

Gertrude Lübke-Wolff

Demophobie

Muss man die direkte Demokratie fürchten?

Klostermann Rote Reihe

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© Vittorio Klostermann GmbH · Frankfurt am Main · 2023

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des Nachdrucks und der Übersetzung. Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, dieses Werk oder Teile in einem photomechanischen oder sonstigen Reproduktionsverfahren oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten, zu vervielfältigen und zu verbreiten.

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Satz: Marion Juhas, Frankfurt am Main

Druck: docupoint GmbH, Barleben

Printed in Germany

ISSN 1865-7095

ISBN 978-3-465-04613-4

Michael gewidmet

Inhalt

Vorwort	9
I. Direkte Demokratie in Deutschland	11
II. Vorbehalte gegen direktdemokratische Entscheidungen	19
1. „Für Sachentscheidungen ist das Volk zu dumm“	19
2. „Direkte Demokratie begünstigt Demagogen“	29
3. „Vor allem in Finanzfragen ist dem Volk nichts zuzutrauen“	40
4. „Das Volk wird rechtslastige oder zumindest konservative Entscheidungen treffen“ – oder linkslastige, oder jedenfalls unedle	46
5. „Direkte Demokratie ist unsozial“	67
6. „Ja-Nein-Entscheidungen sind zu simpel und kompromisswidrig“	98
7. „Direkte Demokratie gefährdet Minderheiten“	107
8. „Direkte Demokratie passt nur zu kleinen Einheiten“	120
9. „Direkte Demokratie passt nicht zur repräsentativen“	122
10. „Es fehlt an Verantwortung“	130
III. Vernachlässigte Argumente <i>für</i> direktdemokratisches Entscheiden	133
1. Lösung des Problems der festgeschnürten Politikpakete	133
2. Demokratisierung der auswärtigen Politik	137

3. Gegengewicht zur Kurzfristorientierung repräsentativdemokratischer Politik	139
4. Fehlerkorrekturfreundlichkeit	141
IV. Fazit	147
V. Anhang zur Terminologie.....	149
Literatur.....	161
Abkürzungen	210

Vorwort

Dies ist ein von einer Juristin verfasstes, aber kein juristisches Buch, und auch keines, das sich hauptsächlich an Wissenschaftler wendet. Es will nicht Verfassungs- und sonstige Rechtsfragen beantworten, die sich in Deutschland und anderswo in Bezug auf direktdemokratische Entscheidungsverfahren und die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten ihres Ausbaus stellen, sondern einen Beitrag zur Diskussion über Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken direkter Demokratie leisten. Einschätzungen dazu prägen auch die juristische Auslegung von Verfassungs- und sonstigen Gesetzestexten in Fragen der zugelassenen und der verfassungsrechtlich zulässigen Reichweite direktdemokratischer Verfahren. Auch das juristische Urteilen sollte also davon profitieren können, wenn verbreitete Annahmen über direkte Demokratie mit Erfahrungen konfrontiert werden, Aufmerksamkeit auf Hintergründe und Wandlungen von Funktionsbedingungen und Beurteilungen direkter Demokratie gelenkt und der Sinn für die Bedeutung der näheren Ausgestaltung geschärft wird.

Damit das Buch nach Inhalt und Umfang für Interessenten ohne juristische oder politikwissenschaftliche Fachkenntnisse lesbar bleibt, habe ich neben den fälligen Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen auch einiges an näherer Erläuterung und vertiefender inhaltlicher Auseinandersetzung in die Fußnoten verbannt, die man je nach Bedarf und Interesse nutzen oder unbeachtet lassen kann.

Für Auskünfte und/oder Hinweise danke ich Helmut Eschweiler, Andreas Gross und Christine Landfried, außerdem Otmar Jung, der mir behilflich war, in seinen zahlreichen Werken zur direkten Demokratie eine in meinen Notizen verlorengegangene, Wilhelm Hoegners Ausführungen zu diesem Thema betreffende Stelle wiederzufinden. Weil Ines Bergmann und Harold Derksen verlässlich zahlreiche erbetene Bücher und Aufsätze bestellt, Kurierdienste zwischen der Universitätsbibliothek und meinem Büro geleistet und zahlreiche Kopien angefertigt haben, konnte ich mich aufs Recherchieren, Lesen und Schreiben konzentrieren – herzlichen Dank! Ebenso herzlich danke ich Vittorio E. Klostermann

für die Aufnahme der Schrift in die „Rote Reihe“ seines Verlages, für wertvolle Hinweise und für die ebenso hilfreiche wie angenehme Kooperation, sowie Martin Warny für ein Lektorat, wie ich es in dieser Kombination von höchster Sachkunde und Zurückhaltung gegenüber den Eigenheiten des lektorierten Texts noch nicht erlebt habe, und für die auch hier äußerst angenehme Zusammenarbeit. Michael Wolff verdanke ich ... er weiß schon was alles, und was davon auch für den Abschluss der Arbeit an diesem Buch wichtig war.

Bielefeld, Oktober 2022

Gertrude Lübke-Wolff

I. Direkte Demokratie in Deutschland

In Deutschland gibt es direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten in den Ländern und Kommunen. Auf der Bundesebene dagegen, dort also, wo die meisten und die wichtigsten Gesetze gemacht werden, haben wir eine fast rein repräsentativdemokratische Verfassung. Die Bürger sind, was politisches Entscheiden angeht, weitestgehend auf Wahlen beschränkt. Volksabstimmungen sind im Grundgesetz nur für etwaige Länderneugliederungen ausdrücklich vorgesehen.¹ Diskutiert wird außerdem, ob nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Verfassungsneuschöpfung durch Volksabstimmung nötig wäre, wenn beschlossen werden sollte, die Europäische Union in einen Staat zu verwandeln.² Direktes Abstimmen des Bürgers über Sachfragen – nur das bezeichne ich im Folgenden als direktdemokratisch³ – ist

¹ Art. 29, 118, 118a GG.

² Bejahend z.B. Masing 2018, S. 96, Rn. 78; der Verfasser selbst hält die so verstandene Rechtsprechung allerdings nicht für richtig, ebd. S. 97, Rn. 79. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267) *obiter dictum* angemerkt, dass eine Übertragung von Befugnissen auf die EU, die „die Schwelle zum Bundesstaat“ überschreiten würde, „in Deutschland eine freie Entscheidung des Volkes jenseits der Geltungskraft des Grundgesetzes“ – also auch jenseits der Geltungskraft des Art. 79 Abs. 3 GG, der eine Aufgabe der deutschen Eigenstaatlichkeit nach Auffassung des Gerichts gerade nicht erlaubt – voraussetzen würde (S. 364). Dabei nimmt das Gericht auf eine Verfassungsablösung gemäß Art. 146 GG Bezug (s. auch, explizit, S. 332), dem zufolge das Grundgesetz, „das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt“, seine Gültigkeit an dem Tage verliert, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Zu der Frage, ob die hier angesprochene Verfassungsablösung durch den *pouvoir constituant* eine Volksabstimmung erfordert, näher (im Ergebnis verneinend) Dreier 2018, Rn. 52 zu Art. 146 GG, m.w.N. auch zur Gegenauffassung. Kritisch schon zu der bundesverfassungsgerichtlichen Unterstellung der Möglichkeit, auf der Grundlage geltenden Verfassungsrechts einen von den Verfassungsänderungsgrenzen des Art. 79 Abs. 3 GG dispensierten Verfassungsgeber zu institutionalisieren, wie auch zu der Annahme des Bundesverfassungsgerichts, Art. 79 Abs. 3 GG setze der EU-Integration Grenzen, Möllers 2021, S. 361 f., Rn. 79.

³ S. Anhang zur Terminologie.

in Deutschland ansonsten auf Bundesebene nach geltendem Verfassungsrecht nicht möglich.⁴

Bis vor wenigen Jahren sah es so aus, als würde sich das bald ändern. Ein immer größerer Teil der Bürger – nach einigen Umfragen 70 % oder sogar über 80 % – sprach sich dafür aus, auch auf der Ebene des Bundes die repräsentative Demokratie um direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten zu ergänzen.⁵ Partei- oder Wahlprogramme aller heute im Bundestag vertretenen Parteien außer der CDU sahen die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene vor. Auch wenn unter Politikern die Skepsis verbreiteter war als unter den Bürgern⁶ – der Druck der öffentlichen Meinung schien doch zu wachsen.

Inzwischen ist aber eine Trendumkehr zu beobachten. Die Zustimmungsraten für direktdemokratische Entscheidungsverfahren sind gesunken, und die Mehrzahl der heute im Bundestag vertretenen Parteien versprach vor der Bundestagswahl vom September 2021 keinen Einsatz für die Einführung solcher Verfahren auf Bundesebene mehr.

Die SPD, in deren Grundsatzprogramm von 2007 es noch hieß, dass in gesetzlich festzulegenden Grenzen Volksbegehren und Volksentscheide „die parlamentarische Demokratie ergänzen“ sollten, „und zwar nicht nur in den Gemeinden und Ländern, sondern auch im Bund“, sprach schon in ihrem Wahlprogramm 2017

⁴ Zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Einführung solcher Entscheidungen s.u. Fn. 27.

⁵ S. Feld / Hessami / Reil 2011, S. 115 zu Allensbach- und Emnid-Umfragewerten von 51 % bis 83 % Zustimmung zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene im Zeitraum zwischen 1998 und 2010; S. 121 f. zu einer eigenen Untersuchung der Verfasser – Befragung von Bürgern und Befragung von Politikern –, die 75 % Zustimmung bei befragten Bürgern ergab, dagegen nur 44 % bei befragten Politikern. S. auch Wagschal 2021, S. 669 ff., 677 ff. zu eher schwach ausgebildeten Präferenzen für direkte Demokratie bei Politikern auf der kommunalen Ebene (Bürgermeister und Gemeinderäte). Decker 2016, S. 11, gibt ohne Nennung von Quellen an, bei Umfragen liege die Zustimmung in der Regel bei 80 %. Dass es nur um eine Ergänzung, nicht um seine Ersetzung der repräsentativen Demokratie gehen kann, sollte in der Diskussion über direkte Demokratie eine Selbstverständlichkeit sein; irreführend insofern Sommer 2022, der schon im Untertitel seines Buches („Warum die Volksvertretung überholt ist und die Zukunft der direkten Demokratie gehört“) einen gegenteiligen Eindruck erweckt.

⁶ S. die in Fn. 5 wiedergegebenen Daten aus Feld / Hessami / Reil 2011. Dieses Einstellungsmuster findet sich, angesichts der jeweiligen Interessenlage wenig überraschend, nicht nur in Deutschland, s. Svensson 2018a, S. 101: „*All in all, it seems obvious that the public, taken as a whole, endorses referendums to a higher degree than political elites*“ (der Referendumsbegriff wird hier im weiten Sinne, s. Anhang zur Terminologie, verwendet); für die zugrundeliegenden Befunde ebd. S. 95 ff.

nur noch unbestimmt davon, „direkte Demokratiebeteiligung auf Bundesebene stärken“ zu wollen.⁷ Zwar gibt es in der SPD Stimmen, die an dem 2007 formulierten Ziel festhalten. Prominenteste Befürworterin ist Bundestagspräsidentin Bärbel Bas.⁸ Im Programm der SPD zur Bundestagswahl 2021 aber hieß es bloß noch, man werde „die Erfahrungen mit Bürgerräten aufgreifen“ und es sich „zur Aufgabe machen, neue Wege der unmittelbaren Beteiligung an staatlichen Entscheidungen zu gehen“. Durch eine „systematische und frühzeitige Beteiligung der Bürger*innen an staatlichen Projekten“ könnten „Rechtswege verkürzt und Verfahren beschleunigt werden“.⁹ Gesetzgebung per Volksentscheid auf Bundesebene ist damit vorerst vom Programmtisch. Man hat sich auf informatorische und beratende Mitwirkung von Bürgern an politischen Entscheidungen und auf frühzeitige Bürgerbeteiligung als Mittel effizienterer Projektplanung zurückgezogen.

Nicht viel anders, nur etwas langsamer und unentschiedener, das Umschwenken bei den Grünen: Sie wollten noch laut Wahlprogramm von 2017 „Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in die Verfassung einführen“.¹⁰ Bis 2021 hatten aber auch sie es sich anders überlegt und versprochen nur noch „Bürger*innenräte“, mit deren Beratungsergebnissen sich das Parlament „beschäftigen muss“. Eine „stärkere Institutionalisierung“, unter anderem „direktdemokratische Verfahren zu einzelnen Beratungsergebnissen“, wollen sie laut Bundestagswahlprogramm 2021 in der kommenden Wahlperiode, der inzwischen laufenden also, „prüfen“.¹¹

Auch die FDP hat sich von der Position ihres Grundsatzprogramms von 2012 („Wir Liberalen setzen uns ... für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auch auf der Ebene des Bundes ein“)¹² mittlerweile verabschiedet. Bereits das Programm zur Bundestagswahl 2017 stellte Unterstützung für „den probeweisen Ausbau von Instrumenten der direkten Demokratie“ nur für die Ebene der Länder und Kommunen in Aussicht.¹³ Im Programm zur Wahl 2021 war auch davon nicht mehr die Rede. Befürwortet wurde zwar eine Volksabstimmung, sogar eine gemeinsame europäische, über eine künftige Verfassung der EU, mit

⁷ SPD 2007, S. 32 f.; SPD 2017, S. 79.

⁸ Bärbel Bas hat sich zahlreichen online leicht auffindbaren Medienberichten zufolge für mehr direkte Demokratie auf Bundesebene, auch in Form von Volksentscheiden, ausgesprochen.

⁹ SPD 2021, S. 25.

¹⁰ BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN 2017, S. 148.

¹¹ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2021, S. 178.

¹² FDP 2012, S. 73.

¹³ FDP 2017, S. 96.

der diese zu einem europäischen Bundesstaat werden soll. Da dieses Vorhaben in absehbarer Zeit null Aussicht auf Verwirklichung hat, kann man auch seine Bestätigung durch einen europäischen Volksentscheid der Unionsbürger vergessen. Was den politischen Realbetrieb der laufenden Legislaturperiode angeht, will sich auch die FDP nur noch Formen der Bürgerbeteiligung ohne jeden verbindlichen Entscheidungsausput – Bürgerräte und Ähnliches – vorstellen.¹⁴

Bei der CSU war im Programm zur jüngsten Bundestagswahl zu direktdemokratischen Entscheidungen nichts mehr zu lesen.¹⁵ Auch das war nicht ohne weiteres zu erwarten. Bayern ist in Deutschland traditionell ein Hort der direkten Demokratie,¹⁶ und noch zur Bundestagswahl 2017 hatte die CSU in ihrem Wahlprogramm sogar „garantiert“, dass der Wille, in wichtigen politischen Fragen bundesweite Volksentscheide einzuführen, „bei einer unionsgeführten Bundesregierung im nächsten Regierungsvertrag verankert“ werde.¹⁷ Im Koalitionsvertrag zwischen CDU,

¹⁴ FDP 2021 S. 44 (zur Volksabstimmung über „die neue Europäische Verfassung“), S. 48 (zur „Möglichkeit der Bürgerberatung durch Hausparlamente, die Erweiterung des Petitionsrechts um das ‚Bürgerplenarverfahren‘ oder durch per Zufallsauswahl besetzte Bürgerräte“, wobei Auftraggeber solcher Beteiligungen, Adressat der eingeholten Bürgermeinung und Entscheider stets die Parlamente sein sollen, S. 39 f.).

¹⁵ CSU 2021.

¹⁶ Bei von *Mehr Demokratie e.V.* seit 2003 in Abständen veröffentlichten Rankings der direktdemokratischen Verfahren in den Ländern (einschließlich der kommunalen Ebene) nach Bürgerfreundlichkeit ist Bayern in der Regel auf Spitzenplätzen vertreten, zuletzt 2016 und 2021 ganz oben gleichauf mit Bremen, s. *Mehr Demokratie e.V.* 2021, S. 6 f. Über lange Zeit war Bayern auch das Bundesland, in dem mit Abstand die meisten Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens gestellt worden waren, s. Weixner 2002, S. 245 (30 % aller Anträge). Inzwischen hat sich der Abstand deutlich verringert, und was die Zahl der absolvierten Volksentscheide angeht, ist Bayern sogar überholt worden. Im Zeitraum 1946 bis 2020 gab es in Bayern 60, in Hamburg 57 und in Berlin 56 Initiativen; in einen Volksentscheid mündeten die Initiativen siebenmal in Hamburg und je sechsmal in Bayern und Berlin, s. *Mehr Demokratie e.V.* 2021, S. 8.

¹⁷ CSU 2017, S. 2; s. auch CSU 2016, S. 79 (die „direkte Demokratie mit Bürger- und Volksentscheiden ist eine wichtige Ergänzung“ der parlamentarischen Demokratie) und S. 86 f. („Die CSU möchte künftig auch im Bund das Volk bei grundlegenden Fragen für Land und Menschen direkt beteiligen. Insbesondere bei nicht zu revidierenden Weichenstellungen und bei europäischen Fragen von besonderer Tragweite soll die Bevölkerung in Abstimmungen entscheiden. Wir wollen, dass das Grundgesetz durch das deutsche Volk auch auf dem Weg von Volksbegehren und Volksentscheid mit Zweidrittel-Mehrheit geändert werden kann. Der Wesenskern der Verfassung, der Grundrechte und der föderalen Ordnung sind davon ausgenommen.“ S. aber Feld / Hessami / Reil 2011, S. 123 ff. zur, wie überall in Deutschland, auch in Bayern unter Politikern weit mehr als unter den Bürgern verbreiteten Ablehnung solcher Reformen).

CSU und SPD für die 19. Wahlperiode (2017–2021) fand sich dann allerdings nur die Absicht, eine Kommission einzusetzen, die „Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann“.¹⁸ Zur Einsetzung einer solchen Kommission ist es nicht gekommen.

Der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP stellt auch weitere Prüfung nicht mehr in Aussicht. Der Rückzug von jedem Plan, den Bürgern auf Bundesebene unmittelbare Entscheidungsmöglichkeiten einzuräumen, scheint perfekt. Die Koalitionäre wollen stattdessen „die Entscheidungsfindung verbessern, indem wir neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte nutzen, ohne das Prinzip der Repräsentation aufzugeben“.¹⁹ Das Petitionsverfahren soll gestärkt werden.²⁰ Angekündigt wird frühzeitigere Bürgerbeteiligung als Instrument der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.²¹ Unterstützt werden soll „Bürgerbeteiligung in Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung [...], z.B. bei regionalen Entwicklungskonzepten, Regionalmanagements und Regionalbudgets.“²²

Bürgerräte und andere für die nationale Ebene vorgesehene Formate zur unverbindlichen Beteiligung verdanken ihre gegenwärtige Konjunktur im deutschen rechtspolitischen Diskurs nicht zuletzt dem Bedürfnis, den Bürgern zu der entscheidenden Mitsprache, die ihnen entgegen zeitweilig genährten Erwartungen nun doch verwehrt werden soll, eine Alternative zu bieten. Einen ähnlichen Zusammenhang gibt es in Frankreich, wo Präsident Macron in seiner Sorbonne-Rede vom 26. September 2017 weiteren französischen Volksabstimmungen über die künftige Verfassung der EU eine deutliche Absage erteilte – die Bürger würden ja sowieso immer „Nein“ sagen –, dafür aber eine großangelegte offene Debatte in Aussicht stellte.²³ Auf diese Anregung geht die „Konferenz zur Zukunft Europas“ zurück.²⁴ Solche Formen der Bürgerbeteiligung auf nationaler oder europäischer Ebene haben günstigenfalls einen Informationswert und produzieren Lerneffekte für die unmittelbar daran Beteiligten. Auch nur ansatzweise ähnlich weitreichende

¹⁸ CDU, CSU und SPD 2018, S. 163.

¹⁹ SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021, S. 10.

²⁰ Ebd., S. 10.

²¹ Ebd., S. 8, 12 f., 61.

²² Ebd., S. 128.

²³ Macron 2017.

²⁴ Zu dieser Konferenz näher Landfried 2017 sowie, nach Abschluss der Konferenz, dies. 2022.

direkte und indirekte, unter anderem das Demokratievertrauen stärkende Effekte, wie sie – das wird im Folgenden zu zeigen sein – von zweckmäßig ausgestalteten Möglichkeiten verbindlichen direkt-demokratischen Entscheidens ausgehen, sind aber von ihnen schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Anzahl der beteiligten oder auch nur irgendetwas davon mitbekommenden Bürger dafür viel zu klein ist. Hinzu kommt der enttäuschungssträchtige bloß konsultative Charakter der Mitwirkung.²⁵

Zur neuen Angst vor dem Bürger als Entscheider haben zunächst vor allem der Schock des Brexit-Votums der Briten im Juni 2016 und der Schock des Wahlsiegs von Donald Trump im November desselben Jahres beigetragen. In den Folgejahren verfestigte sich der Eindruck, dass sich in dieser Präsidentenwahl ein allgemeinerer Trend zu demokratieunverträglichem Populismus zeigte.²⁶ Bedenken hat es auch geweckt, dass besonders eine populistische Partei wie die AfD sich entschieden für Volksabstimmungen einsetzt und in vielen Ländern populistische Politiker, wie Viktor Orbán in Ungarn oder Recep Tayyip Erdogan in der Türkei, sich des Instruments der Volksabstimmung zur Bestätigung ihrer Politik und ihrer politischen Führerschaft bedienen.

Was ist von diesem Stimmungsumschwung zu halten? Sind die Einwände, die der direkten Demokratie traditionell von ihren Gegnern entgegengehalten werden und bis heute auch die juristischen Auseinandersetzungen um Möglichkeiten und Grenzen di-

²⁵ Dass bei solchen Bürgerräten und Bürgerkonferenzen auf nationaler und europäischer Ebene nicht jeder einzelne Bürger als Entscheidungsberechtigter involviert ist und die politische Bestimmungskraft der Ergebnisse noch weit geringer ist als diejenige von – je nach den Umständen durchaus durchschlagskräftigen – unverbindlichen Volksabstimmungen, hat zwangsläufig zur Folge, dass auch die Medienberichterstattung darüber wenig intensiv ausfällt und daher nur wenige Bürger von dieser Form der Kommunikation zwischen Bürgerschaft (bzw. einem sehr kleinen Teil davon) und Politik überhaupt Notiz nehmen. S. aber für Überlegungen zu Möglichkeiten produktiver Verbindung direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung Reidinger / Wezel 2018, passim; Dienel 2018, passim; Landemore 2018, S. 323 f.; Altman 2019, S. 183 ff.

²⁶ Der Terminus „Populismus“ hat mir wegen einer Konnotation der Skepsis gegen „das Volk“ (*populus*) und eine auf es ausgerichtete Politik immer missfallen, und ich kann ihn nach wie vor nicht ganz ohne Widerstreben verwenden. Er hat sich aber inzwischen zur Bezeichnung eines Phänomens, das einen Namen braucht, so weit durchgesetzt, dass man schlecht ohne ihn auskommt, und Präzisierungen erfahren, in denen keinerlei antidemokratische Untertöne mitschwingen (s. insbesondere Müller 2016, S. 42 ff., zur für populistische Politik bzw. populistische Politikverkaufsstile charakteristischen Identifikation ihrer selbst als Sache des eigentlichen – eines moralisch reinen, homogenen – Volkes, in Abgrenzung zu als unmoralisch, korrupt und parasitär dargestellten Eliten).

rekter Demokratie prägen,²⁷ vielleicht doch berechtigt? Sehen wir uns in einem ersten Schritt diese traditionellen Vorbehalte näher an (II.). In einem weiteren Schritt soll dann die Bedeutung direktdemokratischer Instrumente gerade angesichts der Herausforderungen besprochen werden, vor denen die Demokratie gegenwärtig steht (III.).

²⁷ In Deutschland ist seit längerem unstrittig, dass Art. 79 Abs. 3 GG einer Ergänzung des Grundgesetzes um direktdemokratische Entscheidungsverfahren nicht prinzipiell im Wege stünde; s. statt vieler Menzel 2002, S. 397 m. Fn. 9 zur bereits damals „ganz h.L.“; Dreier / Wittreck 2009, S. 18 f.; Neumann 2009, S. 341; Dreier 2015, Rn. 105 zu Art. 20 GG; Grzeszick 2021b, Rn. 77, 115 zu Art. 20 GG. Eine Verfassungsänderung wäre allerdings nach ganz herrschender Meinung erforderlich, bloß einfachgesetzliche Regelung also nicht ausreichend (sog. Verfassungsvorbehalt), s. statt vieler Grzeszick 2021b, Rn. 113 zu Art. 20 GG; Chen 2018, S. 66 ff.; Müller-Franken 2005, S. 20, m. zahlr. w.N.; a.A. Meyer 2012, S. 542 f.; Neumann 2020, S. 265 f.; zur älteren diesbezüglichen Kontroverse s. Bleckmann 1978, S. 217 ff. und ausführlich Bugiel 1991, S. 79 ff. u. passim, jew. m.w.N. Vertreten wird aber nach wie vor die früher verbreitete Meinung (s. Nawiasky 1950, S. 66; ausf. Nachw. bei Bugiel 1991, S. 445 f.), dass – über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Ebene der Länder – eine „Prävalenz“ der repräsentativen Demokratie geboten und eine Ergänzung um direktdemokratische Instrumente daher nur in engen Grenzen zulässig sei; so Selmer / Hummel 2009, S. 139; Isensee 2010, S. 130 f. Für die Gegenauffassung Wittreck 2005, S. 163 ff., 179; Dreier / Wittreck 2009, S. 18 f.; Klatt 2011, S. 27, 36 ff.; Schuler-Harms 2013, S. 440; Kaiser 2017, S. 718 f.; Chen 2018, S. 84 ff.; Pautsch 2019, S. 25 ff., 35 ff.; Ciftci / Fisahn 2019, S. 185, 189 f. Die Rechtsprechung zu dieser Frage ist uneinheitlich; restriktiv z.B. ThürVerfGH, Urt. v. 19. September 2001 – 4/01 –, Rn. 177 ff., juris; HambVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – 2/16 –, juris, Rn. 224 ff.; w.N. zur Rechtsprechung auch weiterer Verfassungsgerichte bei Pautsch 2019, S. 20 f. m. Fn. 17. Insgesamt „offenbart die Praxis der Landesverfassungsgerichte noch immer eine Skepsis gegenüber der Volksgesetzgebung“, Seferovic 2021, S. 546. Besonders weitreichend eingeschränkt sind die Möglichkeiten des Ausbaus direktdemokratischer Instrumente auf Landes- und Kommunalebene in Österreich durch die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, der zufolge die österreichische Verfassung durch das „Grundkonzept einer repräsentativ-demokratischen Verfassung“ mit nur einzelnen direktdemokratischen Elementen charakterisiert und dieses Grundkonzept über das Homogenitätsprinzip der Bundesverfassung auch für die Länderebene, einschließlich der Gemeinden, verbindlich ist, s. österrVfGH, Erkenntnis v. 6.10.2020, G 166-168/2020-15, V 340/2020-15, m.w.N.; zur gleichsinnigen vorausgegangenen Rechtsprechung und zu den – sehr reformrestriktiven – Konsequenzen Eberhard 2019, S. 63 ff.; ders. 2015, S. 329 f.; Lachmayer 2010, S. 87 f.; Eberhard / Lachmayer 2009, S. 248 ff. Kritisch zu dieser Rechtsprechung, insbesondere zur Erstreckung bzw. zur Art und Weise der Erstreckung der Verbindlichkeit dieses Konzepts auf die Länderebene Öhlinger 2015, S. 293 (s. auch bereits ders. 2000, passim); Willi 2005, 18 ff. (117 ff.); Gamper 2003, S. 444 ff.; Pernthaler 2000, S. 808 ff.; speziell zur Frage der Zulässigkeit von Veto-Referenden in den Ländern befürwortend Bußjäger / Sonntag 2015, S. 356 ff.

II. Vorbehalte gegen direktdemokratische Entscheidungen

1. „Für Sachentscheidungen ist das Volk zu dumm“

Immer wieder hört man, für Sachentscheidungen sei das Volk nicht qualifiziert.²⁸ Mit diesem Argument wurden direktdemokratische Instrumente vor ihrer Einführung zunächst auch dort bekämpft, wo sie seit langem Teil des politischen Entscheidungssystems sind.²⁹ Inzwischen gibt es sogar wieder Autoren, die der Meinung sind, das Volk sei auch für die Wahl seiner Repräsentan-

²⁸ Diese Einschätzung ist so verbreitet, dass dafür hier nur eine ganz zufällige Auswahl von Beispielen angeführt werden kann, s. etwa Ogorsek 2019, S. 61 („Vor allem aber setzen Mitwirkungsrechte voraus, dass der Bürger *weiß, worüber er abstimmt*. ... Auf Bundes- oder supranationaler Ebene sind die Implikationen regelmäßig zu komplex, als dass sie volksabstimmungstauglich wären“); Reinhard 1999, S. 435 (Gegen direkte Demokratie spreche u.a., dass die Masse der Bürger ebenso borniert wie verführbar ist, ...“); völkerrechtliche und unionsrechtliche Fragen betreffend Schmahel 2021, S. 262 f. Vgl. auch Hermann 2014, S. 123: „Auch die schwächeren Formen der Kritik an der direkten Demokratie zielen letztlich auf die Urteilskraft der Stimmbevölkerung. So impliziert das Argument, die direkte Demokratie schwäche Parlament und Parteien [...], dass eine Machtverschiebung von der Elite zur Basis problematisch sei“ (zu dem Schwächungsargument näher u. Text m. Fn. 376); w.N. zur Verwendung des Inkompetenzarguments in Rechtsprechung und Literatur bei Klatt 2011, S. 8, 19; Schünemann 2017, S. 32 ff. Für *partielle* Unfähigkeit der Bürger zu sachgerechten Entscheidungen, der er durch entsprechende inhaltliche Einschränkung der Anwendbarkeit direktdemokratischer Instrumente auf „ohne besondere Fachkompetenz“ Beurteilbares Rechnung tragen will, Kruse 2021, S. 245 ff. (246). Die Annahme der Unfähigkeit des Bürgers zu adäquater, realitätsorientierter Sachentscheidung hatte im 20. Jahrhundert besonders nachdrücklich Joseph Schumpeter in Anknüpfung an Gustave Le Bon *Psychologie des foules* (Deutsch: Psychologie der Massen) zur Grundlage seines rein repräsentativen Demokratiekonzepts gemacht, s. Schumpeter 2011 / 1947, S. 256 ff. Zu Le Bon, der für seine Massenanalyse besonders häufig auf Beispiele von zur Masse degenerierten Parlamenten zurückgriff, s. noch u. Fn. 367.

²⁹ S. z.B. zur Diskussion in der Schweiz Sigg 1978, S. 19 f., 23; in Kalifornien Cronin 1989, S. 52; in Massachusetts Cronin 1989, S. 54; allgemeiner zur Diskussion der *voter competence* in den USA Cronin 1989, S. 61 ff.

ten zu dumm und müsse deshalb, ohne Mitwirkung durch Wahl seitens der dafür zu Blöden, durch Experten vertreten werden. Es wird wieder für *Epistocracy*, für eine Herrschaft (nur) der Wissenenden, geworben.³⁰ Neu ist das nicht. Schon Platon dachte so. Gegner jeglicher Demokratie waren auch in jüngerer Zeit nie um das Argument verlegen, das Volk sei dafür nicht hinreichend urteilsfähig.³¹ Institutionelle Überbleibsel der Idee, dass nur Gebildete wählen oder Gebildete mehr Einfluss haben sollten, haben sich in westlichen Demokratien vereinzelt bis ins späte zwanzigste Jahrhundert gerettet.³² Aber heute handelt es sich dann doch um eine steile These, mit der man es höchstens in die Zeitungen schafft. In demokratischen Staaten geht inzwischen die herrschende Mei-

³⁰ Brennan 2017, S. 204 ff. u. passim. Zutreffender Hinweis, dass jede Argumentation gegen direktdemokratische Entscheidungen, die „auf den ungenügenden Sachverstand der Bürger abzielt, letztlich auch die repräsentative Demokratie unter Rechtfertigungsdruck setzen bzw. delegitimieren müsste“, bei Dreier / Witreck 2010, S. 27.

³¹ In den Worten Wilhelm Hoegners, des ersten bayerischen Ministerpräsidenten unter der neuen bayerischen Verfassung von 1946, der sich schon während der Nazizeit „Gedanken über eine neue deutsche Verfassung“ mit starken direktdemokratischen Elementen gemacht hatte: „Einst hat man den aufgeklärten Absolutismus des fürstlichen Polizeistaates mit der Behauptung rechtfertigen wollen, die Staatsbürger seien beschränkt von Verstand und nicht in der Lage, das allgemeine Beste zu erkennen“ (Hoegner o.J., S. 16). Als Beispiele aus nachabsolutistischer Zeit s. statt vieler Gumpłowicz 1897, S. 320: „... wie es überhaupt ganz unberechenbar ist, zu welchen selbstmörderischen Narrheiten sich die Massen, die immer dumm sind, weil sie eben Massen sind, verführen lassen können“ (mit Stoßrichtung gegen das allgemeine Wahlrecht); Jung 1930, S. 248: „Der schwerste Denkfehler der Verteidiger des allgemeinen Stimmrechts liegt in der falschen Annahme, als ob jeder Stimmberechtigte die Fähigkeit besäße, auch sein Bestes zu erkennen.“ In Theorie und Praxis war der allmähliche Übergang zu demokratischen Regierungsformen bzw. zu deren Befürwortung gekennzeichnet von Reserven gegen ein allgemeines und gleiches Wahlrecht, die sich u.a. aus der Skepsis gegen die Mitwirkungskompetenz von Teilen der Bevölkerung speisten. Aus der Theoriegeschichte ist das bekannteste Beispiel John Stuart Mills Vorschlag (in seinen „Considerations on Representative Government“, Kapitel „Of the Extension of the Suffrage“), die politischen Einwirkungsmöglichkeiten der qualifizierter Urteilsfähigen durch Vergabe von Extrastimmen zu stärken (Mill 1972/1861, S. 284 ff.; s. auch, zum edukativen Wert des Wahlrechts als einem der Gründe, die dagegen sprechen, dem schwächeren Urteilsvermögen von Teilen der Bevölkerung durch gänzliche Vorenthaltung des Stimmrechts zu entsprechen, ebd. S. 277 f.). Zur Ideengeschichte der Warnung vor dem Volk und zur historischen Funktion des Repräsentationsgedankens in diesem Zusammenhang Majer 2000, S. 31 ff.; Manow 2020, S. 29 ff.

³² In den USA wurden *literacy tests* als Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts erst 1970 durch entsprechende Ergänzung des *Voting Rights Act* abgeschafft. Der US Supreme Court billigte das in seiner Entscheidung *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 112 (1970) nur mit knappstmöglicher Mehrheit und ohne eine von einer Richtermehrheit getragene Begründung.