und sachlicher Ressourcen zu erfüllen hat. Die Unfähigkeit des Bürgers, dies selbstverantwortlich und mit dem erforderlichen Überblick hinsichtlich Voraussetzungen und Folgen zu leisten, ist kein durch Aufklärung oder private Informationsbeschaffung behebbares Defizit, sondern liegt unentrinnbar in der Natur der Sache. Die vorhandenen Vorschläge, mit diesem Problem umzuge-

hen – Gesetzesinitiativen in *einfache Sprache* zu übertragen, Bürgerkomitees für die erforderliche Übersetzungsarbeit einzurichten, institutionalisierte Mediationsforen zu organisieren, um Fronten abzubauen –, all das sind eher Dokumente der Hilflosigkeit als realistische Problemlösungsstrategien. Die in diesem Zusammenhang gern als Joker eingesetzte Floskel von der *Weisheit des Volkes* führt häufig nur in die Falle der Weisheit von Populisten, Lobbyisten und Interessierten anderer Art – redliche und unredliche dabei untrennbar vermischt.

5.

Auch enthält die Rede von der direktdemokratischen Autonomie, die es zu erringen gelte, ein bisschen Selbst- (und ziemlich viel Fremd-) Betrug. Initiativrechte sind *keine Entscheidungsrechte*, und Abstimmungen heißt eben *nicht, Inhalte bestimmen*, für die meisten Bürger nicht einmal Inhalte mitbestimmen, sondern nur *Ja* oder *Nein* sagen zu dürfen zu einer Vorlage, an der die wenigsten selbst mitgewirkt haben. Eindeutig beantwortbare Ja/Nein-Alternativen sind überdies extrem selten. Selbst hinter scheinbar klaren Fragestellungen können sich Abgründe auftun. Wie viele Briten – David Cameron eingeschlossen – mögen wohl geahnt haben, welche Komplexität die schlichte Alternative *Ja zur EU* oder *Nein zur EU* mittransportiert? Trotzdem hatten sowohl die Fragenden als auch die Votierenden eine genaue Vorstellung von der Bedeutung ihres Tuns und kamen gar nicht auf die Idee, jenseits ihrer Vorstellungskraft zu agieren.

Die Anhänger direkter Demokratie pflegen auf diesen Hinweis mit empörtem Gestus zu reagieren. Zwischen den in Deutschland anvisierten Verfahren und dem von der englischen Regierung angestoßenen *Plebisit* lägen schließlich Welten. Das stimmt – was das Verfahren angeht, und auch mit Blick auf die Frage, wer es in Gang setzen kann. Aber der Vergleich ist durchaus angezeigt, wenn man die *Verführbarkeit der Adressaten* in den Blick nimmt sowie die Fähigkeit der jeweiligen Initianten, sie da abzuholen, wo ihre Hoffnungen, Gefühle, Stimmungen und Ängste liegen. Diesbezüglich gibt es keinen Unterschied zwischen den beiden Abstimmungsarten. Und so folgt man in beiden Fällen den Sirenengesängen derjenigen, die das sagen, was man hören will und was man zu verstehen meint. Beispiele hierfür gibt es zuhauf. Gerade weil der Normalbürger (wie üb-

rigens die meisten Juristen auch) nicht weiß, was einen Konzern ausmacht, wird er bei der Abstimmung über Konzernverantwortung (aktuell in der Schweiz ist die Volksinitiative »Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt«) dort sein Kreuz machen, wo seine Gewährsleute (Parteien, Kirchenvertreter, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, NGOs) es ihm anempfehlen. Und da stehen die Positionen fest: Die einen rufen *Moral* (*Nestle tötet Babies*), die anderen klagen *Ruin* (*Schweizer Gerichte sind nicht für alle Umweltsünden und Menschenrechtsverletzungen in der Welt zuständig*). Einleuchtend beides – aber als Problembeschreibung keineswegs ausreichend, den ungewöhnlich schwierigen, juristisch-technischen Initiativtext hinsichtlich seiner Implikationen auch nur annähernd zu verstehen und die Folgen seiner Überführung in rechtsverbindliche Normen abzuschätzen. So besteht auch hier die Gefahr, dass das jeweilige Bauchgefühl entscheidet, ohne dass der Bürger weiß, was er anrichtet. Begleitende Studien haben gezeigt: Abstimmungen über komplizierte Materien basieren kaum je auf belastbarem Wissen der Abstimmenden, wohl aber auf ihrer Bereitschaft, das zu glauben, was sie glauben wollen und jenen Meinungsmachern zu folgen, die auch sonst mit ihrer Stimme rechnen können. So werden keine Fronten durch Dialog aufgebrochen, sondern die unterschiedlichen Sichtweisen in Lagern verfestigt.

6.

Gegen diese Kritik ließe sich immerhin einwenden, dass die Schweiz ja vorführt, wie es mit direktdemokratischen Verfahren auf Bundesebene funktionieren kann. Niemand käme auf die Idee, unser Nachbarland als Opfer seiner politischen Verfassung zu betrachten. Vielmehr gilt das Land geradezu als Musterbeispiel für Fähigkeit und Möglichkeit, unter durchaus schwierigen Rahmenbedingungen – multiethnisch und multilingual – einen Hort an politischer und wirtschaftlicher Stabilität zu schaffen und zu erhalten. Die Schweizer selbst sehen das nicht anders. Kein Eidgenosse würde auf seine Mitbestimmungsrechte zugunsten eines reinen Repräsentativsystems verzichten, und kein Schweizer Politiker würde es heute wagen, die Axt an Volksinitiative oder Referendum zu legen. Es fragt sich deshalb, ob die grundsätzlichen Bedenken für die Schweiz nicht gelten oder ob unser Nachbarland Bedingungen mitbringt, die es ermögli-

chen, mit den Schwächen des politischen Systems umzugehen, ohne seine Vorzüge in Frage zu stellen.

Zunächst zu den Schwächen. Es ist offensichtlich, dass die Haupteinwände gegen direkte Demokratie auf Bundesebene auch für die Schweiz gelten. Obwohl das kleine Alpenland noch einigermaßen überschaubar scheint, weist es zweifellos alle Komplexität auf, die moderne Staaten und moderne Gesellschaften kennzeichnet. Dementsprechend gibt es auch hier zahlreiche Beispiele dafür, dass über Dinge abgestimmt wird, die sich dem Laienverstand zwar hinsichtlich des Leitmotivs erschließen (»... gegen die Abzockerei«, »... für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung«, »... für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe«; »... gegen Masseneinwanderung«, »... für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung«), die hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen und regulatorischen Folgen der Mehrzahl der Abstimmenden aber verschlossen bleiben. Wer »für eine starke Pflege« votiert, denkt weder an Arbeitsrecht noch an Sozialversicherung und schon gar nicht daran, dass das Ziel wohl nur mit Unterstützung ausländischer Pflegekräfte zu bewerkstelligen sein dürfte, sondern daran, dass man den Alten und Kranken eine gute Versorgung wünscht. Oft sind die Ergebnisse dem Tagesmotto geschuldet, dementsprechend zufällig und hinsichtlich ihrer weiteren Karriere selbst für die Abstimmenden überraschend: Kaum ein Tessiner, der 2013 erfolgreich für ein Verbot der Vollverschleierung gestimmt hat, dürfte damit gerechnet haben, dass die Sanktionen in der Folge keine arabischen Burkaträgerinnen, sondern nahezu ausschließlich verummumte Fußball-Hooligans sowie einen Mann im Kostüm eines Horrorclowns betreffen würden (vgl. NZZ vom 7.8.2018).

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass die Instrumente der direkten Demokratie von Parteien oder anderen Interessenverbänden missbraucht werden, um die eigenen Programme zu befördern. Die nationalkonservative Schweizerische Volkspartei (SVP), die in den letzten Jahren mit länderübergreifender Publizität für ein *Minarettverbot*, für die *Ausschaffung krimineller Ausländer* und für den *Stopp von Masseneinwanderung* Mehrheiten mobilisieren konnte, beherrscht diese Klaviatur meisterhaft. Eine gutgefüllte Parteikasse erlaubt es, das Land mit Plakaten zuzuplastern, deren Botschaften von perfider Suggestion sind. Da zermalmt ein riesiger schwarzer Stiefel die kleine Schweiz und will damit die Folgen der vermeintlichen Masseneinwanderung deutlich machen. Da wird ein schwarzes Schaf aus einer Herde von einem weißen Schaf mit Huftritt hinausgekickt, um auch

dem letzten Stimmbürger nahezubringen, dass es ein Problem der Überfremdung gebe. Oder es wird ein Kriminalfall zum Anlass genommen, eine Anzeigenkampagne unter dem Motto zu starten: »*Kosovaren schlitzen Schweizer auf*«. Die Erfinder dieses Merksatzes wurden zwar später vom Bundesgericht wegen Rassendiskriminierung zu einer Geldstrafe verurteilt. Aber die Botschaft war angekommen, und sie verfehlte bei der Abstimmung über die »*Masseneinwanderung*« ihre Wirkung nicht.

Aber: man kann es auch übertreiben. Der letzte große Coup der SVP, die sog. *Selbstbestimmungsinitiative*, ist mit so hoher Mehrheit abgelehnt worden (67 %), dass selbst ihre Gegner staunten. Dabei war der Initiativslogan eigentlich fast ein Selbstläufer. Gegen den *Vorrang des Völkerrechts und der EU-Menschenrechte* vor nationalem Recht wurde mit der Parole »*Schweizer Recht statt fremde Richter*« Stimmung gemacht. Das Feindbild der fremden Richter hat in der schweizerischen Verfassungsgeschichte Tradition, geht es doch (vermutlich) zurück auf die legendäre Gründungsurkunde der alten Eidgenossenschaft (1291?), in der die Urkantone (angeblich) das eidliche Versprechen abgaben, keinen Richter anzuerkennen, »*der nicht unser Landsmann is(t)*«. Mit der helvetischen Furcht vor fremden Richtern hatte die SVP schon die Beitrittsinitiativen zu EU und EWR erfolgreich bekämpft, und nun sollte sie auch dem Völkerrecht Paroli bieten. Aber der pragmatische Schweizer Stimmbürger hat es in diesem Fall vorgezogen, den – freilich unverbindlichen – Empfehlungen von Bundesrat und Wirtschaftsverbänden sowie einer ungewöhnlich aktiven NGO-Szene zu folgen, indem er die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Schäden einer solchen verfassungsmäßigen Ermächtigung zum Vertragsbruch richtig bewertete und die Initiative versenkte.

7.

Also doch: Weisheit des Volkes? In diesem Fall sicher, doch auf Schwarmintelligenz sollte man sich nur verlassen, wenn man eine Sardine ist. Im politischen Kontext ist sie ein schwankendes Fundament. Die Ergebnisse von Volksinitiativen sind in hohem Maße zufallsbedingt. Es scheint daher angezeigt, für die Setzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen mehr zu verlangen als guten Willen, Betroffenheit und ein diffuses Unbehagen am derzeitigen Zustand.

Politik ist nicht der Ort individueller oder gruppenspezifischer Wunscherfüllung, sondern die Kunst des Austarierens gegenläufiger Interessen. Und auf diesem Parkett wird sie nur etwas ausrichten, wenn *Verfahrenskompetenz und Handlungsmittel* so gebündelt auftreten, dass die gewünschte Wirkung mit einiger Wahrscheinlichkeit erwartet werden darf.

Vor allem aber ist von den Apologeten umfassender Volksrechte zu bedenken: Ob die direkte Demokratie für das Politikgeschäft besser geeignet ist als das Repräsentativsystem, hängt sicher nicht nur von den zur Verfügung gestellten Institutionen, Regeln und Verfahren ab, sondern auch und vielleicht sogar zuvörderst von Bedingungen, die eine Verfassungsänderung gerade nicht herstellen kann, nämlich von der Mentalität und Geschichte des jeweiligen Volkes. Auch hier ist das Schweizer Modell lehrreich.

Wie man weiß, ist die moderne Schweiz im staatstheoretischen Sinne eine *Willensnation*, also eine bewusst gewollte, staatliche Gemeinschaft von Bürgern unterschiedlicher Sprache, Kultur und ethnischer Herkunft. Es gibt vier Landessprachen, und die Achtung der Besonderheiten einer jeden Gruppe ist gewissermaßen der Humus, auf dem das Gemeinwesen gedeiht. Das *Konkordanzprinzip*, also die Verpflichtung darauf, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure in den politischen Prozess einzubeziehen und Entscheidungen möglichst im *Konsens* zu treffen, ist in der Schweiz eine Art Staatsreligion. Pointiert zentralistische Regierungsformen würden der Idee eines solchen Zusammenschlusses elementar zuwiderlaufen. Der Gedanke größtmöglicher Selbstbestimmung, aber auch des Minderheitenschutzes und der Politik »*von unten nach oben*« (*Subsidiarität*) ist ihm von vornherein immanent. Bezeichnenderweise gibt es in der Schweiz nicht Regierung und Opposition, vielmehr sitzen die sieben Bundesräte (Minister) dem Parteienproporz entsprechend gleichberechtigt am runden Tisch – unter jährlich wechselndem Präsidium.

Die direkte Demokratie ist also in *Verbindung mit den Formen der Repräsentation* der dem *Konkordanzstaat* adäquate Modus der politischen Entscheidungsfindung. Sie basiert auf gemeinsamen Wertvorstellungen, setzt die ständige Bereitschaft zu Solidarität und Kompromiss und eine gewisse Überschaubarkeit der Verhältnisse voraus. Mit achtseinhalb Millionen erreicht die Schweizer Bevölkerung gerade einmal die Hälfte des größten Bundeslandes der Bundesrepublik (NRW), das heißt, zur Identität des Schweizer Bürgers gehört auch die Vertrautheit mit Land und Leuten.

Nicht weniger mentalitätsbildend als das Konkordanzsystem ist das in der Bundesverfassung verankerte und tatsächlich gelebte *Milizsystem*, bei dem öffentliche Aufgaben vom Bürger nebenberuflich und ehrenamtlich ausgeübt werden: »*Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei*« (Art. 6 BV). Es liegt auf der Hand, dass unter dieser Maxime, sofern sie tatsächlich gelebt wird, andere Standards des Miteinanders erfahrbar werden als in einer Tradition des Durchregierens von oben nach unten. Möglicherweise sind diese Gemeinschaftswerte dafür mitverantwortlich, dass die Schweiz sich eher nach innen ausrichtet und weniger geübt ist, mit Fremdem umzugehen – einige erfolgreiche Volksinitiativen scheinen in diese Richtung zu deuten. Aber im Kleinstaat, der neben allem anderen gelernt hat, in internationalen Beziehungen äußerst erfolgreich zu operieren, sind auch Weltoffenheit und Toleranz sorgsam gepflegte Tugenden.

All dies sind Fundamente der direkten Schweizer Demokratie. Die Initianten des im Bundestag vorgelegten Entwurfs mögen selbst abwägen, ob eine Übertragung der Grundregeln der Volksherrschaft auf deutsche Verhältnisse erfolgversprechend sein kann. Für das Gelingen der Schweizer Demokratie ist jedenfalls das *Schweizer Volk* die entscheidende Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiele.

REGINA OGOREK

Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

15. März 2019

Vorab per E-Mail: innenauusschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Pau, Dr. Bartsch, Dr. Hahn u.a. und der Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz (BT-Drucks. 19/16)

Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 18. März 2019

Leider kann ich wegen starker Arbeitsbelastung und zahlreicher auswärtiger Verpflichtungen in den letzten Wochen nur in gedrängter Kürze auf die wesentlichen verfassungsrechtlichen Aspekte eingehen.

I. Direkte Demokratie und Grundgesetz

Gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG wird die Staatsgewalt vom Volke „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt. Daß die genannten „Abstimmungen“ sich denknotwendig einzig und ausschließlich auf die im Grundgesetz – als seltene Ausnahme – *selbst* und von Anfang an vorgesehenen Abstimmungen gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 (Volksentscheid), Art. 118 Satz 2 („Volksbefragung“) und übrigens Art. 146 beziehen, das Grundgesetz *ansonsten* aber eine indirekte, rein parlamentarische Demokratie vorsieht und die Eröffnung direkt-demokratischer Verfahren per se verfassungswidrig sei, entspricht der früher herrschenden Meinung, wird hingegen heute so kaum noch vertreten.

Richtig ist allerdings, daß der Versuch der Einführung direkt-demokratischer Verfahren durch einfache Bundesgesetze wohl an dem Umstand scheitern müßte, daß das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene – unabhängig von der Auslegung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – in Art. 70 ff., 76 ff. GG *abschließend* geregelt ist, weswegen solche einfachen Bundesgesetze in einem formellen Sinne verfassungswidrig wären. Es geht also wohl nur durch Verfassungsänderung, und dem trägt der Gesetzesentwurf ja Rechnung.

II. Ausländerwahlrecht (Art. 1 Nr. 2 Entwurf)

Auch eine Verfassungsänderung müßte aber jedenfalls den von der Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes aus Art. 79 Abs. 3 GG (fälschlich meist als „Ewigkeitsgarantie“ bezeichnet)¹ umfaßten Verfassungsgrundsätzen genügen, d.h. vor allem dem Demokratieprinzip. Insbesondere der Versuch, das – bei Einführung durch einfache Gesetze – eindeutig verfassungswidrige Ausländerwahlrecht² durch Reformulierung auf Verfassungsebene doch noch ins Gesetzblatt zu bekommen, widerspricht dem in Art. 79 Abs. 3 GG auf verfassungsrechtlicher Ebene positivierten, jedoch aus der höheren Ebene des zwingenden Völker gewohnheitsrechts (*ius cogens*) herrührenden *Selbstbestimmungsrecht* des deutschen Volkes³.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als eigentliche *idée directrice* des heutigen Völkerrechts verbietet Fremdbestimmung und Kolonialismus. Wer also in Deutschland die Politik mitbestimmen will, ohne als Deutscher schon geboren worden zu sein, der muß sich assimilieren und – typischerweise als krönender Abschluß jahre- und jahrzehntelanger Assimilationsanstrengungen – die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben. Würde jedoch Nicht-Staatsbürgern die politische Mitbestimmung in Gestalt des Wahlrechts gewährt werden, so wäre

¹ Ausführlich *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016), S. 223 ff.

² BVerfGE 83, 37 ff. und 60 ff.

³ Vergl. bereits BVerfGE 77, 137 (150 f.) – *Teso*.

dies aus Sicht der Deutschen partielle Fremdbestimmung, eine Art neuer, „umgekehrter“ Kolonialismus. Das Grundgesetz bestätigt diese völkerrechtlichen Fundamentalia, in dem es in seiner Präambel das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt voraussetzt und diese in Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG klar vom verfassungsändernden Gesetzgeber unterscheidet. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber kann daher sein Legitimationssubjekt nicht – durch Einführung eines Wahlrechts auch für Ausländer – „teilweise neuwählen“.

Auch kann der Gesetzgeber, auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, nicht das „Deutsche Volk“ der Präambel quasi zum Schein als verfassungsgebende Gewalt akzeptieren, die allein die Verfassung neuschaffen könnte, gleichzeitig aber die Bedeutung des Begriffes „Deutsches Volk“ unter der Hand durch einfache oder auch verfassungsändernde Gesetze umdeuten, etwa in dem Sinne: Deutscher ist, wer in Deutschland wählen darf, und das sind neuerdings alle! Denn der verfassungsändernde Gesetzgeber kann die verfassungsgebende Gewalt nicht austauschen. Was das Deutsche Volk ist, stand den Vätern und Müttern des Grundgesetzes klar vor Augen und war spätestens seit der Schaffung des Reichs- und Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1913 auch legal definiert (und wurde von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes als offenkundige Selbstverständlichkeit zugrundegelegt): es ist die Abstammungsgemeinschaft der Deutschen. Daher müssen übrigens auch Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts das Abstammungsprinzip als Normalität und regelhaft voraussetzen, und die Einbürgerung von gut assimilierten Fremden muß stets die Ausnahme bleiben.⁴

Man mag politisch etwas anderes wollen, aber dann benötigt man keine Verfassungsänderung, sondern eine Revolution mit Verfassungsneuschaffung.

III. Das Volk und Europa (Art. 1 Nr. 1 Entwurf)

Daß weitere Vertiefungen der europäischen Integration – da diese immer denknotwendig mit einem massiven „Rückbau“ des Demokratieprinzips zwecks Erreichung anderer, ebenfalls wichtiger Ziele verbunden ist⁵ – jeweils von einer Volksabstimmung abhängig gemacht werden soll, ist ja grundsätzlich keine schlechte Idee. Man scheint aber von der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁶ noch nicht gehört zu haben. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist mit dem Vertragswerk von Lissabon die höchste unter dem Grundgesetz mögliche Integrationsstufe erreicht, und eine noch weitere Vertiefung der europäischen Integration würde eine in Gemäßheit von Art. 146 GG zu bewirkende Verfassungsneuschaffung (Revolution) voraussetzen. Eine Verfassungsänderung würde nicht genügen, da die – zur völkerrechtlichen Selbstbestimmung eben erforderliche – *Eigenstaatlichkeit*, neben dem allgemeinen Demokratieprinzip, der Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 III GG) unterfällt.

⁴ Vergl. zum Ganzen etwa *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz (1995); v. *Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit (2007), *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 32 Rn. 20 ff.; *Vosgerau*, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 228 Rn. 34 ff.

⁵ So etwa noch unzweideutig *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972).

⁶ E 123, 267 ff.

Es wäre ein totales Mißverständnis, wenn man die Lissabon-Entscheidung dahingehend deuten wolle: „für eine weitere Vertiefung der Integration bräuchte man eine Volksabstimmung, da müßte dann wohl das Grundgesetz geändert werden“. Nein, in der Lissabon-Entscheidung steht: unter dem Grundgesetz ginge es *gar nicht*, man bräuchte erst eine völlig neue Verfassung, die, anders als das Grundgesetz, keine Eigenstaatlichkeit mehr vorsieht.

Daher läuft die vorgeschlagene Verfassungsänderung quasi völlig leer, sie könnte niemals angewendet werden.

IV. Die Rolle des Bundesrates (Art. 1 Nr. 6 Art. 82c Abs. 4 Satz 4 Entwurf)

Die wissenschaftlich interessanteste Frage im Zusammenhang mit der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheidungen ist die Rolle des Bundesrates. Es würde ja dann in bestimmten Fällen „das Volk“ unter gewissen, verfassungsrechtlich vorzuschreibenden Umständen dann den Bundestag als hauptsächlichen Gesetzgeber auf Bundesebene ersetzen, aber was wird dann aus dem Bundesrat? Letztlich sind ja auf Bundesebene Bundestag *und* Bundesrat *gemeinschaftlich* der Gesetzgeber.

Aber: die Gesetzgebungskompetenzen gerade des Bundestages sind in der Selbstbestimmungsgarantie nicht explizit geschützt (sondern nur die Demokratie), wohl aber „die grundätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (Art. 79 Abs. 3 GG).

Nach dem Gesetzesentwurf wird aber gerade nicht die Rolle der Länder geschützt, sondern das Mitwirkungsrecht eines jeden Bundeslandes soll durch das Abstimmungsergebnis in seinem Territorium ersetzt werden. Dies widerspricht mit Sicherheit der Selbstbestimmungsgarantie. Denn diese garantiert ja nicht „das Mitwirkungsrecht desjenigen Bevölkerungsanteils, der gerade in einem bestimmten Bundesland wohnt“. Sonder die Mitwirkung der Länder *als solcher* soll gesichert werden, „das Volk“ wird nach der Vorstellung des Grundgesetzes eigentlich eben im Bundestag repräsentiert, aber die Länder haben im Föderalismus eben gewissermaßen Rechte auch *gegen* das Gesamtvolk.

V. Die Quoren (Art. 1 Nr. 6 Art. 82c Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Entwurf)

Die gewählten Quoren sind offensichtlich viel zu niedrig angesetzt. Wenn die Hälfte von 15% (!) der Wahlberechtigten Bundesgesetze ändern könnte, hätte dies mit dem in der Selbstbestimmungsgarantie geschützten Demokratieprinzip nichts mehr zu tun. Und erst recht hat es mit Demokratie nichts zu tun, wenn 2/3 von 25% die Verfassung ändern könnten, und zwar ohne daß es dann noch z.B. ein Vetorecht des Bundesrates gäbe! Denn „Demokratie“ heißt eben letztlich: Mehrheit entscheidet! (Und da eben die Mehrheit der Bevölkerung ohnehin kein über großes Interesse an der Politik hat⁷ – was die Fraktion DIE LINKE zu ahnen

⁷ An diesem Umstand würde die immer wieder in gewissen Abständen von originellen Menschen vorgetragene Idee scheitern, Parlamentarier zwecks politischer Aktivierung der Gesamtbevölkerung nicht mehr zu wählen.

scheint, weswegen sie das Quorum so unerhört niedrig ansetzt –, wird sie eben pragmatischerweise in Parlamenten repräsentiert, und in diesen Parlamenten sitzt dann vielleicht keine Intelligenz- oder Kenntniselite, das muß ja in einer Demokratie vielleicht auch nicht unbedingt sein, aber immerhin eine Elite im Sinne derjenigen Menschen, die sich so sehr für Politik interessieren, daß sie den ganzen Tag nichts anderes machen wollen – was eben die große Ausnahme ist).

Ein wirksamer Volksentscheid würde zur Wahrung des Demokratieprinzips deutlich mehr als 50% Wahlbeteiligung voraussetzen. Können die Initiatoren aber nicht einmal 50% des Elektorats dazu bewegen, *überhaupt* an der Abstimmung teilzunehmen, dann scheint das Volk die Initiative eben nicht zu wollen.

Die niedrigen Quoren zeigen, daß es hier in Wahrheit gar nicht um die Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch direkt-demokratische Elemente geht, sondern um die Einführung eines „nicht moderierten Zugriffsrechts aktivistischer Minderheiten auf die Gesetzgebung“. Letztlich liefe das auf eine Art permanente Revolution hinaus, eben mit Berufsaktivisten statt Berufsrevolutionären.

VI. Ergebnisse

1. Ein allgemeines Ausländerwahlrecht auf Bundesebene könnte auch durch eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes nicht eingeführt werden.
2. Eine weitere Vertiefung der europäischen Integration über „Lissabon“ hinaus würde (ebenfalls) eine Verfassungsneuschaffung unter Verzicht auf die im Grundgesetz vorgesehene Eigenstaatlichkeit voraussetzen, aufgrund einer bloßen Volksabstimmung im Rahmen und nach entsprechender Änderung des geltenden Grundgesetzes ist sie nicht möglich.
3. Die Frage nach den im Rahmen der eventuellen Einführung einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene den Bundesländern dann zu gewährenden Beteiligungsrechte ist wissenschaftlich völlig ungeklärt. Jedenfalls müßte eine „grundsätzliche“ Mitwirkung der Länder, und zwar gerade als solche und nicht z.B. irgendwie ihrer Teilbevölkerungen, immer gesichert sein.
4. Volksgesetzgebung auf Bundesebene würde zur Wahrung des Demokratieprinzips hohe Beteiligungsquoten von jedenfalls über 50% voraussetzen.

Berlin, 15. März 2019

Ulrich Vosgerau

sondern auszulösen. Vergl. etwa *Florian Felix Weyh*, Die letzte Wahl (2007); ebenso später dann *David Van Reybrouck*, Gegen Wahlen (2016).

Seite 75 von 75