

Frank Decker

# Demokratiereform



Teil 2:

Eine institutionelle Agenda für die  
Bundesrepublik in zehn Punkten



BONNER AKADEMIE  
FÜR FORSCHUNG UND LEHRE  
PRAKTISCHER POLITIK

## **Impressum**

„Demokratiereform. Teil 2: Eine institutionelle Agenda für die Bundesrepublik in zehn Punkten“

### **Autor**

Frank Decker

### **Redaktion**

Hannes Wiethölter

### **Grafische Konzeption & Gestaltung**

Franziska Harms

Tobias Kallmeyer

### **Bildnachweise:**

Titelbild:

“Wahlurne AfD”, [blu-news.org/flickr.com](http://blu-news.org/flickr.com)

©Deutscher Bundestag/Marc-Steffen Unger

S. 4/5 ©Deutscher Bundestag/Katrin Neuhauser

Alle Bildmotive von flickr.com stehen unter der Lizenz Creative Commons „by“ oder „by-sa“.  
Wir haben uns bemüht sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen  
und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder eingeholt. Sollte dennoch eine  
Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuchen wir um Mitteilung.  
Alle Rechte vorbehalten.

Copyright 2014 by Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH  
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urhebergesetzes ist ohne Zustimmung  
der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH  
unzulässig und strafbar.

Das gilt insbesondere für die Übersetzung, Vervielfältigung, Mikroverfilmung  
und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

# Demokratiereform

von Frank Decker

Teil 2:  
Eine institutionelle Agenda für die  
Bundesrepublik in zehn Punkten





# Macht das Wahlrecht demokratischer!

---

Die Bundestagswahl 2013 war auch ein Testfall für das 2012 zwischen Union, SPD, Grünen und FDP einvernehmlich beschlossene neue Wahlrecht. Befürchtungen, dass durch den dort eingeführten vollständigen Ausgleich etwaiger Überhangmandate der Bundestag übermäßig anwachsen könnte, haben sich nicht bewahrheitet. Fielen 2009 noch 24 Überhangmandate für die Union an, waren es diesmal nur vier. Die gemessen daran relativ große Zahl der zusätzlich erforderlichen Ausgleichsmandate hängt mit der „doppelten“ Ausgleichslösung des neuen Wahlgesetzes zusammen. Dieses versucht nämlich nicht nur sicherzustellen, dass sich Mandats- und Stimmenanteile der in den Bundestag einziehenden Parteien insgesamt entsprechen, sondern möchte durch vorab festgelegte Mindestsitzkontingente auch die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen in den einzelnen Bundesländern berücksichtigen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass hinter jedem Mandat gleich viele Stimmen stehen.

Starker öffentlicher Druck, das Wahlgesetz in dieser Legislaturperiode erneut zu reformieren, ist wegen der moderat ausgefallenen Vergrößerung kaum zu erwarten. Das ändert aber nichts an dem grundsätzlichen Problem. Warum sollte die Zufälligkeit des Wahlausgangs darüber entscheiden, wie viele Abgeordnete im Bundestag sitzen? Mit dem für sie bequemeren Ausgleichsmodell haben die Parteien eine längerfristig tragfähige Lösung im Umgang mit den Überhangmandaten blockiert. Eine Möglichkeit hätte zum Beispiel darin gelegen, die Sollgröße von heute 598 Abgeordneten auf 550 oder 500 zu reduzieren. Noch konsequenter wäre eine Neujustierung des Verhältnisses von direkt gewählten und Listenabgeordneten gewesen. Durch Überhang- und Ausgleichsmandate hat sich das Gewicht schon heute in Richtung der letzteren verschoben. Würde man den Anteil der Direktmandate noch weiter – auf vierzig Prozent oder ein Drittel – absenken, könnten Überhangmandate gar nicht erst entstehen oder wären zumindest seltener.

Die Gelegenheit zu einer solchen Reform bleibt vorhanden, weil es aus Gründen der demographischen Entwicklung in der nächsten Wahlperiode ohnehin nötig sein wird, einen Neuzuschnitt von Wahlkreisen vorzunehmen.

Im Rahmen einer solchen Reform könnte man auch über zwei andere Fallstricke des Wahlrechts nachdenken – das Zweistimmensystem und die Sperrklausel. Der von Bundestagspräsident Norbert Lammert wenige Tage vor der Wahl erhobene Vorwurf, Wahlabsprachen und Zweitstimmenkampagnen seien nicht legitim, geht zwar an der Sache vorbei. Dennoch spräche gerade unter dem Gesichtspunkt der Personalisierung manches dafür, wieder zum Einstimmensystem der Bundestagswahl 1949 zurückzukehren, bei der die Wahlkreisstimme gleichzeitig als Parteienstimme gewertet wurde. Wer am Zweistimmensystem unbedingt festhalten will, sollte zumindest die irreführenden Bezeichnungen *Erst- und Zweitstimme* streichen und in *Parteienstimme* (für die heutige Zweitstimme) und *Personen- oder Wahlkreisstimme* (für die Erststimme) umbenennen.

Das zweite Problem betrifft den Anteil der Stimmen, die durch die Sperrklausel unter den Tisch fallen und somit im Parlament nicht repräsentiert sind. Dieser erreichte bei der Bundestagswahl mit 15,7 Prozent einen Rekordwert. Die Verhältnismäßigkeit der Fünfprozent-

hürde steht damit immer mehr in Frage. Auf der kommunalen Ebene und bei den Europawahlen haben die Verfassungsgerichte die Klausel bereits gekippt. Auf der Bundesebene und in den Ländern würde sich statt einer Abschaffung oder Absenkung vielleicht auch die Einführung einer Ersatzstimme anbieten, die zum Zuge kommt, wenn die Partei, für die man mit der Hauptstimme votiert, unter der Fünfprozenthürde bleibt. Damit ließen sich zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Die unerwünschten Nebenwirkungen der Sperrklausel würden reduziert, weil weniger Stimmen wegfielen. Gleichzeitig bliebe der durch die Klausel herbeigeführte Konzentrationseffekt erhalten – wenn auch wahrscheinlich in geringerem Umfang. Durch die Ersatzstimme wäre nämlich der Anreiz für die Wähler größer, Parteien zu unterstützen, mit deren Scheitern an der Fünfprozenthürde gerechnet werden muss, die sie ohne das „Netz“ der Ersatzstimme nicht wählen würden. Auf diese Weise käme aber ein „ehrlicheres“ Wahlergebnis zustande; die Wähler würden gemäß ihren tatsächlichen Präferenzen abstimmen und nicht taktisch.

## Stärkt die Mitgliederrechte in den politischen Parteien!

---

Die politischen Parteien haben nicht nur hierzulande mit stark rückläufigen Mitgliederzahlen zu kämpfen. Unterstellt man, dass Ein- und Austritte sich in etwa die Waage halten, werden CDU und SPD allein aufgrund der natürlichen Abgänge in zwanzig Jahren nur noch über gut halb so viele Mitglieder verfügen wie heute. Ursachenanalysen für den rapiden Schwund setzen einerseits bei den Bürgern an, die sich für eine Mitgliedschaft immer weniger motivieren lassen. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die heutigen Parteien auf Mitglieder weniger angewiesen seien. Empirisch steht die zuletzt genannte Erklärung auf schwächeren Füßen. Neuere Untersuchungen zeigen, dass die Mittlerfunktionen, die die Parteienmitglieder in Wahlkämpfen übernehmen, durch Medien und professionelle Dienstleister nicht ohne weiteres ersetzbar sind. Außerdem halten die Mitglieder für die Parteien einen wertvollen Personalpool bereit, um staatliche Ämter und Stellen in der eigenen Organisation zu besetzen.

Zur Stärkung der Mitgliederbasis bieten sich den Parteien im Prinzip zwei Wege an. Zum einen könnten sie neue Mitglieder werben, zum anderen versuchen, die bereits vorhandenen Mitglieder für eine aktivere Mitarbeit zu gewinnen. Da die Motive für eine Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Parteien sehr unterschiedlich sind, müssen sie dabei an vielen Stellen gleichzeitig ansetzen. Eine Schlüsselrolle für die Attraktivitätssteigerung kommt den Mitgliederrechten zu. Die Ansprüche an politische Partizipation sind generell gewachsen und die Parteien sehen sich mit der Tatsache konfrontiert, dass die Bürger andere Formen des Engagements und der Einflussnahme häufig als lohnender betrachten. Um dem entgegenzuwirken, müssten die Parteien bereit sein, ihre Mitglieder an den inhaltlichen und Personalentscheidungen stärker zu beteiligen.

Tatsächlich haben so gut wie alle europäischen Parteien in den letzten Jahrzehnten an Reformkonzepten gearbeitet, die auf eine innerparteiliche



Demokratisierung, das heißt auf eine Erweiterung der Mitgliederrechte abzielen. Verglichen mit der Entwicklung in anderen Ländern sind die Erfahrungen der deutschen Parteien mit Urwahlen und Mitgliederentscheiden dabei nicht sonderlich ermutigend. Dies dürfte freilich vor allem daran liegen, dass man bei ihrer Einführung einen äußerst defensiven Ansatz verfolgt hat. Die Satzungsänderungen wurden nur halbherzig betrieben und bislang kaum mit Leben gefüllt. Ob vom SPD-Mitgliederentscheid zur Großen Koalition, der zahlreiche Neueintritte bewirkte und wegen der hohen Beteiligungsrate (78 Prozent) überwiegend positiv bewertet wurde, einer neuer Schub ausgeht, bleibt abzuwarten.

Generell stellen sich bei der Ausweitung der Mitgliederrechte zwei Probleme. Zum einen muss geklärt werden, in welcher Form diese stattfinden soll. Überlässt es man es der Parteiführung, ob sie den Mitgliedern eine Frage zur Entscheidung vorlegen will? Oder gibt man den Mitgliedern selbst diese Möglichkeit? Das letztgenannte Instrument mag aus demokratischer Sicht vorzuzugswürdig sein, hat aber den Nachteil, dass es wegen der damit verbundenen Fristen in der Praxis häufig leerläuft. Bei den von oben angesetzten Abstimmungen besteht wiederum das Problem, dass diese in der Regel nicht ergebnisoffen sind und der Führung manchmal nur dazu dienen, ih-

ren eigenen Handlungsspielraum zu verbreitern. Auch Urwahlen machen keinen Sinn, wenn nicht wenigstens zwei Kandidaten zur Auswahl stehen, die im besten Falle gleich gute Siegchancen aufweisen.

Das zweite Problem besteht in den unterschiedlichen Bedürfnissen von Alt- und Neumitgliedern. Um neue Mitglieder zu werben, wäre es sinnvoll, Partizipationsangebote zu machen, die nicht an eine formale Mitgliedschaft geknüpft sind. Dies würde aber bei den vorhandenen Mitgliedern vermutlich Abwehrreflexe wecken und als Entwertung ihrer eigenen Rechte aufgefasst. Dem ließe sich durch eine zeitliche und sachliche Abstufung begegnen. Das heißt: Bevor man die Parteiorganisation für potenzielle Unterstützer öffnet, müssten zuerst die Rechte der vorhandenen Mitglieder gestärkt und Abstimmungen in den Parteien zur festen Gewohnheit werden. Bestimmte Entscheidungen wie die Wahl des/der Vorsitzenden könnten dabei weiterhin ausschließlich den Mitgliedern vorbehalten bleiben, während andere wie die Aufstellung von Spitzen- oder Kanzlerkandidaten – nach dem Vorbild der US-amerikanischen Vorwahlen – auch Nicht-Mitgliedern offen stünden.

## Schafft die Geheimwahl der Regierungen in den Parlamenten ab!

---

Zu den Konsequenzen des neuen Fünfparteiensystems in der Bundesrepublik gehört nicht nur, dass Wahlen und die anschließende Koalitions- und Regierungsbildung ergebnisoffener und mit hin spannender geworden sind. Auch die Bestellung der Regierungschefs in den Parlamenten, die als Nachvollzug der Regierungsbildung eigentlich eine Formsache sein sollte, birgt zunehmend Überraschungen. Dies kann soweit gehen, dass eine vereinbarte Koalition ganz scheitert wie im Falle der schleswig-holsteinischen Ministerpräsidentin Heide Simonis im Jahre 2005. Noch spektakulärer waren das missglückte Misstrauensvotum gegen Kanzler Willy Brandt im Jahre 1972, als dem CDU-Kandidaten Rainer Barzel zwei Stimmen aus dem eigenen Lager fehlten (von denen mindestens eine, wie sich später herausstellte, von der DDR gekauft war) oder die Wahl Ernst Albrechts zum niedersächsischen Ministerpräsidenten 1976, der umgekehrt von Überläufern aus der sozialliberalen Koalition profitierte. Diese Fälle bleiben

allerdings die Ausnahme. In der Regel begnügen sich die „Abweichler“ damit, ihrem Kandidaten (oder ihrer Kandidatin) einen Denkartikel zu verpassen, indem sie ihm oder ihr die sicher geglaubte Zustimmung verweigern. Anschließend beginnt dann in der Regel das Rätselraten, wer die Abtrünnigen gewesen sein und welche Motive sie zu ihrem Handeln veranlasst haben könnten.

Über den eigentlichen Urheber des abweichenden Verhaltens verliert man dabei bezeichnenderweise selten ein Wort – es ist der Modus der geheimen Abstimmung. Die Wahl „mit verdeckten Stimmentzetteln“, wie es in den meisten parlamentarischen Geschäftsordnungen heißt, wird bei der Bestellung des Bundeskanzlers und der Länderregierungschefs in der Bundesrepublik als so selbstverständlich betrachtet, dass kaum jemand daran Anstoß nimmt. In Wirklichkeit bedeutet sie jedoch einen schwerwiegenden Demokratieverstoß.

Als Argument für die geheime Wahl wird in der Regel das in Art. 38 des

Grundgesetzes geschützte freie Mandat ins Feld geführt. Um den Abgeordneten vor den Pressionen zu bewahren, die er bei einem Abweichen von der Fraktionslinie unweigerlich zu gewärtigen hätte, soll er dem Zwang enthoben werden, sich bekennen zu müssen und mit offenem Visier zu kämpfen. Zu Ende gedacht würde das bedeuten, dass auch bei Gesetzesbeschlüssen, die ja fraktionsintern ebenfalls umstritten sein können, stets geheim abgestimmt werden müsste. Dies würde dem Transparenzgebot politischer Entscheidungen widersprechen, das dem demokratischen Prinzip inhärent ist. Entsprechend verlangt die Geschäftsordnung des Bundestages die offene Abstimmung über die Gesetze, die auf Antrag einer Minderheit sogar namentlich erfolgen muss.

Wenn grundlegende Parlamentsentscheidungen dem Transparenzgebot unterliegen, so ist nicht einzusehen, warum davon ausgerechnet die Entscheidung über die Bildung und den Bestand einer Regierung ausgenommen sein soll. Bei dieser handelt es sich ja um eine politische Richtungsentscheidung schlechthin. Gerade hier haben die Wähler einen Anspruch zu erfahren, wie sich „ihr“ Abgeordneter bei der Abstimmung verhält. Denn in einem parlamentarischen Regierungssystem beruht die Demokratie nicht nur auf dem Prinzip der freien Zustimmung der Abgeordneten, sondern

auch darauf, dass diese Abgeordneten als Vertreter einer Partei gewählt werden. Fühlen sie sich dem Wählervotum verpflichtet, können sie sich von den Positionen ihrer Partei deshalb – trotz freien Mandates – nicht nach Belieben entfernen. Nach Belieben heißt, dass sie es tun könnten (vielleicht sogar tun sollten), sofern dafür gute Gründe vorliegen. Das wäre z.B. der Fall, wenn sich die Partei nach den Wahlen selbst von Positionen entfernt, die sie gegenüber den Wählern zuvor vertreten hat. (Eine solche Situation bestand 2008 in Hessen, als vier SPD-Abgeordnete die Wahl Andrea Ypsilantis zur Ministerpräsidentin mit Hilfe der LINKEN nicht mittragen wollten.) Gute Gründe liegen gewiss nicht vor, wenn die Abgeordneten nur aus persönlichen Motiven mit Nein stimmen (weil sie sich z.B. bei der Zusammenstellung des Kabinetts übergangen fühlen). Dies zu erkennen und gegebenenfalls zu sanktionieren, setzt aber die Offenlegung der Gründe voraus. Demokratie heißt also, dass die Parlamentarier für ihr „abweichendes“ Verhalten vor dem Wähler einstehen müssen. Die geheime Regierungswahl ist damit nicht vereinbar.

## Lasst die Bürger den Bundespräsidenten direkt wählen!

---

Das Amtsverständnis des Staatsoberhauptes in der Bundesrepublik ist auf Nicht-Parteilichkeit angelegt. Dies gilt sowohl für die wenigen Reservebefugnisse im Bereich der Regierungsbildung und Gesetzgebung, die die Schöpfer des Grundgesetzes dem Bundespräsidenten nach den negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit belassen haben, als auch für die ihm zugewiesenen Funktionen der symbolischen Repräsentation. Dieser Charakter des Amtes macht die Kür des Präsidenten eher zu einer Persönlichkeits- denn zu einer Parteienwahl. Einerseits sind die Bundestags- und Landtagswahlen, die über die Zusammensetzung der Bundesversammlung entscheiden, von den Präsidentenwahlen nahezu vollständig entkoppelt, so dass von ihnen keine unmittelbare politische Verpflichtungswirkung auf die Abgeordneten ausgeht. Andererseits ist der Nutzen weit übertrieben, den die Besetzung des Amtes mit einem eigenen Kandidaten den Parteien verspricht. Diese hätten deshalb gar keinen Nachteil, wenn sich ihre Ver-

treter in der Bundesversammlung bei der Stimmabgabe der Parteidisziplin stärker entziehen würden als im Bundestag oder in den Landtagen.

Durch Appelle allein werden sich die Parteien zu einer solchen Verhaltensänderung aber nicht bewegen lassen. Dass machtpolitische Motive bei der Besetzung des Amtes eine wichtige Rolle spielen und Kriterien wie die Qualität oder Repräsentativität eines Bewerbers bisweilen in den Hintergrund drängen, konnte man bei fast allen bisherigen Bundespräsidentenwahlen feststellen. Muss man den Parteien das Amt also „wegnehmen“, wie es Jürgen Habermas nach der aus seiner Sicht unwürdigen Präsidentenkür 2004 gefordert hat? Wenn das Verständnis des Amtes auf Nicht-Parteilichkeit zielt, drängt sich in der Tat die Frage auf, ob das parteiliche Bestellungsverfahren angemessen ist, das aus dem derzeitigen Wahlmodus folgt. Dies gilt umso mehr, als der frühere Merksatz, wonach wir in der Bundesrepublik mit unseren Präsidenten stets gut gefahren sind, nach den

Rücktritten von Horst Köhler und Christian Wulff in dieser Form nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Die naheliegendste Alternative lautet, die indirekte Wahl durch eine direkte Volkswahl zu ersetzen. Bei einer indirekten Wahl sind direkte Parteieingriffe möglich, bei einer direkten Wahl nur indirekte. Damit ließe sich zugleich die Konsequenz daraus ziehen, dass die „plebiszitäre Überformung“ der Präsidentenwahl bereits im Gange ist. Die Bundesversammlung 2004 bildete hier eine – von der Wissenschaft bisher kaum zur Kenntnis genommene – Zäsur. Denn dass die Kandidaten für das Präsidentenamt nicht nur den Bundestagsfraktionen, sondern auch den Fraktionen der Landtage ihre Aufwartung machen, war bis dahin unüblich. Dasselbe gilt für die informellen Präsidentschaftskampagnen, mit denen sich die weithin unbekanntenen Bewerber Gesine Schwan und Horst Köhler seinerzeit der Öffentlichkeit empfahlen. 2010, als Joachim Gauck gegen Christian Wulff ins Rennen ging, traten zu den herkömmlichen Medien die sozialen Netzwerke im Internet hinzu. Die Formulierung des Art. 54 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes, wonach die Wahl des Bundespräsidenten „ohne Aussprache“ erfolgt, erscheint vor diesem Hintergrund zunehmend wie ein Relikt.

Ein gängiger Einwand gegen die Direktwahl lautet, sie passe schlecht zur Macht-

losigkeit des Amtes. Die These, dass ein direkt gewählter Präsident zusätzliche Kompetenzen benötige, wird jedoch nicht nur durch die erwähnten inoffiziellen Präsidentschaftskampagnen, sondern auch durch die Praxis anderer Länder widerlegt (etwa Österreichs). Die Sorge vor einer schleichenden „Semi-Präsidentialisierung“ des Regierungssystems scheint insofern unberechtigt. Der Hauptvorteil der Direktwahl liegt darin, dass sie Parteien zwingen würde, bei der Auswahl der Kandidaten stärker als heute in die Öffentlichkeit hineinzuhorchen. Das Rekrutierungsfeld würde damit breiter, und parteiferne Bewerber hätten bessere Chancen nominiert zu werden. Zugleich bräuchte ein populärer Amtsinhaber um die Wiederwahl weniger zu fürchten als beim heutigen Verfahren, wo er vielleicht nur deshalb auf eine weitere Kandidatur verzichten muss, weil seiner Partei in der Bundesversammlung die Mehrheit fehlt und die Konkurrenz das Amt selbst besetzen möchte.

## Packt die Föderalismusreform neu an!

---

Mit der im zweiten Anlauf beschlossenen „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ setzte die Große Koalition 2006 die umfangreichste Verfassungsänderung durch, die es in der Bundesrepublik je gegeben hat. Ziel der Föderalismusreform war es, die übermäßige Verflechtung zwischen Bund und Ländern auf ein vertretbares Maß zurückzuführen: Die Länder sollten wieder mehr eigene Gestaltungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung erhalten und dafür im Gegenzug auf einen Teil ihrer Zustimmungsrechte im Bundesrat verzichten. Gemessen an diesen weitgespannten Erwartungen blieb das Ergebnis eine Enttäuschung. Eine substantielle Aufwertung der Länderpolitik ist trotz der Rückverlagerung von Zuständigkeiten nicht eingetreten und der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze nur unwesentlich gesunken. Noch dürftiger fiel das Ergebnis der anschließend eingesetzten zweiten Reformkommission aus, die sich die Neuordnung der Finanzbeziehungen vorgenommen hatte. Nicht nur,

dass hier alle weitergehenden Ansätze einer Entflechtung (etwa bei den Steuern) von vornherein ausgeklammert wurden. Auch die als solche begrüßenswerte Verpflichtung auf eine Schuldenobergrenze hat den aus Sicht des Föderalismus fragwürdigen Effekt, dass sie den Ländern den letzten verbliebenen Restposten bei der Einnahmengestaltung entwindet.

Das Auslaufen des Solidarpakts zum Ende des Jahres 2019, die Verpflichtungen, die sich für sämtliche Länder aus der Schuldengrenze ergeben, die von Bayern und Hessen angestrebten Klagen gegen den horizontalen Finanzausgleich und die verbreitete Unzufriedenheit mit dem 2006 auf Betreiben der finanzstarken Länder festgeschriebenen Kooperationsverbot in der Bildungspolitik zwingen die Akteure jetzt, die Probleme des Föderalismus ein weiteres Mal anzugehen. Dabei könnte es sich als günstige Fügung erweisen, dass seit der Bundestagswahl 2013 erneut eine Große Koalition amtiert. Über ein schlüssiges Konzept scheint diese aber zurzeit noch nicht zu

verfügen, obwohl bis spätestens 2017 eine Lösung gefunden werden muss.

Das Zögern rührt zum einen daher, dass die verschiedenen Probleme auf komplexe Weise miteinander verschränkt sind; Änderungen an einer Stelle haben automatisch Rückwirkungen auf andere Bereiche, weshalb es nicht ausreichen wird, nur an einzelnen Stellschrauben zu drehen. Zum anderen unterscheiden sich die Akteure erheblich in ihren Interessen; dies gilt sowohl im Verhältnis von Bund und Ländern als auch im Verhältnis der Länder untereinander. Ein Kompromiss, der die gewünschte Entflechtung tatsächlich herbeiführt und gleichzeitig allen Seiten gerecht wird, erscheint vor diesem Hintergrund fast unmöglich. Aussehen könnte er wie folgt:

*Erstens* müssten die finanzstarken Länder die Zulässigkeit von Finanzhilfen des Bundes und Mischfinanzierungen akzeptieren, auf die die schwachen Länder eher angewiesen sind als sie selbst; dafür wird im Gegenzug ihre Forderung nach substanziellen eigenen Steuerkompetenzen der Länder erfüllt.

*Zweitens* könnten Befürchtungen der schwachen Länder vor einem ruinösen Steuerwettbewerb zerstreut werden, wenn dieser sich nicht auf die besonders mobilen Steuerquellen (wie Unternehmens- oder Kapitalsteuern) erstreckt. Für die neuen Länder ist überdies eine Altschuldenregelung erforderlich, um

die Folgen des starken Bevölkerungsrückgangs zu bewältigen.

*Drittens* bedingen die Steuerkompetenzen Neuregelungen beim Finanzausgleich, der sich dann – um Fehlanreize zu vermeiden – an der Wirtschaftskraft der Länder orientieren müsste, nicht an der Finanzkraft. Dazu bedürfte es einer Änderung der heutigen, am örtlichen Aufkommen der Ertragssteuern ansetzenden Berechnungsmethode, die die süddeutschen Länder in der Primärverteilung stark begünstigt.

Und *viertens* könnte eine begrenzte Einnahmenautonomie Bestrebungen nach sich ziehen, den Ländern weitere Gesetzgebungskompetenzen zuzuweisen. Am besten wäre das durch eine Ausdehnung der „Abweichungsrechte“ zu erreichen, die bislang auf wenige Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung beschränkt sind. Dazu wurden in der ersten Föderalismuskommission bis ins Detail ausgearbeitete Vorschläge gemacht.

# Ändert die Abstimmungsregeln im Bundesrat!

---

Zu den Naturgesetzmäßigkeiten der deutschen Politik gehört der Umstand, dass Bundesregierungen, je länger sie amtieren, damit rechnen müssen, ihre Mehrheit im Bundesrat zu verlieren. Der Grund dafür liegt im „Zwischenwahleffekt“ bei den Landtagswahlen, die von den Wählern häufig genutzt werden, um ihre Unzufriedenheit mit der Regierungspolitik auf Bundesebene kundzutun. Weil der Bundesrat in einem bedeutenden Teil der Gesetzgebung gleichberechtigt mitwirkt, kann die Opposition, wenn sie dort die Mehrheit hält, der Regierung das Leben schwer machen. Im Extremfall wird diese politisch völlig lahmgelegt, wie es z.B. in der Endphase der rot-grünen Koalition 2005 der Fall war. (Hierin – und nicht in einem drohenden Zerfall der Regierungsmehrheit – lag der Hauptgrund für die von Kanzler Schröder herbeigeführten Neuwahlen.)

Verschärft wird das Problem durch die Abstimmungsregeln im Bundesrat, die wiederum mit dessen Struktur als Vertretungsorgan der Landesregierungen in

Zusammenhang stehen. Weil die drei bis sechs Stimmen, die den Ländern dort – je nach Größe – zukommen, nur en bloc abgegeben werden können, müssen sich die Landesregierungen auf ihr Abstimmungsverhalten verständigen. Setzen sich diese Regierungen aus denselben Parteien zusammen, die auch im Bund die Regierung stellen oder der Opposition angehören, dürfte ihnen das in der Regel gelingen. Handelt es sich dagegen um „gemischte“ Koalitionen, in denen sowohl Regierungs- als auch Oppositionsparteien vertreten sind, bleibt ihnen im Falle der Uneinigkeit nur die Stimmenthaltung. Dies wird, um Konflikte zu vermeiden, in den Koalitionsverträgen zumeist schon vorab festgelegt.

Bis zur deutschen Einheit bildeten gemischte Koalitionen die Ausnahme, weshalb es Enthaltungen nur selten gab. Im Zuge der Auffächerung der Parteienlandschaft sind sie aber zu einem immer größeren Block geworden; im Moment verfügen die von der FDP, Grünen und LINKEN mitregierten Länder z.B. über



42 der 69 Bundesratsstimmen. Bei den Einspruchsgesetzen stellt dies für die Regierungsparteien kein Problem dar, da die Enthaltungen hier das Zustandekommen eines (aufschiebenden) Vetos erschweren. Bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen, deren Beschließung eine absolute Mehrheit voraussetzt, wirken sie dagegen wie eine Nein-Stimme. In der jetzigen Konstellation bedeutet das, dass die Große Koalition ihre Gesetzesvorhaben nur durchbringen kann, wenn mindestens zwei gemischt regierte Länder ebenfalls zustimmen.

Die Inflationierung der „erzwungenen“ Enthaltungen birgt nicht nur das Risiko politischer Blockaden; sie ist auch für sich genommen fragwürdig, da sie im Grunde einem Entscheidungsverzicht der betroffenen Länder gleichkommt. Wie könnte man das Problem lösen, ohne an der Grundstruktur des Bundesrates selbst, also seiner Zusammensetzung aus Regierungsvertretern und der einheitlichen Stimmabgabe, zu rütteln? Die meisten Autoren schlagen vor, statt der absoluten Mehrheit bei den Zustimmungsgesetzen nur noch eine relative Mehrheit vorzuschreiben; für einen Beschluss bräuchte es dann lediglich mehr Ja- als Nein-Stimmen. Die Große Koalition würde von einer solchen Regeländerung unmittelbar profitieren – sie hätte dann überhaupt keine Gegenstimme mehr zu befürchten. Anders sieht es je-

doch aus, wenn man von der normalen Konstellation einer kleinen Koalition ausgeht, der die andere große Volkspartei als Opposition gegenübersteht. Hier käme es darauf an, dass die ausschließlich von den Regierungsparteien kontrollierten Ja-Stimmen im Bundesrat die Nein-Stimmen der Opposition überwiegen. Wertet man die vergangenen Regierungsperioden unter diesem Aspekt aus, so zeigt sich, dass das in der Regel nicht der Fall war. Der Übergang zur relativen Mehrheit würde die Blockadetendenz also keineswegs vermindern.

Am sinnvollsten wäre eine Lösung, die an die Umkehrung der Abstimmungsfrage bei den Einspruchsgesetzen anknüpft. Würde man fragen, wer dem Gesetz die Zustimmung verweigert (statt wer ihm zustimmt), wären die Enthaltungen auch bei den wichtigeren Zustimmungsgesetzen faktische Pro-Stimmen und die Wahrscheinlichkeit der Blockade damit tatsächlich reduziert. Eine solche Lösung wäre nicht nur unter systematischen Gesichtspunkten folgerichtig; sie würde auch einen politischen Druck auf die „neutralen“ Länder ausüben, sich auf ein klares „Ja“ oder „Nein“ festzulegen, statt dem heutigen Automatismus der Enthaltung zu frönen. Gleichzeitig bliebe die grundsätzliche Vetomöglichkeit der Länder gegen ungebührliche Übergriffe des Bundes in ihre Interessenssphäre gewahrt.

## Lasst Minderheitsregierungen zu!

---

Entgegen landläufigen Vorstellungen haben die Verfassungsgeber in Bund und Ländern das Zustandekommen und Überleben von Minderheitsregierungen nicht behindert, sondern erleichtert. Damit wollten sie die Konsequenz aus der notorischen Instabilität der Regierungen in der Weimarer Zeit ziehen. Dass Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik bislang Seltenheitswert hatten, hängt mit der starken Konzentration des Parteiensystems zusammen, die durch die Einführung der Fünfprozenthürde im Wahlrecht zusätzlich befördert wurde. Parteien, Politikern und Wählern mangelt es daher an Erfahrungen mit diesem in anderen europäischen Ländern durchaus verbreiteten Regierungsformat, das entsprechend geringes Ansehen genießt und bei manchen sogar regelrecht verpönt ist.

Nachdem die Pluralisierung der Parteienlandschaft die Bildung von stabilen Mehrheitskoalitionen spätestens seit der deutschen Einheit schwieriger gemacht hat, wäre es an der Zeit, diese Reserve

aufzugeben. Das Verfassungsrecht bietet dafür gute Voraussetzungen, sorgt doch das in allen Ländern und im Bund vorgesehene konstruktive Misstrauensvotum dafür, dass eine einmal bestellte Minderheitsregierung relativ fest im Sattel sitzt. Begünstigend wirkt sich des weiteren aus, dass für einen Gesetzesbeschluss im Parlament einfache Mehrheiten ausreichen; die Parteien, die die Regierung im Amt halten, sind also nicht zur permanenten Zustimmung verdammt, sondern können sich bei Bedarf der Stimme enthalten. Lediglich bei der förmlichen Regierungswahl ist eine absolute Mehrheit vorgeschrieben.

Minderheitsregierungen weisen laut internationalem Vergleich eine geringere Überlebensdauer auf als Mehrheitsregierungen. Von daher ist es verständlich, wenn man ihnen gerade im nationalen Rahmen mit Skepsis begegnet. Ob die Vorbehalte auch auf der Länderebene zutreffen, ist allerdings fraglich. Dies gilt vor allem für den Fall, dass in der Zusammenarbeit nicht auf ein koalitions-

ähnliches Stützabkommen, sondern auf bloße Duldung durch einen Teil der Opposition abgestellt wird, was man hierzulande oft verwechselt. Das Tolerierungsmodell ermöglicht im Unterschied zum Stützmodell das Regieren mit wechselnden Mehrheiten. Damit entfernt es sich am weitesten vom idealtypischen Dualismus des parlamentarischen Systems, bei dem die Rollen zwischen Regierung und Opposition klar verteilt sind. Eine solche Entfernung wäre auf der Länderebene aber durchaus vertretbar, vielleicht sogar segensreich, weil die Aufgaben hier einen konsensuelleren Politikstil eher gestatten als die stärker polarisierte Bundespolitik (s.u.). Von daher ist es absurd, dass ausgerechnet in den Ländern eine Reihe von Verfassungen das dualistische Modell durch die Einfügung sogenannter „Oppositionsklauseln“ in Stein meißeln will. Indem sie die Opposition als den Teil des Parlaments definieren, der die Regierung nicht trägt oder stützt, laufen solche Klauseln dem Charakter einer Minderheitsregierung geradewegs zuwider.

Auch mit Blick auf die Mitregierung im Bund könnte es von Vorteil sein, wenn in den Ländern Minderheits- statt Mehrheitsregierungen gebildet werden. Die stützenden oder duldenden Partner können dann nämlich keinen unmittelbaren Einfluss auf das Verhalten des Landes im Bundesrat ausüben, das allein von den Regierungsparteien bestimmt wird.

Umgekehrt spricht die Mitregierung der Zweiten Kammer auf Bundesebene eher für die Bildung von Mehrheitsregierungen. Auf diese Weise lässt sich verhindern, dass der Partner seine Regierungsbeteiligungen in den Ländern nutzt, um die Gesetzesvorhaben der Regierung über den Umweg der Länderkammer zu konterkarieren.

Minderheitsregierungen bieten sich hauptsächlich dort an, wo es den Parteien nicht gelingt, kleine Koalitionen mit möglicherweise mehr als zwei Partnern über die Lagergrenzen hinweg zustandezubringen. Als Ausweg bleibt dann häufig nur noch die Bildung einer Großen Koalition, die sich aber unter Demokratiegesichtspunkten als schlechtere Alternative erweist. Große Koalitionen widersprechen einerseits dem Prinzip der alternierenden Regierung, andererseits stehen sie der vollständigen Ausübung der Oppositionsrechte im Wege, weil diese in der Regel an bestimmte Quoren gebunden sind. Deshalb sollten sie in der parlamentarischen Demokratie die Ausnahme bleiben.

## Gestaltet die Regierungssysteme der Länder nach dem Vorbild der Kommunen um!

---

„Die sechzehn Bundesländer brauchen nicht notwendig Regierung und Opposition; vielmehr ist ihnen eine anständige Verwaltung notwendig und ebenso ein Landtag, der die Verwaltung sorgfältig überwacht. Das Problem der Koalitionsbildung stellt sich dagegen im Bund, denn in Berlin muss wirklich regiert werden.“ Was Altkanzler Helmut Schmidt hier formuliert, ist nichts anderes als ein Plädoyer für die Abkehr der Länder vom parlamentarischen Regierungssystem. Ihre Konsequenz wäre die Einführung der Direktwahl der Ministerpräsidenten. Sie würde genau das bewirken, was Schmidt fordert, nämlich eine Regierungsform, die dem Charakter der Länderpolitik am besten entspricht.

Die Weisheit des parlamentarischen Systems auf der Länderebene hatten Autoren wie Theodor Eschenburg und Wilhelm Hennis schon in den fünfziger Jahre in Frage gestellt. Ihr Argument trifft weiterhin zu: Einerseits liegt das Gros der Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund, während die Länder überwiegend

für Verwaltungsaufgaben zuständig sind. Andererseits sind – vom Bildungsbereich abgesehen – die verbliebenen Komplexe der Landesgesetzgebung seit langem abgearbeitet, sodass die Länder immer mehr in solche Randgebiete der Gesetzgebung vorstoßen, deren Regelung man genauso gut der lokalen Ebene überlassen könnte. Warum sollten sich die Länder dann nicht auch bei der Gestaltung ihrer Regierungssysteme an den Kommunen orientieren?

Bereits heute unterscheiden sich die Regierungssysteme der Länder von dem des Bundes an zwei wesentlichen Stellen. Zum einen kennen die Gliedstaaten kein vom Amt des Regierungschefs abgetrenntes Staatsoberhaupt – beide Funktionen sind im Ministerpräsidentenamt vereint. Zum anderen sind in allen Bundesländern Verfahren der direkten Demokratie eingerichtet. Während die geschlossene Exekutive sich in das „gewaltensfusionierende“ parlamentarische System gut einfügt, widerstreiten die Volksrechte dessen Logik insofern, als sie

der Opposition die Möglichkeit geben, Gesetzesvorhaben der Regierung mit Hilfe der Bürger zu durchkreuzen (s.u.). In einem präsidentiellen System der Gewaltentrennung, wie es durch die Direktwahl geschaffen wird, wären solche Verfahren besser aufgehoben, da hier die Regierungsmacht zwischen Parlament und Regierung von vornherein geteilt ist. Opposition wird fallweise ausgeübt – es gibt keine festgefügtten Koalitionen. Nimmt das Volk selber Gesetzgebungsrechte wahr, wird die Funktionsweise des Systems nicht prinzipiell gestört, auch wenn die Verhandlungszwänge dadurch nochmals zunehmen. Die direktdemokratischen Verfahren könnten sogar eine ausgesprochen nützliche Rolle spielen, wenn sie dazu beitragen, Blockaden zwischen Ministerpräsident und Parlament aufzulösen, die unter Umständen bei gegenläufigen parteipolitischen Mehrheiten entstehen. Ein zweiter großer Vorteil der Direktwahl wäre also, dass sie mit den bestehenden Verfahren der Volksgesetzgebung eher harmonisiert als das heutige parlamentarische System.

Ein drittes und letztes Argument betrifft den Föderalismus. Würden die Regierungssysteme der Länder und des Bundes stärker voneinander abgeschichtet, könnte man auch der starken bundespolitischen Überlagerung der Landespolitik entgegenreten. Diese Überlagerung erweist sich vor allem bei

den Landtagswahlen als Problem, wo die Parteien in den Ländern häufig für Leistungen und Versäumnisse der Bundespolitik belohnt oder bestraft werden, an deren Zustandekommen sie unmittelbar gar keinen Anteil haben. Die Ursachen dafür liegen nicht nur in der föderalen Aufgabenverteilung, die bei den Bürgern zu Recht den Eindruck entstehen lässt, dass über ihre materielle Lebenswirklichkeit primär auf der Bundesebene entschieden wird. Sie gehen auch auf die institutionelle Gleichförmigkeit der Landes- und Bundespolitik zurück. Weil die Länder das parlamentarische System des Grundgesetzes bis ins Detail nachahmen, brechen sich die Strukturen des bundespolitischen Parteienwettbewerbs auf die gliedstaatliche Ebene herunter. Damit unterliegen auch die Koalitions- und Regierungsbildung denselben Gesetzmäßigkeiten. Welche absurden Konsequenzen das haben kann, zeigte sich z.B. nach der Landtagswahl in Hessen 2008, als die Republik über mehrere Monate von der Debatte in Atem gehalten wurde, ob die SPD-Spitzenkandidatin Ypsilanti sich mithilfe der LINKEN zur Ministerpräsidentin wählen lassen dürfe. Dass eine Mehrheitsbildung unter präsidentiellen Vorzeichen ähnliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen könnte, erscheint kaum vorstellbar.

# Verbessert die Anwendungsmöglichkeiten der direkten Demokratie in den Ländern!

---

Direktdemokratische Verfahren sind heute in allen deutschen Bundesländern auf der staatlichen und kommunalen Ebene verbreitet. Auffällig ist dabei die Kaprizierung auf ein Modell der direkten Demokratie, das auf den ersten Blick besonders progressiv erscheint, weil es die Entscheidung darüber, ob eine Volksabstimmung stattfindet, nicht der Verfassung oder den Regierenden überantwortet, sondern dem Volk selbst. Anders als das sogenannte „fakultative Referendum“ in der Schweiz beschränkt sich die direkte Demokratie hierzulande auch nicht auf die Möglichkeit, über vom Parlament bereits beschlossene Gesetze nochmals abzustimmen; vielmehr schlagen die Bürger diese aus eigener Initiative vor und treten damit gegebenenfalls an die Stelle (und nicht nur an die Seite) des parlamentarischen Gesetzgebers.

In der Praxis wird auch die „positive“ Volksgesetzgebung häufig zu Oppositionszwecken genutzt, also ähnlich wie das „fakultative Referendum“ in der Schweiz. So wurden die Schulreform des

schwarz-grünen Senats in Hamburg oder das Nichtrauchergesetz im CSU-regierten Bayern durch erfolgreiche Volksbegehren zu Fall gebracht. So eingesetzt gerät die direkte Demokratie aber in ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zum parlamentarischen Regierungssystem, das auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basiert. Dieses System setzt voraus, dass die Regierung die Gestaltungshoheit über die Gesetze hat, was nicht mehr der Fall wäre, wenn die parlamentarische Opposition über den Umweg der Volksgesetzgebung selbst mitregieren kann. Um seine Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten, kommt der Verfassungsgeber deshalb nicht umhin, die Anwendbarkeit der direktdemokratischen Instrumente vorsorglich zu beschränken.

Damit handelt er sich jedoch einen neuen Widerspruch ein: Den Bürgern wird mit der Volksgesetzgebung ein weitreichendes Demokratieversprechen gemacht, das in der Verfassungswirklichkeit gar nicht einlösbar ist. Von daher ist

es folgerichtig, wenn die Kritiker verlangen, die Anwendungsbedingungen der Volksrechte zu erleichtern. Dafür bietet sich am besten eine „mittlere“ Linie an. Ziel muss es sein, die direktdemokratischen Verfahren in das parlamentarische System so zu integrieren, dass sie den Regierungsprozess in den Ländern beeinflussen, aber nicht gänzlich überschatten. Als grobe Maßgabe könnte man pro Legislaturperiode von bis zu vier Initiativen, zwei Begehren und einem Volksentscheid ausgehen. Bis auf Hamburg besteht hier in allen Bundesländern noch viel Luft nach oben.

Bei der Ausgestaltung sind vier Problembereiche zu unterscheiden.

1.) *Ausschlussgegenstände*. Hier müsste der sogenannte Haushaltsvorbehalt weiter gelockert werden, der in den meisten Ländern auch solche Vorhaben der Volksgesetzgebung entzieht, die in irgendeiner Form finanzielle Auswirkungen haben. Im Gegenzug könnte man die Initiatoren verpflichten, kostenwirksame Vorlagen mit konkreten Finanzierungsvorschlägen zu unterlegen.

2.) *Quoren*. Dem Vorbild Bayerns und Sachsens folgend, sollte bei einfachen Gesetzen auf ein Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum im abschließenden Entscheid verzichtet werden. Für die Initiative wäre ein Unterschriftenquorum von zwei Prozent der Stimmberechtigten als angemessen zu betrachten, für das

Begehren das Vierfache davon, also acht Prozent.

3.) *Sonstige Verfahrensregeln*. Hält man an den Quoren beim Entscheid fest (was z.B. bei verfassungsändernden Gesetzen geboten ist), sollte festgeschrieben werden, dass dieser stets parallel zu einer regulären Wahl stattfindet, es sei denn, die Initiatoren verlangen einen separaten Termin. Beim Volksbegehren könnten die Eintragungsfristen verlängert werden, wenn man – wofür es gute Gründe gibt – am Prinzip der Amtseintragung anstelle einer freien Unterschriftensammlung festhält.

4.) *Verbindlichkeit*. Um zu verhindern, dass gegen den Willen der Regierenden zustande gekommene Volksbeschlüsse vom Parlament gleich wieder kassiert werden, könnte man deren Aufhebung oder Korrektur von einem neuerlichen Volksvotum abhängig machen oder sie der Möglichkeit einer Vetoinitiative unterwerfen, wie es die Hamburger Verfassung inzwischen vorsieht.

# Denkt über die Einführung von geeigneten plebiszitären Verfahren auf der Bundesebene nach!

---

Anders liegt die Situation auf der Bundesebene, wo direktdemokratische Verfahren bisher – vom unwahrscheinlichen Fall einer Länderneugliederung abgesehen – komplett fehlen. Während es in den Ländern nur um eine sinnvolle Weiterentwicklung der Volksrechte gehen kann, nicht um ihre Abschaffung oder Beschneidung, stellt sich hier also die Frage, ob man sie überhaupt einführen soll. Dies gilt umso mehr, als sich die Vorschläge für eine solche Einführung in der Regel am selben Modell der Volksgesetzgebung orientieren, das in den Ländern besteht. Dessen Übernahme würde aber im nationalen Rahmen erst recht Schwierigkeiten aufwerfen. Zum einen wäre der Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung auf der Bundesebene viel breiter, weil hier das Gros der Gesetzgebungszuständigkeiten liegt. Dies hätte zur Folge, dass im Zweifel noch größere Einschränkungen gemacht und Hürden aufgebaut werden müssten bzw. vorhandene Einschränkungen (etwa beim Finanztabu) größere Auswirkungen nach

sich zögen. Der Widerspruch zwischen dem Modell und der tatsächlichen Praxis der Direktdemokratie würde damit auf der Bundesebene stärker ausfallen und wahrgenommen werden als in den Ländern.

Zum anderen stellt sich die Frage nach der Beteiligung der Zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren, was als Problem auf der Länderebene entfällt. Dem Volk die Möglichkeit zu geben, selbst als Gesetzgeber in Aktion zu treten, macht offenkundig nur dann Sinn, wenn es beim abschließenden Gesetzesbeschluss die staatlichen Organe vollständig verdrängen kann. Ein Vetorecht des Bundesrates oder einer anders gearteten repräsentativen Körperschaft würde dem zuwiderlaufen. Bei den Einspruchsgesetzen könnte es schon aus praktischen Gründen nicht funktionieren. Außerdem müsste das heutige Vermittlungsverfahren entfallen, das an gewählte oder delegierte Vertreter gebunden ist.

Die Befürworter der Volksgesetzgebung wollen das Problem durch die



Einführung eines „Ländermehr“ nach Schweizerischem Vorbild lösen. Die Zustimmung der Landesvölker soll danach an die Stelle eines Bundesratsbeschlusses treten. Dies geht freilich an den besonderen Bedingungen des deutschen Föderalismus vorbei. Weil der Bund hier durch die Regelung der Verwaltungsverfahren, die Steuergesetzgebung und die Überwälzung von Finanzierungslasten in die Domänen der Länder regelmäßig eingreift, ist es notwendig, den Länderregierungen und -verwaltungen ein inhaltliches Mitgestaltungsrecht an der Gesetzgebung einzuräumen. Diese Aufgabe, die ein hohes Maß an Expertise voraussetzt, kann nicht ersatzweise von den Landesvölkern wahrgenommen werden.

Wenn die Volksgesetzgebung als taugliches Modell ausscheidet, wäre es an der Zeit, sich in der Debatte um das Für und Wider der direkten Demokratie auf Bundesebene stärker an den Verfahren auszurichten, die in den deutschen „Parteienbundesstaat“ vergleichsweise problemlos integrierbar wären. Drei Varianten kommen in Frage:

1.) *Konsultative Volksinitiative*. Mit ihr könnte der Gesetzgeber aufgefordert werden, sich mit einer bestimmten Materie zu befassen. Eine rechtliche Verpflichtung, der Anregung zu folgen besteht nicht, doch würde von ihr zweifellos eine starke politische Verpflichtungswirkung ausgehen. Ein wichtiger Anwendungs-

bereich wäre die Verfassungspolitik. Die konsultative Gesetzesinitiative könnte ein Korrektiv bilden, wenn eigene Machtinteressen der Parteien Institutionenreformen im Wege stehen.

2.) *Einfaches Referendum*. Der Regierung sollte das Recht erhalten, eigene Vorlagen zur Abstimmung zu stellen, wenn regierungsinterne Blockaden und/oder oppositionelle Widerstände aus dem Bundesrat bzw. der allgemeinen Öffentlichkeit die Gesetzgebung erschweren. Eine verlorene Abstimmung könnte zugleich als Hebel dienen, um über eine vorzeitige Parlamentsauflösung Neuwahlen anzuberaumen.

3.) *Obligatorisches Referendum*. Hierfür kommen in erster Linie internationale Verträge in Betracht, die die Übertragung von Souveränitätsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen regeln, also z.B. Vertragsänderungen in der EU. Ein weiterer Anwendungsbereich wären Verfassungsrevisionen, bei denen man aber – um eine Überbeanspruchung zu vermeiden – eine sinnvolle Eingrenzung vornehmen müsste (etwa auf die Artikel 1 bis 20 des Grundgesetzes.)

# Weiterführende Literatur

Decker, Frank: Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden 2011.

Decker, Frank: Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?, in: Tobias Mörschel / Christian Krell (Hg.), Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 175-198.

Decker, Frank: Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems, Wiesbaden 2013.

Decker, Frank: Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 44 (2013) H. 2, S. 296-314.

Detterbeck, Klaus: Die Relevanz der Mitglieder: Das Dilemma effektiver Partizipation, in: Uwe Jun / Oskar Niedermayer / Elmar Wiesendahl (Hg.), Die Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen / Farmington Hills 2009, S. 71-88.

Eschenburg, Theodor: Nur noch ein alter Zopf?, in: Die Zeit vom 13. Februar 1976, S. 5.

Grotz, Florian: Verzerrte Stimmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Dezember 2013, S. 7.

Herzog, Roman: Strukturmängel der Verfassung? Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart / München 2000.

Ipsen, Jörn: Volkswahl des Bundespräsidenten?, in: Friedhelm Hufen (Hg.), Verfassungen: zwischen Recht und Politik, Baden-Baden 2008, S. 197-209.

Jesse, Eckhard: Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52 (2003), S. 3-11.

Klecha, Stephan: Eine Alternative zu förmlichen Koalitionen? Minderheitsregierungen auf dem Prüfstand, in: Frank Decker / Eckhard Jesse (Hg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2013, S. 279-298.

Rehmet, Frank / Tim Weber: Volkstscheids-Ranking 2013 von Mehr Demokratie e.V., Berlin 2013.

Renzsch, Wolfgang: Zonenwesen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. März 2014, S. 6.

Scharpf, Fritz: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt a.M. 2009.

Steffani, Winfried: Demokratische Offenheit bei der Wahl des Regierungschefs?, in: Jahrbuch für Politik 1 (1991) 1. Halbband, S. 25-40.

Wiesendahl, Elmar: Partizipation und Engagementbereitschaft in den Parteien, in: Tobias Mörschel / Christian Krell (Hg.), Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 121-157.



