

Volksabstimmung in das Grundgesetz – Mehr Demokratie oder Demagogie?

Robert Pracht*

I. Einleitung

Mit den Worten „Wir brauchen bundesweite Volksentscheide“ wurde erst jüngst wieder auf die laut und mit aller Entschiedenheit hervorgebrachte Forderung nach Einfügung von plebiszitären Elementen auf Bundesebene aufmerksam gemacht.¹ Ob dies zutreffend und notwendig ist, wir also „mehr Demokratie wagen“² sollten, oder ob nicht vielmehr das jetzige (fast) ausschließlich aus repräsentativen Elementen bestehende Demokratieverständnis des Grundgesetzes der vorzugswürdigere Weg ist, soll der folgende Beitrag untersuchen und beantworten.

Zunächst soll unter (II.) darauf eingegangen werden, ob dem Grundgesetz sogar ein verpflichtender Verfassungsauftrag zur Einfügung von Volksentscheiden auf Bundesebene inne wohnt und erörtert werden, ob der rechtliche Rahmen für die Ermöglichung von Volksentscheiden tatsächlich im Grundgesetz oder auch auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgen kann. Anschließend wird unter (III.) dem „Für und Wider“ von Volksentscheiden auf gesamtstaatlicher Ebene nachgegangen.

II. Begriff der „Abstimmung“ in

Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

1. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als zentraler Ausfluss des Demokratieprinzips

Zunächst gilt es sich den Art. 20 Abs. 2 GG zu vergegenwärtigen: In Satz 1 dieses Absatzes heißt es, dass sämtliche Staatsgewalt vom Volk ausgeht; dieses also der alleinige Souverän ist. In Satz 2 wird sodann die Ausübung dieser Staatsgewalt festgeschrieben und zwar in „Wahlen“, in „Abstimmungen“ und „durch besondere Organe“. Während unter ersteren Personalentscheidungen im Hinblick auf die „besonderen Organe“ zu verstehen sind, fallen unter den Begriff der „Abstimmungen“ Entscheidungen zu

Sachfragen,³ mithin also Volksentscheide bzw. Plebiszite.⁴ Hier lässt sich also schon ein erster interessanter Befund feststellen: Das Grundgesetz kennt in Art. 20 Abs. 2 S. 2, Var. GG bereits die Möglichkeit eines Volksentscheids auf Bundesebene. Konkretisiert wird diese Möglichkeit der Ausübung von Staatsgewalt durch Abstimmungen in Art. 29 Abs. 2 S. 1 GG sowie in den Art. 118 und 118a GG, welche allesamt die Neugliederung des Bundesgebietes betreffen. Hinzufügen könnte man noch Art. 146 GG, in welchem eine neue Verfassung ebenfalls der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Sicherlich sind diese Möglichkeiten der Volksabstimmungen auf Bundesebene beschränkt – was manchen zu der Aussage verleiten mag: „Zur Wahl kann das Bundesvolk alle vier Jahre gehen, zu Abstimmungen aber nie.“⁵ – jedoch darf nicht übersehen werden, dass das Grundgesetz grundsätzlich Volksentscheide auf Bundesebene für möglich und legitim hält.

2. Verfassungsauftrag?

Fraglich ist ferner, ob dem Begriff der „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ein normativer Charakter inneohnt und somit dieser als ein Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber verstanden werden kann. Sollte man in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG eine Staatszielbestimmung erkennen,⁶ würde dies den Gesetzgeber zu einer Regelung ermuntern und auffordern. Doch im Satzteil „Wahlen und Abstimmungen“ sind nur mögliche Gegenstände der Staatsgewaltsausübung genannt, ohne dass sie normativ die Umsetzung, Gewährleistung und den Bestand garantieren.⁷ Diese Auffassung findet ihre Bestätigung in der Entstehungsgeschichte: Der Satzteil „in Wahlen und Abstimmungen“ wurde am 17. November 1948 vom Hauptausschuss im Parlamentarischen Rat eher beiläufig und ohne Aussprache in die Bestimmung des Art. 20 Abs. 2 GG eingefügt.⁸ Keiner der Väter und Mütter des Grundgesetzes wollte hierdurch einen Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber zur Einfügung von bundesstaatlichen Volksentscheiden sehen, sondern

* Der Autor studiert im 4. Fachsemester Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg.

¹ Hoistegs, BRJ 1/2011, S. 59 ff.

² Aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vom 28. September 1969; ganzer Inhalt der Rede abrufbar unter: http://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf, Abruf v. 23.06.2015).

³ Sachs, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 31.

⁴ Schnapp, in: v. Münch/Kunig, GG, Band II, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 24.

⁵ Meyer, JZ 2012, 538 (538).

⁶ So Lipinski, BayVBl. 2011, 649 (651).

⁷ Engelken, DÖV 2013, 301 (303 f.).

⁸ Vgl. Engelken, DÖV 2013, 301 (305 f.); als „Einfügung im Bemühen um die innere Stimmigkeit der künftigen Verfassung“ sieht Jung, Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 316 die Entstehungsgeschichte des Wortes „Abstimmung“.

es ging lediglich abstrakt um die Möglichkeiten der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk. Es lässt sich diesen Worten also mitnichten nach grammatischer und genetischer Auslegung ein Verfassungsauftrag in Form einer Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber entnehmen.⁹

3. Einfügung von Volksentscheiden durch einfaches Bundesgesetz oder durch Änderung des Grundgesetzes?

Zumindest für die Einführung bindender Volksentscheide¹⁰ ist aufgrund der für die Gesetzgebung maßgeblichen Art. 76 ff. GG, welche abschließend die teilnahmeberechtigten Staatsorgane aufzählen und untereinander organisieren, eine Änderung nicht auf einfachgesetzlicher Ebene, sondern nur durch Änderung des Grundgesetzes möglich.¹¹ Eine Mindermeinung, die in dem eben erwähnten Argument eine *petitio principii* erblickt, weil es doch gerade um die Frage gehe, ob Gesetze nur im Wege der Art. 76 ff. GG oder auch durch „Abstimmungen“ ergehen können,¹² kann nicht überzeugen, denn wie bereits weiter oben ausgeführt kommt den Begriffen der „Wahlen“ und „Abstimmungen“ kein normativer Charakter zu – dieser muss erst im Grundgesetz selbst gefunden werden. Eine Ergänzung von plebiszitären Elementen müsste also durch Änderung des Grundgesetzes geschehen.

III. Das Für und Wider von Volksentscheiden auf Bundesebene

Nachdem geklärt ist, dass Volksentscheide auf gesamtstaatlicher Ebene fakultativ (es besteht eben kein Verfassungsauftrag!) und nur auf Ebene des Grundgesetzes eingefügt werden können, soll einigen Gründen und Argumenten¹³ nachgeforscht werden, die verfassungsrechtlich, verfassungsgeschichtlich und verfassungspolitisch entweder Argumente für Volksentscheide nach sich ziehen oder doch eher zur Demagogie des Volkes im Sinne von „Die ich rief, die Geister, werd' ich nun nicht los!“¹⁴ führen.

⁹ So auch *Maurer*; Staatsrecht I, 6. Auflage 2010, § 7 Rn. 39; *Sachs*, (Fn. 3), Art. 20 Rn. 31.

¹⁰ Bei nicht bindenden, konsultativen Plebisziten (also Volksbefragungen) ist streitig, ob auch hier das Erfordernis zur Änderung des GG besteht. Eine Vielzahl von Autoren in der Literatur verneint dies (statt vieler: *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 111; *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 7; a.A. *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 16).

¹¹ *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 20 Rn. 162; so auch eindeutig Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“ (Hervorh. d. Verf.).

¹² *Stein*, in: AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 20 Rn. 39.

¹³ Eine umfassende und erschöpfende Auseinandersetzung mit allen vorgebrachten Argumenten würde den hiesigen Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung sprengen und ist auch eher rein politikwissenschaftlichen Untersuchungen vorbehalten (so auch: v. Münch/Mager; Staatsrecht I, 7. Auflage 2009, Rn. 71). Eine umfassende Beleuchtung insbesondere der „Pro-Argumente“ enthält *Heußner/Jung* (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 2. Auflage 2009.

¹⁴ So *Engelken*, DÖV 2013, 301 (309).

1. Das Argument der „schlechten Erfahrungen aus Weimar“

Oftmals wird sich fast lakonisch darauf berufen, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber im Parlamentarischen Rat (und zuweilen ist auch der entsprechende Autor selbst dieser Auffassung!) aufgrund der schlechten Erfahrungen mit Volksentscheiden zu Zeiten der Weimarer Republik eine Abstinenz von Plebisziten im jetzigen gesamtstaatlichen Verfassungsrecht für zwingend geboten hält.¹⁵ Die Stichhaltigkeit dieses Arguments soll im Folgenden untersucht werden.

Die Weimarer Reichsverfassung kannte in den Art. 73, 74 Abs. 3, 75 und 76 WRV detailreiche und umfassende Regelungen, wann ein Volksentscheid auf Reichsebene möglich war. Hiernach gab es insgesamt fünf verschiedene Möglichkeiten, nach denen ein Volksentscheid erfolgen konnte,¹⁶ praktische Bedeutung erhielt jedoch nur die Vorschrift des Art. 73 Abs. 3 WRV. Hiernach war ein Volksentscheid vonnöten, wenn ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf eines Zehntels der Stimmberechtigten im Reichstag nicht unverändert angenommen wurde. In der Praxis kam es sodann zu zwei Volksentscheiden auf Reichsebene: 1926 wurde über eine mögliche Fürstenenteignung abgestimmt (98,5% der Wähler stimmten zu)¹⁷ und 1929 schritten die Wähler über das „Freiheitsgesetz“ zur Wahl, wo 5,8 von 6,3 Millionen Wähler den Volksentscheid unterstützten.¹⁸ Jedoch scheiterten diese beiden Volksabstimmungen trotz der überwältigenden Zustimmung an der völlig deplatzierten Norm des Art. 75 WRV, welche bei einem Volksentscheid nach Art. 73 Abs. 3 WRV verlangte, dass zumindest die Mehrheit der Stimmberechtigten teilnahm. Diese Bestimmung erscheint vor allem deswegen so verfehlt, weil ein Bürger, der die Sachfrage mit „Nein“ beantworten wollte, wesentlich effektiver einfach der Stimmabgabe fernbleiben (in der Hoffnung, das Quorum von 50% werde so nicht erreicht) und zugleich hierdurch mittelbar-faktisch die Geheimheit der Wahl aufheben konnte. Nichtsdestotrotz gibt es bei den Volksentscheiden in der Weimarer Republik keine stichhaltigen Nachweise, die eine Demagogie nahelegen würden; vielmehr entstammten die Volksbegehren mehrheitlich aus der Mitte der Gesellschaft. Die „schlechten Erfahrungen aus Weimar“ sind vor allem durch den verfassungsimmanenten Fehler des Art. 75 WRV entstanden, welcher die Volksentscheide zum Scheitern verurteilte. Richtigerweise bleibt somit festzuhalten: „Die Weimarer Republik ist nicht an den plebiszitären Elementen ihrer Verfassungsordnung zugrunde gegangen“¹⁹ und damit das Argument der „schlechten Weimarer Erfahrungen“ so nicht haltbar.

¹⁵ Beispielhaft: *Achterberg*, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 80; auch: *Frotscher/Pieroth*, *Verfassungsgeschichte*, 13. Aufl. 2014, Rn. 520, die aber zumindest auf die unterschiedliche und differenzierende Forschung hierzu verweisen. Selbst der Schlussbericht der Enquetekommission „Verfassungsreform“ spricht von „wenig ermutigenden Erfahrungen“ (BT-Drs. 7/5924, S. 13) zu Zeiten der Weimarer Republik.

¹⁶ Vgl. hierzu *Frotscher*; DVBl. 1989, 541 (544 f.).

¹⁷ *S. Bugiel*, *Volkswille und repräsentative Entscheidung*, 1991, S. 193.

¹⁸ *Bugiel*, (Fn. 17), S. 199.

¹⁹ *Frotscher*; DVBl. 1989, 541 (547).

2. Das Argument des Missbrauchs der Volksentscheide durch die Nationalsozialisten

Wenn zwar nicht die Erfahrungen der Weimarer Republik den Verzicht auf Volksabstimmungen im Grundgesetz rechtfertigen können, so könnte jedoch anderes gelten für den Missbrauch von Volksentscheiden zur Zeit der nationalsozialistischen Diktatur. Am 14. Juli 1933 beschloss die Reichsregierung (aufgrund des erst wenige Monate zuvor vom Reichstag verabschiedeten Ermächtigungsgesetzes) das „Gesetz über Volksabstimmung“. Dessen knapper Inhalt lautete in § 1: „Die Reichsregierung kann das Volk befragen, ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht. Bei der Maßnahme nach Abs. 1 kann es sich auch um ein Gesetz handeln.“ Aufgrund dieses Gesetzes wurde zeitgleich zur Reichstagswahl am 12. November 1933 auch ein Volksentscheid über den Austritt des Deutschen Reiches aus dem Völkerbund²⁰ abgehalten. 95,1% der Reichsbevölkerung stimmten dem Ansinnen der Reichsregierung zu – freilich unter Wahlzwang, unter Einschüchterung und wohl auch unter Fälschung der Ergebnisse.²¹ Ferner ist die Rechtmäßigkeit dieses Volksentscheids zu hinterfragen: Ging es um den Austritt aus dem Völkerbund (der tatsächlich durch die Reichsregierung schon vollzogen war), so wurde der Wortlaut des „Gesetzes über Volksabstimmung“ überdehnt, welcher ja von einer „beabsichtigten Maßnahme“ sprach. Ging es dagegen um das „wortreiche Dokument“²² selbst, so fehlte es am Maßnahmecharakter. Hier wird besonders deutlich, wie Volksabstimmungen missbraucht werden können: Dem Volk wird eine Entscheidungsmöglichkeit suggeriert, die in Wahrheit aber gar nicht besteht. Es tritt ferner klar zu Tage, dass sich Diktaturen zu ihrem Beginn der Unterstützung weiter Bevölkerungskreise versichern müssen und sich dafür Volksentscheide zu Nütze machen und diese dann für ihre Interessen missbrauchen. Hier liegt eine große Gefahr von gesamtstaatlichen Volksentscheiden.

3. Das Argument der Unverträglichkeit von repräsentativer und direkter Demokratie

Zu beachten ist, dass das Grundgesetz in seiner Fülle, aber auch und gerade in seinem Art. 20 Abs. 2 S. 2 von einem ganz überwiegenden repräsentativen Charakter der demokratischen Ordnung ausgeht.²³ Es ist mithin fraglich, ob sich die Einfügung direkt-demokratischer Elemente mit der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes verträgt.

a) Zunächst soll dies am umstrittenen Verhältnis von Parlamentsgesetzen und volksbeschlossenen Gesetzen exemplifiziert werden. So wurde insbesondere in der Weimarer Staatsrechtslehre vorgetragen, dass volksbeschlossene Gesetze aufgrund ihrer erhöhten Legitimation stets prinzipiellen Geltungsvorrang vor parlamentarisch zustande gekommenen Gesetzen haben müssen und der parlamentarische Gesetzgeber an der Änderung der vom Volk beschlossenen Gesetze gehindert sei.²⁴ Demnach war im Demokratieverständnis dieser Auffassung das Volk das oberste, das Parlament hingegen nur ein abgeleitetes Staatsorgan.²⁵ Allerdings wurde diese Auffassung bereits in der Weimarer Staatsrechtslehre bestritten, weil zutreffenderweise dem Volk in den Art. 73 ff. WRV zwar gesetzgeberische, aber keine höheren Befugnisse als dem Parlament zukamen.²⁶ Der letztgenannten Auffassung hat sich auch die Staatsrechtslehre unter dem Bonner Grundgesetz und der verschiedenen Landesverfassungen angeschlossen, sodass prinzipiell von einer Gleichrangigkeit von gesetzgeberischen Akten durch das Parlament und denjenigen durch das Volk auszugehen ist – dies führt aber wieder zur umstrittenen Frage, was zu tun ist, wenn diese beiden Akte kollidieren. Wendet man sich den klassischen Kollisionsregeln „Lex superior/specialis/posterior derogat legi inferiori/generali/priori“ zu,²⁷ so gilt es also zu erkennen, dass mangels Höherwertigkeit und mangels Spezialität die Grundsätze des „lex superior“ und des „lex specialis“ ausscheiden müssen, sodass nur noch Anwendungsraum für die „lex posterior-Regel“ bleibt. Demnach könnte also das Ergebnis eines Volksentscheids direkt im Anschluss durch einen gegenteiligen Parlamentsbeschluss aufgehoben werden, sodass die Wirkung einer direkt-demokratischen Entscheidung alsbald wieder verpuffen kann. Diesem unerwünschten Phänomen könnte durch eine Frist begegnet werden, innerhalb derer Gesetze durch wirksamen Volksentscheid nicht durch die parlamentarische gesetzgeberische Körperschaft aufgehoben oder abgeändert werden können. Es bleibt jedoch unübersehbar, dass Konflikte zwischen den Gesetzgebungsakten des Volkes und des Parlaments zu einer öffentlichen Auseinandersetzung führen können, die der Entfremdung von Volk und Parlament weiter Anschub bereitet und dies der Demokratie mehr schadet als nützt.

b) Ferner gilt es, die überragende Bedeutung des Art. 21 GG hervorzuheben. Dieser weist den Parteien einen ganz entscheidenden verfassungsrechtlichen Status zu, indem Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG sagt, dass die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken.²⁸

²⁰ Dessen Frage enthielt den folgenden, anstößigen Wortlaut: „Billigst Du, deutscher Mann, und Du, deutsche Frau, diese Politik Deiner Reichsregierung, und bist Du bereit, sie als den Ausdruck Deiner eigenen Auffassung und Deines eigenen Willens zu erklären und Dich feierlich zu ihr zu bekennen?“

²¹ Vgl. Jung, (Fn. 13), S. 93 ff.

²² So Jung, (Fn. 13), S. 93.

²³ Sommermann, (Fn. 11), Art. 20 Rn. 161.

²⁴ Vgl. Peine, Der Staat 18 (1979), 375 (380 f.).

²⁵ Vgl. Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 (418).

²⁶ Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 98.

²⁷ Vertiefend: Vranes, ZaöRV 65 (2005), S. 391 ff.

²⁸ Konkretisiert wird dies in § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz): „Die Parteien wirken an der *Bildung des politischen Willens des Volkes* auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie [...] die *aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern*, [...] die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine *ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen*.“ (Hervorh. d. Verf.).

Der Prozess der politischen Willensbildung soll in den Gedanken des Grundgesetzes über und durch die Parteien geschehen,²⁹ sozusagen „von unten nach oben“. Dieser Grundsatz verträgt sich nicht mit der möglichen Einfügung von Volksentscheiden auf bundesstaatlicher Ebene, weil dann die Gefahr besteht, dass die politische Meinungsbildung nur noch phasenweise und unstringenter an einzelnen Volksbewegungen zu Tage tritt, aber keine längerfristige Bindung der Bürger am politischen Meinungsbildungsprozess in der Gestalt von Parteien erfolgt, so wie es aber das Ideal des Grundgesetzes ist – zum Nachteil einer gut funktionierenden parlamentarischen Demokratie.

c) Es muss also nach diesen Ausführungen gesagt werden, dass das Argument der Unverträglichkeit von direkter und repräsentativer Demokratie durchaus zutreffend ist und daher festgehalten werden kann: „Unmittelbare Demokratie und parlamentarisch-parteienstaatliche Demokratie stehen in einem (unauflöschlichen) Spannungsverhältnis.“³⁰

4. Das Argument der „Wiedererleuchtung“ der verkümmerten parlamentarischen Demokratie durch die Einfügung direktdemokratischer Elemente

Anschließend an das soeben Ausgeführte wird die Forderung der Einfügung direkt-demokratischer Elemente auf Bundesebene auch vielfach damit begründet, dass die ausschließlich repräsentative Demokratie, die dem Grundgesetz vorschwebt, keine Identifikation mehr mit dem Staatsvolk besäße und die Bürgerinnen und Bürger der sog. Parteiendemokratie überdrüssig seien und sich zusehends von der Demokratie und der politischen Partizipation hieran entfremden. Richtig ist daran, dass die sinkenden Wahlbeteiligungen bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag³¹ und noch verstärkter bei den Wahlen zu den Landtagen³² Grund zur Sorge sind, wenn die Nichtwähler eine relative oder gar absolute Mehrheit stellen, denn hierunter leidet unbestrittenermaßen die Demokratie und die Legitimation staatlicher Gewaltausübung. Nichtsdestotrotz ist fraglich, ob sich diesem Problem durch die Einfügung von Volksentscheiden auf Bundesebene als „Allerheilmittel“ begegnen ließe. Hierzu lohnt ein Blick auf die Landesebene, auf der Volksentscheide in allen Bundesländern möglich und auch mit gewissen Nuancen hinsichtlich Art und Umfang in der praktischen Anwendung auftauchen.³³

Die Wahlbeteiligung ist bei Volksentscheiden sehr schwankend und auch davon abhängig, ob sie gleichzeitig mit einer Personalwahl (Landtags- oder Kommunalwahl) einhergeht. Doch sind Wahlbeteiligungen bei Volksentscheiden von 25,9% in Sachsen, 26,4% in Sachsen-Anhalt oder 36,1% in Berlin³⁴ mehr die Regel als die Ausnahme. Das Argument, dass durch Volksentscheide mehr Bürger motiviert werden, sich am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu beteiligen, stellt sich also als nicht tragfähig dar. Schlimmer für die Demokratie ist es noch, wenn ein Volksentscheid mit einer so geringen Beteiligung von einem Viertel bis zu einem Drittel anschließend noch Wirkung entfalten kann, es also zu einer Entscheidung kommen kann, die u.U. nur etwa 15% der Wahlberechtigten wollten. Zwar versuchen die einzelnen Landesverfassungen diesem Phänomen durch Quoten zu begegnen,³⁵ doch ist die Grenzziehung äußerst kompliziert und unbefriedigend. Setzt man die Quote zu niedrig an, besteht die Gefahr, dass der oben beschriebene Effekt doch eintritt; wird diese hingegen zu hoch festgelegt, werden Volksentscheide regelmäßig an diesem Quorum (auch wenn bspw. eine Zustimmung von 90% unter den Abstimmenden vorliegt) scheitern – so wie es die Erfahrungen der Volksentscheide zur Zeit der Weimarer Republik eindrucksvoll schildern. In diesem Konflikt die „goldene Mitte“ zu finden, stellt sich als außerordentlich schwierig dar. Festzuhalten bleibt, dass durch Volksentscheide nicht das Interesse und die Beteiligung der Bürger an politischen Meinungsbildungsprozessen zunehmen werden. Überzeugender ist der Ansatz, die Mitgliedschaft in den Parteien wieder attraktiver zu machen. Hierfür bilden die Mitgliederentscheidung der SPD über den Koalitionsvertrag mit den Unionsparteien in Folge der Bundestagswahl 2013³⁶ oder der Mitgliederentscheid der CDU Baden-Württemberg über den Spitzenkandidaten für die Landtagswahl 2016³⁷ gute Beispiele.

5. Gesamtabwägung

Vorstehend sind die wesentlichen Argumente für und gegen Volksentscheide auf Bundesebene vorgetragen worden, von denen sich manche als stichhaltig, andere als untauglich erwiesen. Zwar ist zuzugestehen, dass es nicht die Erfahrungen aus Weimar gewesen sind, die den

²⁹ Ipsen, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2008, § 1 Rn. 6.

³⁰ Frotzcher, DVBl. 1989, 541 (548).

³¹ So ist die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen vom Spitzenwert im Jahr 1972 (91,1%) auf 71,5% bei den letzten Bundestagswahlen im Jahr 2013 zurückgegangen. Quelle: <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/bundestag.htm>, Abruf v. 23.06.2015.

³² Bei der Landtagswahl 2014 in Sachsen gingen nur 49,2% der Wahlberechtigten zur Urne, sodass eine Mehrheit der Abstimmung fern blieb, was leider mittlerweile auch keinen Einzelfall mehr darstellt. Quelle: <http://www.wahlrecht.de/news/2014/landtagswahl-sachsen-2014.html>, Abruf v. 23.06.2015.

³³ Vgl. generell zu Volksentscheiden auf Landesebene: Jürgens/Rehmet, (Fn. 13), S. 197 ff.

³⁴ Zahlen von Jürgens/Rehmet, (Fn. 13), S. 231 ff.

³⁵ Zum Beispiel Erfordernis der Beteiligung eines Viertels der Stimmberechtigten in Art. 109 Abs. 4 S. 3 Hs. 2 LV R-P oder Notwendigkeit der Zustimmung eines Drittels der Wahlberechtigten in Art. 60 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 LV M-V und Art. 60 Abs. 5 S. 1 LV B-W.

³⁶ Welcher jedoch nach Degenhart verfassungswidrig war, da er sich zu sehr in die Nähe eines imperativen Mandats stellte und somit gegen das „freie Mandat“ des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verstieß, vgl.: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/verfassungsrechtlich-nicht-legitim-staatsrechtler-stellt-spd-befragung-zum-koalitionsvertrag-in-frage/9139738.html>, Abruf v. 23.06.2015.

³⁷ Vgl. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-12/baden-wuerttemberg-cdu-mitgliederbefragung-guido-wolf-spitzenkandidatur>, Abruf v. 23.06.2015.

Verzicht auf Volksentscheide auf gesamtstaatlicher Ebene rechtfertigen können, doch im Zusammenspiel mit den Volksabstimmungen zur Herrschaft der Nationalsozialisten erweist sich die Befürchtung als ernstzunehmend, dass unter dem Banner der direkten Demokratie Krieg gegen den Parlamentarismus und den Parteienstaat erklärt wird. Ferner ist auf die Risiken einer Verbindung der repräsentativen Demokratie mit direkt-demokratischen Elementen hingewiesen worden und es konnte mit Hinweis auf die Staatspraxis in den Ländern das Argument widerlegt werden, dass die Bürger interessierter am politischen Meinungsbildungsprozess teilnähmen, wenn sie überhaupt und dann auch regelmäßig über Sachentscheidungen abstimmen dürften. Vielmehr besteht die Gefahr der „Wahlmüdigkeit“ der Stimmberechtigten, sodass gerade dieser gewollte positive Effekt sich auch gut und leicht ins Negative übertragen lässt und die Resignation voranschreitet. Schließlich ist hervorzuheben, dass eine gute und funktionierende Demokratie vom Kompromiss lebt, welcher durch die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Auffassungen durch mehrere Beratungen ausgehandelt wird. In Volksentscheiden ist aber eben dieser Kompromiss durch schlichte „Ja/Nein-Beantwortung“ nicht möglich, sodass stets eine „radikale“ Position sich durchsetzen muss.

Die Bundesrepublik Deutschland ist mit der Ausgestaltung ihrer repräsentativen Demokratie in der 65-jährigen Geschichte unter Geltung des Grundgesetzes gut gefahren, sodass das Eingangszitat zum Abschluss noch folgendermaßen abzuwandeln ist: „Wir brauchen *keine* bundesweiten Volksentscheide!“