

Volksabstimmung in das Grundgesetz – Mehr Demokratie oder Demagogie?

Lucas Schramm, B.A. Asterix*

Abstract: Mehr als 60 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes werden die Rufe lauter, die bundesdeutsche Verfassung um direktdemokratische Elemente zu ergänzen. Damit soll sowohl dem Vormarsch direkter Demokratie in den Bundesländern und im internationalen Vergleich wie auch dem Bedürfnis nach mehr Bürgerbeteiligung Rechnung getragen werden. Drei von fünf der aktuell im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien haben sich in ihren Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2013 für die Volksgesetzgebung ausgesprochen, wenngleich ihre Vorstellungen über deren konkrete Form und Reichweite auseinandergehen. In aktuelleren Umfragen sprechen sich konstant rund 70 Prozent der Bundesbürger für (mehr) direkte Demokratie aus. Gleichwohl müssen in der Diskussion über das Für und Wider einer Volksabstimmung die einschlägigen Artikel des Grundgesetzes, die Implikationen der verschiedenen direktdemokratischen Elemente sowie die Funktionslogik des repräsentativ-parlamentarischen Systems der Bundesrepublik berücksichtigt werden. Der vorliegende Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass direkter Demokratie mittelfristig der Weg ins Grundgesetz nicht verwehrt bleiben muss, dass bei deren konkreter Ausgestaltung jedoch Vorsicht und Zurückhaltung geboten sind.

I. Vor- und Nachteile direkter Demokratie

Das Bedürfnis nach direktdemokratischer Beteiligung wird im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückgeführt: Es sei erstens Ausdruck eines generell gestiegenen Partizipationsbedürfnisses, das sich auf ein verbessertes Bildungs- und Informationsniveau der Bürger, ein allgemein größeres politisches Interesse sowie die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik zurückführen lasse. Und es sei zweitens eine Reaktion auf die Krise der demokratischen Vermittlungsinstitutionen, was an der nachlassenden Integrationskraft der Parteien und einer zunehmend wechselbereiteren Wählerschaft deutlich werde.¹ Den Befürwortern direkter Demokratie zufolge deutet gerade der letzte Punkt darauf hin, dass sich die Bürger nicht (mehr) ausreichend von den etablierten Parteien und ihren Politikern vertreten fühlen. Insbesondere die Großparteien

betrieben eine Angleichung ihrer Programmatik, um die vielen Wähler der politischen Mitte bestmöglich zu erreichen. Ein Großteil der Parteien sei daher ideologisch und programmatisch kaum mehr voneinander zu unterscheiden, was die Wahloptionen der Bürger reduziere.²

Direktdemokratische Elemente hingegen ermöglichen, so ihre Befürworter, eine bessere Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess und eine größere Identifikation der Bürger mit dem Staat, wodurch sich die Legitimität politischer Entscheidungen erhöhe. Darüber hinaus müssten die politischen Entscheidungsträger vor Plebisziten dem Bürger ihre Positionen umfangreicher und ehrlicher vermitteln und um sie werben, was zu einer verstärkten Politisierung und einer intensiveren Auseinandersetzung mit der Thematik führe. In der Literatur umstritten sind weitergehende Argumente der Befürworter: So wird davon ausgegangen, dass sich aus dem unmittelbaren Willen des Volkes zumindest annäherungsweise das Gemeinwohl ergebe. Darüber hinaus wird angeführt, dass sich die Bürger im Vergleich zu Berufspolitikern eher gemeinnützig verhielten, da erstere weniger auf Macht fixiert seien, während für letztere nicht selten die eigene berufliche Zukunft auf dem Spiel stehe.³ Ferner fänden im parlamentarischen Prozess bisher wenig beachtete Minderheiten durch direkte Demokratie verstärkt Gehör und könnten ihre Argumente besser zur Geltung bringen.⁴

Gerade aber den letzten Punkt greifen ebenso die Gegner direkter Demokratie auf. Es sei eben die komplexe parlamentarische Verhandlungsdemokratie, die den vielen und unterschiedlichen Interessen in Form von Konzessionen Rechnung trage. Direkte Demokratie hingegen diene der Durchsetzung von Partikularinteressen, denn eine gut organisierte, privilegierte Minderheit könne gegenüber einer desinteressierten Mehrheit obsiegen. Nicht selten sei direkte Demokratie taktisch und instrumentell geprägt, da der eigene Vorteil oder die Verhinderung eines Projektes die Abstimmung dominierten.⁵ Da sie zu emotionalen Entscheidungen neige, könnten sich – so ein weiterer Kritik-

* Der Autor studiert Politikwissenschaft an der Universität Trier. Der Beitrag entstand anlässlich des dritten bundesweiten Aufsatzwettbewerbes des Bonner Rechtsjournals.

¹ Decker, Zeitschrift für Politikwissenschaft 15, Heft 4 (2005), S. 1103.

² Abromeit, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 9, Heft 1 (2011), S. 29.

³ Von Arnim, Vom Mehrwert direkter Demokratie, in: Heußner/Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl., 2009, S. 39.

⁴ Hartleb/Jesse, Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Massing et al. (Hrsg.), Direkte Demokratie, 2005, S. 9.

⁵ Köcher, Der Ruf nach dem Plebiszit, faz.net, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/umfrage-des-allensbach-instituts-fuer-die-f-a-z-der-ruf-nach-dem-plebiszit-11055189.html>, Abruf v. 20.06.2015.

punkt – regelmäßig kurzfristige gegenüber langfristigen Interessen durchsetzen. Unpopuläre, aber zeitlich gebotene Maßnahmen wie Arbeitsmarktreformen und Einschnitte in die Sozialsysteme würden dann kaum mehr durchgeführt.⁶ Darüber hinaus argumentieren die Skeptiker, dass die demokratisch gewählten und dem Volke verantwortlichen Abgeordneten aufgrund ihrer Vollzeitarbeit in Parlament und Ausschüssen sowie der Expertise ihrer Mitarbeiter über ein höheres Fachwissen verfügten als der durchschnittliche Bürger. Es müsse daher davon ausgegangen werden, dass die Repräsentanten in aller Regel effizientere und „bessere“ Entscheidungen trafen. Ferner warnen die Kritiker vor einem Abgleiten der Demokratie in den Populismus, da bei Plebisziten die eigentliche Macht nicht mehr beim Parlament, sondern bei den Massenmedien liege. Dies wiederum eröffne Demagogen, die zu einer Politik der Simplifizierung statt einer vorausschauenden und zielorientierten Politik neigten, Tür und Tor.⁷ Mit Instrumenten direkter Demokratie könnten Vorurteile aufgeheizt und durch einen Mehrheitsbeschluss scheinbar legitimiert werden. Allerdings stoßen auch Argumente der Gegner direkter Demokratie auf Widerspruch, etwa deren Behauptung, bei einer Volksabstimmung bleibe den Bürgern lediglich die Entscheidungsmöglichkeit zwischen Ja oder Nein. Vielmehr können auch bei direkter Demokratie bereits während des Entscheidungsprozesses verschiedene Lösungsvorschläge parlamentarisch wie außerparlamentarisch diskutiert, erörtert und gegebenenfalls modifiziert werden.⁸

II. Formen direkter Demokratie

In der Literatur können im Wesentlichen fünf Formen direkter Demokratie⁹ unterschieden werden:¹⁰ Bei einem Personalplebiszit findet die Direktwahl eines herausragenden politischen Akteurs, etwa des Staatspräsidenten, statt. Dieser verfügt dann über eine vergleichsweise hohe Legitimation, da er sich auf den unmittelbar zum Ausdruck gebrachten Volkswillen berufen kann. Gleichzeitig führt ein Personalplebiszit immer auch zu einer (parteilichen) Polarisierung und Abgrenzung. Bei einem konsultativen Referendum, das je nach Ausgestaltung entweder vom Staatspräsidenten, der Regierung, der Parlamentsmehrheit oder gar der parlamentarischen Opposition initiiert werden kann, stimmen die Bürger in rechtlich nicht verbindlicher Form über einen politischen Sachverhalt ab.

⁶ Henke, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2011.

⁷ Henke, Fn. 6.

⁸ Hartleb/Jesse, Fn. 4, S. 9.

⁹ Dabei sind die Bezeichnungen und Abgrenzungen der einzelnen Instrumente nicht immer einheitlich. Selbstverständlich werden ebenso ihre jeweiligen Implikationen, Chancen und Risiken unterschiedlich bewertet. Vergleiche im Detail die Ausführungen bei *Abromeit* (Fn. 2) und *Decker* 2011 (Fn. 12).

¹⁰ Weitere mögliche Formen, etwa die plebiszitär herbeigeführte Parlamentsauflösung, nennt zum Beispiel *Patzelt* (Fn. 20).

Hier ist allerdings wahrscheinlich, dass die Mobilisierung der Bürger gegen den jeweiligen politischen Gegner und nicht der Sachverhalt im Vordergrund steht.¹¹ Ein obligatorisches Referendum hingegen – die dritte Form direkter Demokratie – ist für bestimmte Entscheidungen, etwa der Unterzeichnung internationaler Verträge, mit der die Übertragung von Souveränitätsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen einhergeht, in der jeweiligen nationalen Verfassung vorgeschrieben. Das fakultative Referendum als vierte Form meint eine Abstimmung über vom Parlament beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze. Es kann daher als institutionalisiertes Vetorecht des Volkes bezeichnet werden, mit dem Gesetze in Frage gestellt, gestoppt und neu verhandelt werden können. Die Volksgesetzgebung schließlich, das potentiell weitreichendste Element direkter Demokratie, kann das Monopol der regierenden Mehrheit auf die Politikformulierung aufbrechen. Sie setzt sich in der Regel aus einem Dreischritt zusammen: Zum Zeitpunkt der Volksinitiative initiieren Bürger in Form von Unterschriftenaktionen die Befassung eines repräsentativen Entscheidungsorgans mit bestimmten politischen Vorhaben. Kommt das Entscheidungsorgan dem Vorhaben nicht oder in den Augen der Initiatoren in nicht ausreichendem Maße nach, so streben die Bürger im nächsten Schritt über ein Volksbegehren, das die Zustimmung einer bestimmten Anzahl an Wahlberechtigten innerhalb eines bestimmten Zeitraumes voraussetzt, schließlich einen Volksentscheid an. Im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids ersetzt ein Gesetzesbeschluss der Bürger den des Repräsentativorgans.¹²

III. Direkte Demokratie in Deutschland

Die Bundesrepublik ist durch das Grundgesetz eindeutig als repräsentative Demokratie geschaffen worden.¹³ Allein für eine Neuordnung der Bundesländer wurde in Art. 29 GG die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung vorgesehen, wobei demnach keine bundesweite Volksabstimmung, sondern lediglich eine Territorialabstimmung in den betroffenen Bundesländern stattfindet. Ferner sieht Art. 146 GG vor, dass im Falle einer Verfassungsablösung das Volk „in freier Entscheidung“ direkt zu beteiligen ist.

¹¹ *Abromeit*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 9, Heft 1 (2011), S. 29.

¹² *Decker*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 9, Heft 4 (2011), S. 473.

¹³ *Isensee* fasst die Absage des Grundgesetzes an direktdemokratische Elemente prägnant zusammen: „Die Herrschaft des Volkes ist identisch mit der Herrschaft des Rechts.“ (*Isensee*, Demokratie ohne Volksabstimmung: das Grundgesetz, in: Hillgruber/Waldhoff (Hrsg.), 60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung?, 2010, S. 117 (126)). Die Befürworter direkter Demokratie hingegen beziehen sich vor allem auf Art. 20 Abs. 2 GG, wonach Wahlen und Abstimmungen gleichberechtigt nebeneinander stünden (vgl. bspw. *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: Feld et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 11). Gleichwohl lässt die Gesamtkonzeption des Grundgesetzes wenig Zweifel am repräsentativen Charakter der Bundesrepublik.

Wie allerdings der Entschluss zeigt, in den Jahren 1989 und 1990 Beitrittsverhandlungen mit der ehemaligen DDR zu führen und auch abzuschließen, konnte der Weg eines direktdemokratischen Votums über eine neue Verfassung umgangen werden. Somit ist die Bundesrepublik europaweit eines der wenigen Länder, das noch nie eine nationale Volksabstimmung durchgeführt hat.

Direktdemokratische Elemente finden sich in Deutschland inzwischen in allen Landes- und Kommunalverfassungen. Gleichwohl sind die institutionellen Hürden bei den Volksrechten derart hoch – dies gilt insbesondere für die zum Teil faktisch kaum zu erreichenden Antragsquoten¹⁴ –, dass direkte Demokratie in der Verfassungsrealität vieler Länder keine bedeutsame Rolle spielt und eher von symbolischer Bedeutung ist.¹⁵ Auf Bundesebene erfolgten bis zum heutigen Tage drei als ernsthaft zu bezeichnende Initiativen zur Einführung direktdemokratischer Elemente: Die vom Deutschen Bundestag 1970 einberufene Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ sprach sich für eine Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger aus, verwarf aber alle Formen der unmittelbaren Beteiligung des Volkes mit der Begründung, dass dies zu einer Desintegration des politischen Systems, einer Emotionalisierung der Politik und einer Entrationalisierung politischer Fragen beitragen könne. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern 1992 sprach sich mit den Stimmen von Union und FDP gegen die Einführung direktdemokratischer Elemente für den Bund aus. Beide Fraktionen argumentierten, dass das parlamentarische System geschwächt würde und der Föderalismus Schaden nähme. Der zu Zeiten der rot-grünen Bundesregierung von der SPD 2002 in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwurf zur Einführung direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz scheiterte ebenfalls an der Union und Teilen der FDP.¹⁶

IV. Zur Möglichkeit einer Verfassungsänderung

Über die verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen der Volksabstimmung besteht mittlerweile unter den allermeisten Juristen kein Zweifel mehr: Trotz seiner sehr restriktiven Komposition schließt das Grundgesetz eine Erweiterung um direktdemokratische Elemente nicht aus. Diese würden auch nicht das Demokratieprinzip im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG berühren. Eine Systemverträglichkeit ist daher weniger eine Frage verfassungsrechtlicher als

verfassungspolitischer bzw. institutioneller Natur.¹⁷ Vor diesem Hintergrund ist es im parlamentarischen System mit dem ihm immanenten Parteienwettbewerb schwierig, zumindest die weitreichendste Form direkter Demokratie – den Dreischritt aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – einzubetten, da diese vom Volk autonom betrieben und gegen die repräsentativen Organe eingesetzt werden könnte. Dadurch ergäbe sich auch für die parlamentarische Opposition die Möglichkeit, ein von der Regierungsmehrheit beschlossenes Gesetz nachträglich zu Fall zu bringen. Dies wiederum scheint mit dem mehrheitsdemokratischen Parlamentarismus und seinem Prinzip der alternierenden Regierung unvereinbar und hätte zweifelsfrei Auswirkungen auf die Funktionsweise des Regierungssystems und der gesamten parlamentarischen Kultur.¹⁸ Ferner stellen sich mindestens drei verfahrenstechnische Herausforderungen: Erstens sieht der deutsche Föderalismus ein Mitwirkungsrecht der Länder an der bundesstaatlichen Gesetzgebung vor. Wie „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (Art. 79 Abs. 3 GG) aussehen kann und muss, ist allerdings unter Verfassungsrechtlern und Politikern umstritten. Mindestens notwendig erscheint eine Beteiligung der Länder in Form eines Zustimmungsgabotes des Bundesrats. Ebenso und zweitens herrscht Rechtsunsicherheit in der Frage nach der Reichweite des Budgetrechts des Parlaments. Auf Landesebene zumindest sind Gesetze über Finanzfragen und den Haushalt oftmals von direkter Demokratie ausgeschlossen. Und drittens schließlich müssten Gesetzgebungsentwürfe, die mit bestehenden völker- oder europarechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nicht in Einklang stehen, von direkter Demokratie ausgeschlossen werden.¹⁹ Der Ausschluss mehrerer wichtiger und brisanter Materien aber dürfte beim Volk auf Enttäuschung und Protest stoßen.

Der Blick auf die bisherigen Initiativen zur Einführung direkter Demokratie ins Grundgesetz zeigt, dass die für eine Verfassungsänderung notwendige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat nur mit den beiden Unionsparteien zu erreichen ist. Um deren Bedenken auszuräumen oder zumindest deren Widerstand zu brechen, muss es für die Befürworter direkter Demokratie darum gehen, CDU und CSU von ihren Positionen zu überzeugen. Dies hat zur Folge, dass die Regelungen restriktiver ausgestaltet werden müssten, als das bei vielen der bisherigen Vorschläge der Fall war und ist. Forderungen der Linkspartei etwa nach niedrigen Zugangshürden und bürgerfreundlichen Abstimmungsbedingungen bei der Volksgesetzgebung sowie nach der Einführung von Referenden als Vetomöglichkeit des Volkes gegen parlamentarische Entscheidungen erscheinen angesichts der Mehrheitsverhältnisse in beiden deutschen Parlamentskammern nicht nur nicht umsetzungsfähig, sondern auch nicht erstrebenswert. Denn nach 60 Jahren faktisch ohne direktdemokratische Erfah-

¹⁴ Drei Arten von Quoren können unterschieden werden: Während ein Antragsquorum für den tatsächlichen Einsatz eines plebiszitären Elements vonnöten ist, entscheiden das Beteiligungsquorum und das Zustimmungsquorum, ob das Ergebnis einer Volksabstimmung verbindlich wird (Patzelt, Fn. 20).

¹⁵ Decker, Fn 12, Heft 4 (2011), S. 473.

¹⁶ Hartleb/Jesse, Fn 4, S. 9.

¹⁷ Christmann, Die Grenzen direkter Demokratie, 2012.

¹⁸ Decker, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 9, Heft 4 (2011), S. 473.

¹⁹ Henke, Fn. 6

rung auf Bundesebene sollte deren Einführung moderat verlaufen. Sehr niedrige Zugangshürden hingegen könnten eine Welle direktdemokratischer Initiativen hervorrufen, die den parlamentarischen Prozess in seiner jetzigen Form herausfordern würde. Im bundesrepublikanischen politischen System sind darüber hinaus die Parteien von besonderer Bedeutung (Art. 21 Abs. 1 GG) und nehmen mit der Bündelung und Artikulation politischer Interessen wichtige Funktionen wahr. Sie sind die Antriebskräfte und Garanten des für die Bundesrepublik typischen Gegenübers von parlamentarischer Regierungsmehrheit und Opposition. Es muss zumindest bedacht werden, dass die Parteien bei der Einführung plebiszitärer Elemente Konkurrenz bekämen von ihnen an demokratischer Legitimität unterlegenen Interessengruppen und Massenmedien.²⁰

Auffallend in der bundesdeutschen Diskussion über das Für und Wider der Aufnahme direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz ist, dass direkte Demokratie sehr oft mit Volksgesetzgebung gleichgesetzt wird. Grundsätzlich aber können unter direkter Demokratie alle Abstimmungen verstanden werden, die außerhalb der regulären Wahlen stattfinden.²¹ Die Volksgesetzgebung ist daher nur eine mögliche Ausprägung direkter Demokratie, wenngleich ihre institutionell weitreichendste, würde sie doch aufgrund ihres oppositionellen Charakters, bereits bestehende Gesetze in Frage zu stellen, das Monopol der regierenden Mehrheit auf politische Gestaltung untergraben. Darüber hinaus würde die Volksgesetzgebung das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat nachhaltig verändern.²²

V. Abschließende Bewertung

Aufgrund der skizzierten Funktionslogik des repräsentativ-parlamentarischen Systems wirft das fakultative, in der Praxis wohl auch von der parlamentarischen Opposition initiierte Referendum, also die Abstimmung über vom Parlament beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze, Probleme auf. Von den oben vorgestellten Formen direkter Demokratie scheidet auch das Personalplebiszit aus. Dies lässt sich sinnvollerweise eher in präsidentiellen Systemen einführen, in denen die Regierung unabhängig vom Vertrauen des Parlaments amtiert. Das konsultative Referendum erscheint ebenfalls nicht gewinnbringend, da es aufgrund seines nicht verbindlichen Charakters wenig Anreize zur Mitwirkung bietet und die Abstimmung mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Abrechnung mit dem politischen Gegner mutiert. Als rechtlich und institutionell unbedenklich zu bezeichnen ist hingegen das obligatorische Referendum im Vorfeld der Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche bzw. supranationale Organisationen wie die Europäische Union, zumal

sein Anwendungsbereich sehr begrenzt wäre. Angesichts der weitreichenden Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Ebene gerade im Zuge der europäischen Finanzkrise würde ein positives Referendum etwa über eine künftige Änderung der Europäischen Verträge deren Legitimität in Deutschland zweifelsfrei erhöhen.

Komplexer fällt die Beurteilung bei der Volksgesetzgebung, dem potentiell weitreichendsten Element direkter Demokratie, aus. Befürworter wie Gegner führen vielfältige, plausible, mitunter kaum falsifizierbare Argumente ins Feld. Angesichts der konstant hohen Umfragewerte für die Einführung plebiszitärer Elemente ist es nicht (mehr) ausreichend, diese Forderung lediglich mit Verweis auf eine Emotionalisierung der Politik und eine vermeintliche Entrationalisierung politischer Fragen zurückzuweisen. Es erscheint vielmehr als legitime Forderung, dass sich das Mitsprachebedürfnis einer modernen, pluralistischen Gesellschaft nicht mehr nur auf die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung und auf turnusgemäße Wahlen alle vier oder fünf Jahre beschränken sollte. Direktdemokratische Elemente könnten – wohl dosiert – durchaus als Korrektiv das bisherige politische System entlasten, indem sie die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöhen. Unerlässlich ist dennoch, dass die Logik des parlamentarischen Regierungssystems, also der Vorrang der parlamentarischen Repräsentation, berücksichtigt wird. Aktivistische Minderheiten sollten keine Partikularinteressen auf Kosten anderer und an der Regierungsmehrheit vorbei durchsetzen können. Auf Dauer würde dies die Handlungsfähigkeit der Regierung stark beeinträchtigen. Die Volksgesetzgebung ist daher nach wie vor kritisch zu sehen. Sollte sie dennoch mittelfristig politisch gewollt sein, sollten Quoren sicherstellen, dass hinter plebiszitären Vorhaben tatsächlich ein gesellschaftlich relevantes Anliegen steht. Insbesondere dem Antragsquorum²³ kann eine Filterfunktion zukommen, indem es einerseits sicherstellt, dass sich eine Initiative Gehör verschaffen kann und Aussicht auf Erfolg hat, und andererseits verhindert, dass eine Flut von Einzelaktionen Wählerschaft und Politik überfordert.

²⁰ Patzelt, Welche plebiszitären Instrumente könnten wir brauchen?, in: Feld et al. (Hrsg.): Jahrbuch direkte Demokratie 2010, 2011, S. 63.

²¹ Decker, Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem, in: Mörschel/Efler (Hrsg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2013, S. 11.

²² Christmann, Fn. 17

²³ Die konkrete Bezifferung eines solchen Quorums wäre selbstverständlich umstritten. Die eine sachlich-plausible Antwort gibt es nicht. Patzelt (Fn. 20) zum Beispiel empfiehlt ein Quorum von fünf Prozent in Anlehnung an die Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug einer Partei in den Deutschen Bundestag.