

Direkte Demokratie in Deutschland. Expertenanhörung der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“ am 18. Februar 2015 in Wien

Frank Decker

In allen 16 deutschen Bundesländern ist die sogenannte Volksgesetzgebung heute in den Verfassungen verankert. Die Verfassungsgeber haben sich damit für das potenziell weitreichendste oder „fortschrittlichste“ Modell der direkten Demokratie entschieden. Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Zum einen geht der plebiszitäre Impuls bei der Volksgesetzgebung von den Bürgern selbst, also „von unten“ aus – im Unterschied zu einem obligatorischen Referendum, das von der Verfassung vorgeschrieben ist, oder einem von den Regierenden nach eigenem Ermessen anzuberaumenden „einfachen“ Referendum. Zum anderen eröffnet die Volksgesetzgebung den Bürgern die Chance, sich als Gesetzgeber anstelle der parlamentarischen Institutionen zu setzen. Das Volk legt also die inhaltlichen Gegenstände selber fest, über die am Ende abgestimmt wird. Hier liegt der Unterschied zur sogenannten Vetoinitiative, die unter dem Begriff „fakultatives Referendum“ vor allem aus der Schweiz geläufig ist. Diese gibt den Bürgern lediglich die Möglichkeit, gegen ein bereits verabschiedetes Gesetz vorzugehen, das einem nochmaligen (plebiszitären) Entscheid unterworfen wird. Die Festlegung des Entscheidungsgegenstandes bleibt dem Volk beim fakultativen Referendum entzogen; sie obliegt allein den Regierenden (Parlament und Regierung).

Es ist bemerkenswert, dass mit der Entscheidung für das Volksgesetzgebungsmodell in den deutschen Landesverfassungen ein weitgehender Verzicht auf die anderen plebiszitären Verfahren einhergeht. Obligatorische Verfassungsreferenden sind nur in zwei Ländern (Bayern und Hessen), einfache Referenden in drei Ländern (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) und die Vetoinitiative – in eingeschränkter Form – wiederum nur in drei Ländern (Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz) vorgesehen. Auch die Diskussion um eine mögliche Einführung von Plebisziten auf Bundesebene kapriziert sich ganz auf die Volksgesetzgebung. Diese ist als direktdemokratisches Modell in der Bundesrepublik „gesetzt“ und wird im Lichte möglicher Alternativen nicht weiter hinterfragt.

In der Fixierung auf das potenziell weitreichendste direktdemokratische Verfahren liegt aus meiner Sicht der Hauptgrund dafür, warum wir der Einführung der Plebiszite in das Grundgesetz kaum einen Schritt näher gekommen sind. Die Volksgesetzgebung wirft nämlich grundsätzliche Vereinbarkeitsprobleme mit dem System der repräsentativen und parlamentarischen Parteiendemokratie auf, die sich auf der Bundesebene noch viel gravierender auswirken als in den Ländern (wegen der bedeutsameren Gesetzesmaterien und der – in den Ländern entfallenden – Einbeziehung der Zweiten Kammer).

Mit Blick auf die Systemkompatibilität sind zwei Aspekte hervorzuheben. Zum einen stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, dem Volk ein Gesetzgebungsrecht einzuräumen, es also unmittelbar an der Ausübung der Regierungsgeschäfte zu beteiligen. Zweifel daran könnte etwa die fehlende Expertise wecken, die sich im arbeitsteiligen Beratungsprozess der parlamentarischen Institutionen besser entfalten lässt, oder die potenzielle Radikalität und Selektivität der Initiativen im Unterschied zu den stärker integrierenden und auf Kompromissfindung angelegten parlamentarischen Verfahren. Beide Bedenken sollten nicht überwertet werden. Der Sinn eines plebiszitären Gesetzgebungsrechts besteht ja nicht darin, dass das Volk anstelle des Parlaments regiert. Entscheidend sind vielmehr die Vorab-Wirkungen, die von diesem Recht ausgehen. Wenn die Regierenden wissen, dass das Volk eine bestimmte Materie notfalls selber an sich ziehen kann, werden sie wahrscheinlich genau dies zu verhindern suchen. Die plebiszitären Elemente führen insofern bereits durch ihre schiere Existenz, ohne dass man sie eigens anwenden muss, zu einer stärkeren Interessenberücksichtigung und Kompromissfindung. Auch in den Verfahren selbst kann der Integrationsfunktion Rechnung getragen werden, indem man die plebiszitäre und parlamentarische Gesetzgebung miteinander verschränkt. So lässt sich z.B. ein Volksentscheid abwenden, wenn das Parlament ein Volksbegehren ganz oder in Teilen übernimmt.

Die präventive Funktion wird dort am unmittelbarsten greifbar, wo die Plebiszite als Vetorecht des Volkes ausgestaltet sind wie etwa in der Schweiz. Dass die Wirkungsweise eines „positiven“ Gesetzgebungsrechts des Volkes ähnlich ist, lässt sich aber daran ablesen, dass sich die vom Volk begehrten

Gesetze häufig mehr oder weniger direkt auf geplante oder bereits verabschiedete Gesetzesvorhaben der Regierenden beziehen. Nach meinen eigenen Auswertungen übernehmen Volksinitiativen und -begehren in den deutschen Ländern in etwa zwei Dritteln der Fälle den Part der in den Verfassungen nicht vorgesehen Vetoinitiative. Die prominentesten Beispiele aus der jüngsten Zeit sind der bayerische Volksentscheid für einen strengeren Nichtraucherschutz, dem ein halbherziges Gesetz des Landtags vorausgegangen war, und die von den Hamburger Bürgern per Volksentscheid zu Fall gebrachte Schulreform des schwarz-grünen Senats.

Damit komme ich zu dem zweiten Problem der Systemverträglichkeit, das im Vergleich zu der behaupteten Unvereinbarkeit mit dem allgemeinen repräsentativen Prinzip sehr viel schwerer wiegt. Ein Gesetzgebungsrecht des Volkes, das zu Oppositionszwecken eingesetzt werden kann, widerstrebt der Logik des parlamentarischen Regierungssystems. Zwischen regierender Mehrheit und Opposition besteht hier bekanntlich eine klar festgelegte Aufgabenteilung: Der Regierung gebührt das Monopol der politischen Gestaltung, während die Opposition als parlamentarische Minderheit ganz auf ihre Kontroll- und Alternativfunktion zurückgeworfen bleibt, die sie mit dem Ziel wahrnimmt, die Regierung nach der kommenden Wahl abzulösen. Ein plebiszitäres Vetorecht würde dieses Prinzip unterlaufen. Mit seiner Hilfe könnte die Opposition von der Regierungsmehrheit beschlossene Gesetze ja schon im Vorfeld einer Wahl zu Fall bringen. Es entstünde also eine Konkurrenz von parlamentarischem Mehrheits- und Volkswillen, die das Gestaltungsmonopol der Regierungsmehrheit aufhebt. Von daher lässt sich gut nachvollziehen, warum die Initiative in den gewaltentrennenden präsidentiellen Systemen (zu denen auch die Schweiz gehört) öfter anzutreffen ist als den gewaltfusionierenden parlamentarischen Systemen. Sieht man von einigen mittelosteuropäischen Ländern ab, die das Instrument nach dem Umbruch offenbar in demokratischem Übereifer eingeführt haben, ist die direkte Demokratie „von unten“ – in der Form der Vetoinitiative – unter den alten Demokratien auf der nationalen Ebene allein in Italien präsent. In der „positiven“ Form gibt es die Volksgesetzgebung dagegen nicht einmal in der Schweiz.

| <i>Ebene</i> | <i>Regierungsform</i> | <i>direkte Demokratie</i> | <i>Verträglichkeit</i> |
|--------------|-----------------------|----------------------------|------------------------|
| Bund | parlamentarisch | – | ja |
| Länder | parlamentarisch | Volksgesetzgebung | nein |
| Kommunen | quasi-präsidentiell | Bürgerbegehren /-entscheid | ja |

Abb. 1: Direkte Demokratie versus Regierungsform in der Bundesrepublik

Die potenzielle Unverträglichkeit der parlamentarischen Regierungsform mit einem plebiszitären Gesetzgebungsrecht wird durch dessen Ausgestaltung bestätigt. Die Entscheidung für das weitreichende Modell der Volksgesetzgebung und die Restriktionen, die dieses Modell in der verfassungsrechtlichen Umsetzung erfährt, stellen aus meiner Sicht Seiten derselben Medaille dar. Indem der Verfassungsgeber die Anwendungsmöglichkeiten der Direktdemokratie vorsorglich beschneidet, scheint er also gerade jene Konflikte zwischen dem parlamentarischen und Volksgesetzgeber zu befürchteten, die die behauptete Unverträglichkeit des plebiszitären Instruments ausmachen.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Befürworter der direkten Demokratie versuchen, die Anwendungsbedingungen der Verfahren durch eine Beseitigung der vorhandenen Restriktionen zu verbessern. Zu den Ironien der Verfassungsgebung gehört, dass sie dies auch mithilfe der direktdemokratischen Verfahren tun können, die damit gewissermaßen „auf sich selbst“ angewendet werden. Drei Bereiche geraten vor allem ins Visier: die großzügig bemessenen Themenauschlüsse, die in Verbindung mit den ohnehin begrenzten Länderkompetenzen im deutschen Föderalismus dazu führen, dass dem Volksgesetzgeber nur wenige Materien offenstehen, die in den verschiedenen Stadien des Verfahrens eingerichteten, oftmals sehr hohen Quoren und die mangelnde Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze. Darüber hinaus gibt es weitere Verfahrensvorschriften, die häufig wie unbedeutende Details anmuten, in der Praxis aber eine große Wirkung entfalten.

Normativ betrachtet ist die Kritik an den Restriktionen berechtigt. Wenn der Verfassungsgeber den Bürgern mit der Volksgesetzgebung ein weitreichendes Demokratieversprechen macht, dann muss er dieses Versprechen auch einlösen.

Dies setzt eine Ausgestaltung voraus, mit der die plebiszitären Verfahren ihre direkten und indirekten Wirkungen in der Praxis tatsächlich entfalten können. Diese Anforderung wird offenkundig dort verfehlt, wo in einem längeren Zeitraum Volksbegehren entweder gar nicht stattgefunden haben oder sämtlich gescheitert sind. Gemessen daran haben die meisten Bundesländer ihr plebiszitäres Soll bis heute nicht erreicht. Betrachtet man die Verfassungsentwicklung im letzten Jahrzehnt und die Faktoren, die in den übrigen Ländern zu Verfahrenserleichterungen beigetragen haben, erfordert es freilich keine große Prognosekunst anzunehmen, dass diese Länder – wo sie es nicht bereits sind – unter starken Druck kommen werden, solche Erleichterungen vorzunehmen. Insoweit geht es hier wie bei der Grundentscheidung für das Volksgesetzgebungsmodell längst nicht mehr um das *Ob*, sondern nur noch um das *Wie*.

Gerade hier verbleibt aber unterhalb der eben formulierten Mindestbedingung, nach der die Direktdemokratie nicht nur auf dem Papier stehen darf, ein weites Spektrum. Die Frage lautet, wieweit man bei der Erleichterung der Anwendungsbedingungen sinnvollerweise gehen kann und sollte. Die Antwort hängt von der Bewertung der systemischen Wirkungen ab, die von den Plebisziten vermutlich ausgehen. Wer sich von ihnen lediglich symbolischen Nutzen oder punktuelle Korrekturen im Sinne einer besseren Missbrauchskontrolle der Regierenden erhofft, dürfte eher einer gemäßigten Erleichterung der Verfahren das Wort reden. Wer dagegen eine konsensuelle Transformation des Regierungsprozesses nach Schweizer Vorbild anstrebt, die das Gegenüber von Regierung und Opposition langfristig aufhebt, muss für (noch) weitergehende Erleichterungen eintreten.

Wie eine anwenderfreundlich ausgestaltete Direktdemokratie den politischen Prozess verändert, lässt sich am Beispiel Hamburgs gut studieren, das unter allen Bundesländern heute die progressivste Form der Volksgesetzgebung aufweist. Die Schulreform scheiterte in der Hansestadt nicht zuletzt daran, dass die Regierenden die Wahrscheinlichkeit eines Volksbegehrens gegen ihr Vorhaben sträflich unterschätzt hatten. Hätten sie die Widerstände einkalkuliert und eine Kompromisslösung gesucht, wäre die Reform in abgeschwächter Form womöglich zustande gekommen. Dass die Hamburger Politiker die Wirkungsweise der direktdemokratischen Verfahren mittlerweile verstehen, zeigt z.B. die vertragliche Abmachung, die der designierte SPD-Bürgermeister

Olaf Scholz 2011 noch vor seiner Wahl mit dem Landeselternbund der Hansestadt getroffen hat. Scholz sagte darin eine Rücknahme der vom schwarz-grünen Vorgängerserrat beschlossenen Erhöhung der Kita-Gebühren zu, wenn der Elternbund im Gegenzug auf die Einbringung eines Volksbegehrens für eine noch stärkere Absenkung verzichten würde. Hinweise auf eine höhere Responsivität der Regierungspolitik durch die Existenz der Volksrechte lassen sich auch der bayerischen Praxis entnehmen, wo die CSU in der jüngeren Vergangenheit mehrfach mit Volksbegehren konfrontiert wurde, die von Konkurrenten aus dem „bürgerlichen“ Lager (ÖDP und Freie Wähler) ausgingen.

Ich will mich bei der grundsätzlichen Bewertung nicht auf die eine oder andere Seite stellen, sondern stattdessen versuchen, für die Beantwortung der Frage nach dem optimalen Design der direkten Demokratie eine „mittlere Linie“ einzuschlagen. Die plebiszitären Elemente sollten danach so ausgestaltet sein, dass sie den politischen Prozess in den Bundesländern beeinflussen, aber nicht gänzlich überschatten. Hier ist in den meisten Bundesländern noch viel „Luft nach oben“. Bei den Verfahren selbst könnte man über die zusätzliche Einführung einer Vetoinitiative nachdenken, um die Volksgesetzgebung funktional zu entlasten.

Was bedeutet die „mittlere Linie“ nun für die konkrete Ausgestaltung der Volksrechte? Betrachten wir dazu als erstes die Quoren. Nach überwiegender politikwissenschaftlicher Lesart gibt es hier einen gewissen *trade off* zwischen der Eingangsphase und dem abschließenden Entscheid. Entweder man verbindet – gemäß dem sogenannten „Kieler Modell“ – niedrige Beteiligungshürden und großzügig bemessene Eintragsfristen in der Eingangsphase (Initiative und Begehren) mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein geringes Quorum beim Entscheid. Von beiden Modellen zu unterscheiden sind die Extremlösungen, die niedrige oder hohe Quoren in jeweils beiden Phasen kombinieren. Das erste Modell – niedrige Hürden in der Eingangsphase und beim Entscheid – besteht bis heute nur in Hamburg.

Folgt man der mittleren Linie, sind die „gemischten“ Kombinationen den extremen Lösungen vorzuziehen. Ob die Quoren dabei eher in der

Eingangsphase oder beim abschließenden Entscheid niedrig gehalten werden sollten, bleibt strittig. Aus demokratiethoretischer Sicht lassen sich für beide Positionen gute Argumente beibringen. Für niedrige Hürden in der Eingangsphase spricht die nützliche Agenda-setting-Funktion der Initiativen, die zu Innovationen beiträgt. Ihre Kehrseite liegt in der Missbrauchsgefahr, weil damit auch offenkundig unsinnige Vorschläge in den politischen Prozess Einzug halten könnten. Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren beim abschließenden Entscheid sollen sicherstellen, dass sich hinter dem Ergebnis nicht nur eine kleine Minderheit der Stimmberechtigten versammelt. Wirken sie insoweit legitimationsfördernd, haben die Quoren andererseits den Nachteil, dass sie die Gegner einer Vorlage anhalten, der Abstimmung fernzubleiben. Dies kann aus demokratischer Sicht nicht wünschenswert sein.

Wägt man Vor- und Nachteile gegeneinander ab, spricht unter dem Strich meines Erachtens mehr dafür, die Quoren beim Entscheid als in der Eingangsphase abzusenken. Mit dem Verzicht auf ein Zustimmungsquorum würde man dem Vorbild Bayerns und Sachsens folgen, die von einem solchen Quorum bei einfachen Gesetzen bislang als einzige Bundesländer absehen. Bei verfassungsändernden Gesetzen sollte dagegen an der bestehenden Regelung festgehalten werden, die ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent in Verbindung mit einer Zweidrittelmehrheit der Ja-Stimmen vorsieht.

Skeptisch bin ich, was weitere Verfahrenserleichterungen beim Begehren angeht. Wichtiger wäre es, das zweistufige Verfahren mit der parlamentarischen Gesetzgebung zu verknüpfen. Stimmt der Landtag der Initiative nicht innerhalb einer bestimmten Frist zu, sollte danach automatisch ein Volksbegehren eingeleitet werden können. Die Quoren bei Initiative und Begehren brauchen dabei nicht verändert zu werden. Allerdings müssten die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Initiative an jene des Begehrens angepasst werden. Darüber hinaus sollte dem Landtag beim Volksentscheid die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage gegeben werden.

Bei der Ausgestaltung der zweiten Verfahrensphase (des Begehrens) stellt sich die Frage, in welcher Form und in welcher Frist die dafür erforderlichen Unterschriften beigebracht werden müssen. Entscheidet man sich für die freie Sammlung, müssen die Hürden höher angesetzt werden als bei einer

Amtseintragung. Gegen die freie Sammlung spricht die im Vergleich zur Amtseintragung größere Manipulationsfähigkeit durch gekaufte Unterschriften.

Die „mittlere“ Linie muss ich auch auf die Tabubereiche der Volksgesetzgebung erstrecken, die das Versprechen der direkten Demokratie gleichfalls unterminieren. Finanzwirksame Vorlagen dürfen nicht mehr wie heute strikt ausgeschlossen werden, da dies den aufgrund der spärlichen Länderkompetenzen im deutschen Föderalismus ohnehin eingegrenzten Anwendungsbereich der direkten Demokratie zu sehr einengt. Damit der Haushaltsvorbehalt nicht völlig ausgehebelt wird, müssen die Initianten bei Vorhaben mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen entsprechende Deckungsvorschläge in ihre Vorlagen mit aufnehmen.

Solange es Ausschlussgegenstände gibt, kommt man nicht umhin, die rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiativen vorab zu prüfen. In den deutschen Ländern sind dafür die Innenbehörden zuständig. Darin liegt mit Blick auf die behauptete Unverträglichkeit von parlamentarischer und Volksgesetzgebung natürlich ein Problem. Damit die Regierung ihr missliebige Initiativen nicht einfach aushebelt, muss die Zulässigkeit verfassungsgerichtlich nachprüfbar sein. Bei den Volksbegehren wäre sogar zu überlegen, ob man sie nicht automatisch einer Vorab-Kontrolle durch das Verfassungsgericht unterzieht, um die theoretisch mögliche nachträgliche Aufhebung eines volksbeschlossenen Gesetzes zu vermeiden.

Ein Schlüssel für den Erfolg oder Misserfolg von Volksentscheiden ist der Abstimmungsstermin. Will man auf das Zustimmungsquorum nicht verzichten, könnte eine demokratiepolitisch unerwünschte Dethematisierung durch die obligatorische Zusammenlegung des Entscheids mit einem regulären Wahltermin verhindert werden. Eine solche Regelung ist z.B. in der Hamburger Verfassung enthalten. Allerdings hat Zusammenlegung eine – in der Literatur eher selten angesprochene – demokratiepolitisch durchaus problematische Kehrseite, indem sie auch solche Wähler zur Beteiligung „anreizt“, die sich über die zur Abstimmung stehende Sachfrage kein rechtes Urteil bilden konnten oder wollten. Es liegt ja in der Natur der Sachabstimmungen, dass sie im Unterschied zu den allgemeinen Wahlen immer nur einen Teilbereich oder Einzelaspekt der Politik zum Gegenstand haben. Warum sollte man sich als Bürger an einer Abstimmung beteiligen, wenn einen das Thema der Abstimmung nicht

interessiert oder man sich davon nicht betroffen fühlt? Auch dieses Argument würde für den Verzicht auf ein Zustimmungsquorum sprechen (mit dem die Notwendigkeit der Zusammenlegung entfällt).

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der umfassenden Information der Stimmberechtigten durch ein „Abstimmungsbüchlein“ nach Schweizer Vorbild und der Verankerung eines rechtlichen Beratungsanspruchs der Initianten, um die Zulässigkeit von Volksinitiativen schon vorab sicherzustellen. So wie die Parteien bei Wahlen sollten auch die Initianten Anspruch auf Kostenerstattungen haben. Skeptisch wäre ich gegenüber einer Offenlegungspflicht von Finanzierungsquellen seitens der Initianten, da es sich hier um ein weiteres restriktives Element handeln würde.

Last but not least muss die Verbindlichkeit von Volksentscheiden besser geregelt werden. Die Rede von der Gleichwertigkeit der parlamentarischen und Volksgesetzgebung ist im Grunde missverständlich. Auch wenn sie als Initiative ausgestaltet ist, soll die Volksgesetzgebung dem Bürger ja die Möglichkeit geben, die parlamentarische Gesetzgebung zu korrigieren. Umgekehrt besteht diese Möglichkeit gerade nicht. Denn höbe das Parlament einen eben getroffenen Volksbeschluss schon am nächsten Tag wieder auf, würde nicht nur das Vertrauen in die Volksrechte, sondern die Legitimation der gesamten Parteiendemokratie untergraben. Deshalb muss es für volksbeschlossene Gesetze nicht nur eine rechtliche Bindungswirkung geben, die den Landtag zur Umsetzung verpflichtet, sondern auch einen Bestandschutz – z.B. in Form einer Frist, innerhalb derer der parlamentarische Gesetzgeber auf einen solchen Beschluss nicht zugreifen darf. Dennoch mag es natürlich Entwicklungen oder neue Einsichten geben, die eine Änderung der Gesetze schon vor der Frist erfordern. Eine elegante Lösung, die beiden Anforderungen genügt, hat auch hier die Hamburger Verfassung gefunden. Sie sieht die Möglichkeit einer (erleichterten) Vetoinitiative vor, wenn das Parlament ein volksbeschlossenes Gesetz ändern will. Damit wird einerseits eine Vorkehrung getroffen, dass die Parteien einen ihnen missfallendes Gesetz nicht einfach wieder kassieren, wie es in der Hansestadt mehrfach der Fall war. Andererseits lassen sich Launen des Volkswillens wie der Ausstieg der Schleswig-Holsteiner aus der neuen deutschen Rechtsschreibung so leichter korrigieren.

Grundsätzlicher wäre zu überlegen, ob man das Vereinbarkeitsproblem nicht von der anderen Seite her angeht – durch einen Wechsel der Regierungsform in den Ländern. Wenn die von unten ausgelösten Verfahren – wie oben gezeigt – im präsidentiellen System besser aufgehoben sind als im parlamentarischen, drängt sich ein solcher Reformschritt auf, der an die in den neunziger Jahren erfolgte „Präsidentialisierung“ der Kommunalverfassungen angeschlossen und für die Länder schon früher erwogen wurde. Das Pferd könnte gewissermaßen von hinten aufgezügelt werden. Statt die Volksgesetzgebung dem bestehenden parlamentarischen System anzupassen, was auf einen Dauerstreit um die richtige Ausgestaltung hinausläuft, würde die Regierungsform auf das bestehende System der Direktdemokratie zugeschnitten. Die Volksrechte bekämen auf diese Weise einen breiteren Spielraum und könnten sich innerhalb des repräsentativen Systems als alternativer Pfad der Gesetzgebung leichter zur Geltung bringen.

Für die Bundesebene kann das parlamentarische System nicht zur Disposition stehen. Die Volksgesetzgebung erweist sich deshalb hier als ungeeignet. Nicht von ungefähr ist sie in keiner der alten parlamentarischen Demokratien verwirklicht. Dem Volk die Möglichkeit einzuräumen, selbst anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers zu treten, verbietet sich im nationalen Rahmen nicht nur aufgrund der dysfunktionalen Rückwirkungen auf das parlamentarische System, die ungleich gravierender wären als in den Ländern. Es bleibt auch ungeklärt, wie der Bundesrat an einem plebiszitären Gesetzgebungsverfahren sinnvoll beteiligt werden kann. Auf der nationalen Ebene wäre deshalb allenfalls die Einführung solcher Verfahren zu erwägen, die sich in den deutschen „Parteienbundesstaat“ vergleichsweise problemlos integrieren lassen: die konsultative Volksinitiative (verstanden als Aufforderung an das Parlament, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen), das von oben anzuberaumende einfache Referendum (auch als politisch de facto verbindliche Volksbefragung) und das obligatorische Verfassungsreferendum. Dafür müsste sich die Debatte allerdings erst aus ihrer Fixierung auf das Volksgesetzgebungsmodell befreien, die eine realistische Einschätzung der von einer Aufnahme der Plebiszite ins Grundgesetz ausgehenden Chancen und Risiken bisher verhindert hat.