

# **Positionspapier Nr. 4**

## **Bundesweite Volksentscheide? Antworten auf die Einwände von CDU/CSU**

Stand: 2010

Dr. Michael Efler

[michael.efler@mehr-demokratie.de](mailto:michael.efler@mehr-demokratie.de)

**Inhaltsverzeichnis**

**Einleitung..... 2**

**Einwand Nr. 1:**  
**Volksentscheide lassen nur unflexible Ja/Nein-Entscheidungen zu ..... 4**

**Einwand Nr. 2: Das Grundgesetz sieht keine direkte Demokratie vor ..... 5**

**Einwand Nr. 3: Das Parlament verliert an Legitimität ..... 6**

**Einwand Nr. 4: Die Volksgesetzgebung schwächt das demokratische System ..... 8**

**Einwand Nr. 5: Der Föderalismus wird geschwächt ..... 9**

**Einwand Nr. 6:**  
**Finanzstarke Lobbygruppen setzen ihre Partikularinteressen durch ..... 10**

**Einwand Nr. 7:**  
**Volksentscheide führen zu Populismus und Stimmungsdemokratie ..... 11**

**Einwand Nr. 8: Die Gewaltenteilung wird aufgeweicht ..... 12**

## Einleitung

In diesem Papier werden die wichtigsten Argumente der CDU/CSU gegen die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene ausführlich dargestellt und kommentiert. Die Argumente der Union stammen im Wesentlichen aus Stellungnahmen oder protokollierten Wortbeiträgen in der gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern 1993, aus aktuellen Positions- bzw. Diskussionspapieren der Bundestagsfraktion und der Parteien sowie auf aktuellen Meinungsäußerungen führender Parteivertreter/innen. Außerdem haben Vertreter/innen von Mehr Demokratie in den letzten Jahren zahlreiche persönliche Gespräche mit Unionsabgeordneten geführt, deren Argumentationen natürlich auch in das Papier mit eingeflossen sind.

Wir wollen mit diesem Papier die Diskussion über das Thema direktdemokratische Elemente auf Bundesebene innerhalb der Union anregen und hoffen, dafür einen qualifizierten Beitrag geleistet zu haben. Wir sind sehr an einem sachlichen Diskurs mit der Union über dieses Thema interessiert.

Mehr Demokratie setzt sich bereits seit Jahren für direktdemokratische Elemente auf allen staatlichen Ebenen als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie ein. Unser Hauptaugenmerk gilt zur Zeit der Bundesebene. Mehr Demokratie hat einen Gesetzentwurf zur Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene vorgelegt<sup>1</sup>, auf den in der Gegenargumentation an einigen Stellen Bezug genommen wird. Zum besseren Verständnis erklären wir vorab die drei verschiedenen direktdemokratischen Instrumente, die Mehr Demokratie in die öffentliche Diskussion bringen möchte:

- *Dreistufige Volksgesetzgebung:* Hiermit sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid gemeint. Durch die Sammlung einer bestimmten Zahl von Unterschriften hat die Bevölkerung das Recht, Themen dem Bundestag vorzulegen (Volksinitiative) bzw. für den Fall, dass das Parlament das Anliegen nicht aufgreift, durch die Sammlung einer größeren Zahl von Unterschriften einen Volksentscheid zu erwirken (Volksbegehren). Im Volksentscheid selbst wird dann über die Annahme oder Ablehnung eines bestimmten Gesetzentwurfes entschieden.
- *Obligatorisches Referendum:* Bei Verfassungsänderungen sowie bei der Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen (jedoch nicht bei allen internationalen Verträgen) kommt es automatisch zu einem Volksentscheid.
- *Fakultatives Referendum / Volksbegehren gegen Parlamentsbeschlüsse:* Richtet sich ein Volksbegehren gegen ein aktuell vom Bundestag beschlossenes Gesetz, so entfällt die Volksinitiative.

---

<sup>1</sup> [www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html](http://www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html)

**Einwand Nr. 1:  
Volksentscheide lassen nur unflexible Ja/Nein-Entscheidungen zu**

*Die Einführung direktdemokratischer Elemente verkennt die Komplexität vieler Themen, zum Beispiel haushalts-, finanz- oder steuerpolitischer Sachverhalte. Solche Sachverhalte lassen sich nicht einfach auf eine reine "Ja-Nein-Entscheidung" reduzieren, sondern bedürfen der sachgerechten Behandlung, die das parlamentarisch-repräsentative System wiederum ermöglicht. Die Arbeit in den parlamentarischen Ausschüssen ermöglicht nicht nur eine ausführliche und angemessene Behandlung von Gesetzesvorhaben, es ist auch möglich, Stellungnahmen von Verbänden und Sachverständigen einzuholen. Auch können im Rahmen der Ausschussarbeit eher Kompromisse erzielt und Minderheitenmeinungen angemessen berücksichtigt werden. Im Gegensatz zu parlamentarischen Arbeitsabläufen sind bei Volksabstimmungen keine Kompromisse oder Konsensentscheidungen möglich.*

Es ist richtig, dass Volksabstimmungen auf eine Ja/Nein-Entscheidung hinauslaufen. Allerdings laufen auch parlamentarische Abstimmungen letzten Endes auf denselben Entscheidungsmodus, nämlich für (Ja) oder gegen (Nein) ein Gesetz zu votieren, hinaus. Das bedeutet aber nicht, dass damit Kompromisse und Konsensentscheidungen gänzlich ausgeschlossen sind. So sieht der Vorschlag von Mehr Demokratie vor, dass nach einer erfolgreichen Volksinitiative der Gesetzesvorschlag zunächst im Parlament behandelt wird. Außerdem haben die Initiatoren einer Volksinitiative die Möglichkeit, ihren Vorschlag noch einmal zu ändern und so die Diskussionsergebnisse mit dem Parlament zu berücksichtigen. Darüber hinaus steht es dem Parlament beim Volksentscheid frei, eigene Vorschläge in die Diskussion einzubringen bzw. zur Abstimmung zu stellen. Nach einem Volksbegehren können sich Bundestag und die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens auf einen Kompromissvorschlag verständigen, über den dann im Volksentscheid abgestimmt wird. Strukturell sind hier aber die Vorteile der Parlamentsgesetzgebung anzuerkennen, was aber nicht dazu führen darf, dass die Volksgesetzgebung deswegen grundsätzlich abgelehnt wird. Es darf auch nicht verkannt werden, dass im parlamentarischen Betrieb Sachargumente durch Machtstrukturen überlagert werden können.

Außerdem werden Volksabstimmungen nicht in einem ad-hoc-Verfahren durchgeführt. Wie bei parlamentarischen Gesetzgebungsabläufen liegt zwischen dem Einbringen eines Vorschlags und der endgültigen Abstimmung eine große Zeitspanne, die genügend Raum für eine öffentliche Diskussion lässt. So sieht der Entwurf von Mehr Demokratie ein dreistufiges Verfahren mit Volksinitiative, -begehren und -entscheid vor. Bis es tatsächlich zu einem Volksentscheid kommen kann, können bis zu zwei Jahre vergehen. In diesem Zeitraum können Themen angemessen von den Medien und den politischen Institutionen behandelt werden und Stellungnahmen von Experten gehört werden. In einer solchen breit geführten öffentlichen Diskussion können sich die wichtigsten "Pro-" und "Contra"-Argumente herauskristallisieren. Darüber hinaus kann auch angeführt werden, dass – im Gegensatz zu den Paketabstimmungen im Parlament – die Sachverhalte zwar komplex sind, der Bürger sich bei Volksentscheiden aber

nur mit einem Thema auseinandersetzen muss. Für die Abstimmung sollten die Bürger außerdem nach Schweizer Vorbild ein Abstimmungsheft erhalten, das sowohl über die verschiedenen Vorschläge als auch über die wichtigsten Argumente informiert. Gerade eine solche Abstimmungsinformation trägt dazu bei, die Bürgerinnen und Bürger angemessen und umfassend zu informieren und damit auch zu einer rationalen und überlegten Entscheidung gelangen.

### **Einwand Nr. 2: Das Grundgesetz sieht keine direkte Demokratie vor**

*Der Parlamentarische Rat nahm 1948/49 die direkte Demokratie nicht in das Grundgesetz auf. Bei dieser Entscheidung spielten nicht zuletzt die Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Weimarer Republik eine Rolle. In Artikel 20 GG Absatz 2 wird beschrieben, wie die Staatsgewalt, die vom Volk ausgeht, von diesem ausgeübt wird: Hier findet sich neben Wahlen auch der Begriff "Abstimmungen". Dieser Begriff ist aber kein Blankoscheck für die Ausgestaltung einer Volksgesetzgebung, sondern wird durch die Artikel 29, 118 und 118a GG auf die Neugliederung des Bundesgebietes beschränkt. Lediglich in dieser Angelegenheit sind Volksbegehren, Volksentscheide und Volksbefragungen vorgesehen. Das Recht auf eine darüber hinausgehende Volksgesetzgebung kann daher nicht aus dem Grundgesetz abgeleitet werden. Ihre Einführung würde also einer Änderung des Grundgesetzes bedürfen und somit ein Abrücken von der erfolgreichen repräsentativ-parlamentarischen Demokratieform. Diese wird aber unserem differenzierten politischen Gemeinwesen am besten gerecht.*

Art. 20 (2) GG bezieht sich nicht auf Art. 29, 118 und 118a GG, da in Art. 20 (2) vom gesamten Staatsvolk und seinen Rechten die Rede ist. Bei Territorialabstimmungen wird hingegen nur ein Teil des Staatsvolks tätig. Bei dem Begriff "Abstimmungen" handelt es sich somit um einen unerfüllten Verfassungsauftrag, der in einer Staatsfundamentalnorm niedergelegt ist.

Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates, das demokratische System Deutschlands repräsentativ-parlamentarisch zu gestalten, war keine grundsätzliche, sondern hatte konkrete situationsbedingte Gründe. Die Verfassungsväter und -mütter trugen sich mit Bedenken, die mit den noch frischen Eindrücken der nationalsozialistischen Diktatur zusammenhingen. Ein Klima des Misstrauens gegenüber der demokratischen Reife der Bevölkerung prägte die Ausarbeitung des Grundgesetzes. Hinzu kamen Überlegungen, die sich auf den beginnenden Kalten Krieg und die sich abzeichnende Teilung Deutschlands bezogen: Man sorgte sich, die stalinistisch geprägte SED könnte durch demagogisch inszenierte und beeinflusste Volksentscheide die Einheit Deutschlands unter kommunistischen Vorzeichen erzwingen. Diese damals berechtigten Bedenken sind aber allesamt Motive einer spezifischen historischen Situation. Ist dieses Misstrauen gegenüber der demokratischen Reife der Bürgerinnen und Bürger nach Jahrzehnten freiheitlicher Verfassungswirklichkeit und über 20 Jahre nach der friedlichen deutschen Wiedervereinigung wirklich noch aufrechtzuerhalten?

Und wirft man einen Blick auf die historischen Erfahrungen mit dem Volksentscheid, so relativiert sich auch manche Sorge: Gerade die in diesem Zusammenhang oft angeführte Weimarer Republik ging mitnichten aufgrund der direktdemokratischen Elemente zugrunde, sondern an einer schweren Krise des Parlamentarismus und der Parteien. Bei lediglich acht Anträgen auf Volksbegehren kamen nur zwei Volksentscheide zustande. Die Chance der Volksgesetzgebung, als Brücke zwischen dem Staat und der ohnmächtigen Bevölkerung zu fungieren, wurde allerdings durch zu hohe Quoren verspielt: Beide Volksentscheide scheiterten an der Hürde der erforderlichen Abstimmungsbeteiligung von 50 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung, die großen Spielraum zur Boykottierung bot. Von den Rechtsparteien und der NSDAP wurde lediglich ein Volksbegehren getragen, das beim Volksentscheid kläglich scheiterte, weil die NSDAP erheblich weniger Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme an der Abstimmung motivieren konnte als ihrem damaligen Wählerpotential entsprach. Demagogische Erfolge waren mit der direkten Demokratie also nicht zu erzielen; es ist bezeichnend, dass sich Hitler nach dem gescheiterten Volksentscheid der Erlangung der Staatsgewalt über den parlamentarisch-institutionellen Weg bzw. durch Gewalt widmete. Interessant ist auch, dass in den Länderverfassungen, die 1946-1948 entstanden sind und die zeitlichen gesehen noch näher an den Weimarer Erfahrungen dran waren, keine generelle Abwehrhaltung gegenüber direktdemokratischen Elementen festgestellt werden kann. So ist mit der Bayrischen Verfassung von 1946 die bis zum heutigen Tage weitgehendste Ausgestaltung der Volksgesetzgebung in einer Länderverfassung verankert worden.

### **Einwand Nr. 3: Das Parlament verliert an Legitimität**

*Das Parlament ist in unserem Regierungssystem das entscheidende Organ. Wenn das Volk direkte Gesetzgebungsmacht erhält, so führt das zu einer Abwertung des Parlaments und somit zu der Schwächung seiner wichtigen Position in der Gewaltenteilung. Es besteht die Gefahr, dass die wichtigsten legislativen Funktionen dem Parlament entzogen werden könnten, wenn grundsätzliche Fragen vom Volk direkt entschieden werden. Dies würde den Verlust der demokratischen Legitimation des Parlaments bedeuten. Außerdem besteht die Gefahr, dass mit der Institution Volksgesetzgebung die Parlamentarier dazu neigen, sich in schwierigen Fragen ihrer Verantwortung zu entziehen und die Entscheidung direkt an den Souverän Volk delegieren.*

Hierbei muss man sich vor Augen führen, dass es keinesfalls um ein "Entweder/Oder" geht. Die direkte Demokratie soll das repräsentativ-parlamentarische System nicht ersetzen, sondern um ein wichtiges demokratisches Element ergänzen und somit vom demokratischen Anspruch her vervollständigen. Die weitaus meisten Entscheidungen (sicher über 90 Prozent) würden nach wie vor vom Parlament getroffen werden. Nur in Kernfragen der Politik wird es – unter der Voraussetzung, dass ausreichend viele Bürgerinnen und Bürger dies wünschen – zu einem Volksentscheid kommen.

Durch die Volksgesetzgebung gewinnt das Parlament an Legitimation. Die Bürger besitzen die Möglichkeit, gegen Parlamentsbeschlüsse Einspruch zu erheben. Wenn nun die Bürgerinnen und Bürger Einspruch gegen Gesetze erheben könnten, es aber bewusst unterlassen, dann weist die Entscheidung des Parlaments eine höhere Legitimität auf. In dieser Hinsicht kann die direkte Demokratie auch durch ihre bloße Existenz als ein Instrument demokratischer Kontrolle und Legitimation fungieren, da Gesetzesvorhaben den Bürgerinnen und Bürgern verständlich gemacht und gerechtfertigt werden müssen, wollen die Parlamentarier Einspruch vermeiden. Politische Entscheidungen des Parlaments erhalten so eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung.

Darüber hinaus bietet die Volksgesetzgebung die Chance zu einer verstärkten Zusammenarbeit des Parlaments mit den Bürgerinnen und Bürgern. So ist zum Beispiel nach dem Gesetzesentwurf von Mehr Demokratie nach einer erfolgreichen Volksinitiative die Behandlung des Gesetzesentwurfs im Bundestag vorgesehen. Die Initiatoren haben danach die Möglichkeit, die Diskussionsergebnisse in ihrem Gesetzesentwurf zu berücksichtigen. Die Vorlage kann auch ganz zurückgezogen und die weitere Befassung mit dem Thema dem Parlament überlassen bleiben. Hier eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten zur Verständigung und Kooperation zwischen der Bürgerinitiative und den Parlamentariern, die der Akzeptanz und somit der Stärkung des Bundestages nur förderlich sein können. Die Konkurrenz ist somit nur im Sinne eines fruchtbaren Wettbewerbs zwischen Volk und Parlament zu denken, der ähnlich wie beim Welthandel weit über ein Nullsummenspiel zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung hinausgeht. Profitieren wird das gesamte politische System.

Eine Delegation der politischen Verantwortung an das Volk ist nicht möglich, da Volksabstimmungen nur dann stattfinden, wenn das Volk es will (Ausnahme obligatorisches Referendum).

**Einwand Nr. 4: Die Volksgesetzgebung schwächt das demokratische System**

*In einem demokratischen System wird der politische Wille der Mehrheit verwirklicht. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen - unter Berücksichtigung der politischen und gesellschaftlichen Differenzen - dass bei Volksentscheiden nur mit einer niedrigen Abstimmungsbeteiligung gerechnet werden kann, die weit unter der Beteiligung bei Bundestagswahlen liegt. Wenn nur wenige Menschen ihr Recht auf Abstimmung wahrnehmen, erhält man als Abstimmungsergebnis ein verzerrtes Abbild der realen Mehrheitsverhältnisse in der Bevölkerung. Es treten also Gesetze in Kraft, bei denen man nicht sicher sein kann, ob sie dem Willen der Mehrheit entsprechen.*

Volksinitiativen können von allen gesellschaftlichen Gruppen initiiert werden, die über eine entsprechende Organisation, Größe und Finanzstärke verfügen. Dazu gehören insbesondere auch große Oppositionsparteien. Diese bekommen mit der Institution Volksinitiative ein Instrument in die Hand, mit dem sie Gesetzesentwürfe der Regierung "kippen" können, wenn sich dazu auf parlamentarischem Wege keine Mehrheit finden lässt. Um diese Situation zu verhindern, wird in der Schweiz die Opposition stark in die Regierungsarbeit einbezogen, mit dem Ziel, die Opposition auszuschalten. De facto existiert in der Schweiz eine Art "Große Koalition" ohne Opposition. Eine lebhafte und kritische Opposition ist aber essentiell für eine funktionierende Demokratie.

Die Einführung direktdemokratischer Elemente trägt zur Stärkung unserer Demokratie bei. Ein demokratisches System hat zwei Standbeine: Wahlen und Abstimmungen. Um sicher stehen zu können, müssen beide Instrumente vorhanden sein. Die direkte Demokratie bezieht die Bürgerinnen und Bürger stärker in politische Entscheidungen mit ein. Die dadurch gewonnene Identifikation mit dem demokratischen System wirkt der grassierenden Politikverdrossenheit entgegen. Fehlt die Möglichkeit einer realistischen demokratischen Initiativ- oder Protestform, so droht die Gefahr, dass enttäuschte Bürgerinnen und Bürger sich von der Demokratie ab- und undemokratischen und zum Teil sogar gewalttätigen Protestformen zuwenden. Durch die direkte Demokratie eröffnet sich die Chance, solche Bürgerinnen und Bürger wieder in die Demokratie zu integrieren.

Das Argument der niedrigen Abstimmungsbeteiligung beruht auf der Annahme eines desinteressierten und unpolitischen Bürgers. Beim Volksentscheid erhält jede Bürgerin und jeder Bürger die Chance, seine/ihre Stimme abzugeben. Wer dieses Recht nicht wahrnimmt, handelt aus freier Entscheidung heraus. Der Blick in die Schweiz bestätigt dieses Argument übrigens nicht: Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung liegt bei ca. 40 Prozent, das aber konstant. Bei wichtigen Entscheidungen beteiligen sich zwischen 70 und 80 Prozent aller Wahlberechtigten (dies waren zum Beispiel Fragen, die die Armee oder die Europäische Union betrafen). Die Tatsache, dass die Abstimmungsbeteiligung voraussichtlich niedriger als bei der Bundestagswahl liegen wird, ist darauf zurückzuführen, dass es bei Volksentscheiden um eine einzelne Sachfrage geht, für die sich nicht immer die gesamte Bevölkerung interessiert oder für wichtig erachtet. Bei

Bundestagswahlen geht es hingegen um den grundlegenden politischen Kurs der nächsten Legislaturperiode.

Die Einbindung der Opposition in die Regierungsarbeit und die daraus resultierende "Konkordanzdemokratie" muss keine zwangsläufige Folge der direkten Demokratie sein, sondern ist abhängig von der Ausgestaltung und der Instrumente der Volksgesetzgebung. Lediglich das Volksbegehren gegen Parlamentsbeschlüsse gibt der Opposition ein Instrument in die Hand, eine Gesetzesinitiative der Regierung über die parlamentarischen Möglichkeiten hinaus zu stoppen. Bei der dreistufigen Volksgesetzgebung, bestehend aus Volksinitiative, -begehren und -entscheid, und bei dem obligatorischen Referendum besteht eine solche Möglichkeit nicht in diesem Ausmaß. Allerdings besteht das Volksbegehren gegen Parlamentsbeschlüsse (dort fakultativer Referendum genannt) in zahlreichen Bundesstaaten der USA, ohne dass sich eine Konkordanzdemokratie nach Schweizer Vorbild entwickelt hätte.

### **Einwand Nr. 5: Der Föderalismus wird geschwächt**

*Die Einführung direktdemokratischer Elemente führt zu einer Schwächung des föderalen Prinzips. Das bundesstaatliche Prinzip und damit die grundsätzliche Mitwirkung der Länder wird durch die Einführung von Volksentscheiden in Frage gestellt. Denn der Bundesrat ist nicht einfach eine Addition von Ländern, sondern verfügt über eine eigenständige Stellung im bundesdeutschen System, die nicht mit der Einführung von bestimmten Länderquoten ausgeglichen werden kann. Die Balance zwischen gliedstaatlicher und zentralstaatlicher Entscheidungsbefugnis ist gefährdet.*

Artikel 20, Abs. 1 des Grundgesetzes legt fest, dass Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Es erfolgt somit eine Aufteilung der staatlichen Funktionen auf Bund und Länder, d.h. diese verfügen über eine eigenständige Staatsqualität. Über den Bundesrat wird die verfassungsrechtlich vorgeschriebene und mit Ewigkeitscharakter versehene grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes sichergestellt. Die grundsätzliche Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung wird durch die Volksgesetzgebung nicht in Frage gestellt, sie muss aber in anderer Form institutionalisiert werden. Nach dem Vorschlag von Mehr Demokratie wird jeder durch eine Volksinitiative eingebrachter Gesetzentwurf dem Bundesrat zugeleitet, der dazu eine Stellungnahme abgeben kann. Der Bundesrat soll zusätzlich an der Erarbeitung von Konkurrenzvorlagen beim Volksentscheid mitwirken können. Weitere Möglichkeiten zur Gewährleistung der Ländermitwirkung sind zu prüfen.

Föderalismus und direkte Demokratie ergänzen sich gegenseitig. Die positiven Effekte in Bezug auf die Zurückdrängung von Zentralismus und Machtkonzentration können sowohl in den US-Bundesstaaten als auch in der Schweiz beobachtet werden. Die Bürgerinnen und Bürger tendieren bei Volksentscheiden eher zu dezentralen Lösungen. Gerade im Zusammenhang mit der europäischen Integration könnte ein obligatorisches Referendum auf Bundesebene dem

zunehmenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene entgegenwirken. Auch eine generelle Föderalismusreform scheint direktdemokratisch besser durchsetzbar zu sein als auf dem parlamentarischen Wege.

**Einwand Nr. 6:  
Finanzstarke Lobbygruppen setzen ihre Partikularinteressen durch**

*Aufgrund des hohen Organisations- und Kostenaufwands, den die Durchführung einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens mit sich bringt, wird es in der Praxis nur gut organisierten und finanzstarken gesellschaftlichen Gruppen möglich sein, die Volksgesetzgebung erfolgreich in Gang zu setzen. Solche Lobbygruppen vertreten aber Interessen von Minderheiten, die bei einem möglichen Volksentscheid vor allem auch gegen diejenigen Bürger, die ihr Recht auf politische Abstinenz wahrnehmen, durchgesetzt werden. Die Volksgesetzgebung droht so zu einem Instrument einflussreicher Lobbygruppen zu werden.*

Die Möglichkeiten von gut organisierten und finanzstarken Gruppen, auf politische Entscheidungen gegen die Interessen der Mehrheit Einfluss auszuüben, werden durch die direkte Demokratie transparenter. Die gängige Lobbyarbeit mit Parlamentariern und Ministerialbeamten, die meistens "hinter den Kulissen" und unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet, wird bei Themen, die zum Volksentscheid kommen, durch eine öffentliche Diskussion ersetzt. Es wird für die Bürgerinnen und Bürger in größerem Umfang als bisher ersichtlich sein, welche Interessengruppe den Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt hat. Der Gesetzesvorschlag von "Mehr Demokratie" sieht vor, dass die Initiatoren der Volksinitiative ihre Finanzierungsquellen vor und nach dem Volksentscheid offenlegen müssen. Den Bürgerinnen und Bürgern werden somit Informationen über eventuelle Verflechtungen mit Wirtschaftsunternehmen oder anderen Organisationen zur Verfügung gestellt. Auf diese Weise wird Transparenz in größerem Ausmaß als momentan die politische Meinungs- und Willensbildung bestimmen. Der Gesetzesvorschlag muss der gesamten Bevölkerung argumentativ nahe gebracht werden, um bei einem Volksentscheid die Mehrheit zu erhalten. Zudem kommen empirische Untersuchungen aus den USA und der Schweiz zum Ergebnis, dass sich der Einfluss finanzstarker Lobbyverbände im wesentlichen auf die Abwehr ihnen nicht genehmer Volksabstimmungen bezieht, während es kaum Evidenz dafür gibt, dass diese Verbände erfolgreich ihre Lobbymacht zur Durchsetzung eigener Vorstellungen nutzen können.

Wir schlagen außerdem eine Fairnessregel für den Einsatz von Geldern vor: Staatlicherseits aufgewendete Mittel für Werbung müssen den Initiatoren im gleichem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Damit soll eine ausgewogene Information der Öffentlichkeit über die Gesetzesvorschläge gewährleistet werden. Im Zusammenhang mit den vorherigen Ausführungen zur Befürchtung einer "Lobbydemokratie" ist hierbei auch wichtig, dass mit dieser Regelung nicht nur staatliches, sondern vor allem auch privates und wirtschaftliches Finanzverhalten gebunden wird. Durch die Positionierung dieser Zielvorgabe im Grundgesetz kann sie Zielvorgabe für die Rechtsprechung sein.

**Einwand Nr. 7:****Volkentscheide führen zu Populismus und Stimmungsdemokratie**

*Die direkte Demokratie macht die Politik anfällig für momentane Stimmungen innerhalb der Bevölkerung. Das führt dazu, dass überwiegend "Modethemen" mit akutem gesellschaftspolitischen Hintergrund quasi unberechenbar auf die politische Agenda gesetzt werden. Aufgrund von momentanen Stimmungslagen in der Bevölkerung werden politische Entscheidungen entrationalisiert, emotionalisiert oder gar instrumentalisiert. Hierbei eröffnet sich die Gefahr, dass sich minderheiten- oder fremdenfeindliche Mehrheiten bilden.*

Der Befürchtung, dass durch direktdemokratische Elemente der Stimmungsdemokratie und dem Populismus Vorschub geleistet wird, kann entgegengehalten werden, dass zwischen einer Volksinitiative und einem Volksentscheid eine ausreichend große Zeitspanne liegt, in der eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema stattfinden kann (siehe Einwand Nr. 1). Tagespolitische Aufregungen und aktuelle Stimmungen sind über einen solchen langen Zeitraum nicht aufrechtzuerhalten.

Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass extremistische Positionen nur einen geringen Prozentsatz ausmachen. Für Deutschland gilt, dass die Initiatoren von Volksinitiativen darauf angewiesen sein werden, breite Bündnisse einzugehen, die sie in ihrem Vorhaben unterstützen. Somit ist gewährleistet, dass Vorschläge von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragen werden müssen, um letzten Endes überhaupt erfolgreich zu sein. Das bedeutet, dass die meisten extremistische Positionen, aber auch "Modethemen" an den Verfahrensregeln (also den erforderlichen Quoren und Unterschriften) für die unterschiedlichen Verfahren scheitern werden. Natürlich wird es immer umstrittene und unbequeme Themen geben, aber daraus allein lässt sich nicht der Vorwurf des Populismus oder der Stimmungsdemokratie begründen. Außerdem sind Bundestagswahlkämpfe alles andere als frei von aktuellen Stimmungen.

In diesem Zusammenhang wird auch häufig das Argument angeführt, dass Minderheiten diskriminiert werden könnten. In dem Fall sind die Gegner aufgerufen, sich öffentlich diskriminierenden Initiativen/Kräften entgegenzustellen und in einer offenen Diskussion zu versuchen, die Mehrheit gegen solche Initiativen zu mobilisieren. Nicht zuletzt wird eine eindeutig diskriminierende Gesetzesvorlage auch deshalb keine Aussicht auf Erfolg haben, da Artikel 3, Abs.3 des Grundgesetzes Diskriminierung verbietet und auch Artikel 19 untersagt, durch einfache Gesetze Grundrechte zu verletzen. Einer präventiven Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht, die der Mehr Demokratie-Vorschlag enthält, könnten solche Vorlagen also nicht standhalten. Zu bedenken ist ferner, dass sich aus der Struktur des Grundgesetzes Grenzen und teilweise sogar Verbote für die Änderung von Grundrechten und Staatsorganisationsprinzipien ergeben, die sowohl den parlamentarischen als auch den Volksgesetzgeber binden. So wäre z.B. die Wiedereinführung der Todesstrafe unzulässig.

**Einwand Nr. 8: Die Gewaltenteilung wird aufgeweicht**

*Es besteht die Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht mit dem Wissen um den Willen des Souveräns Volk bei seiner Rechtsprüfung und -sprechung unter Druck gerät. Eine objektive Überprüfung fällt unter diesen Umständen schwer. Das Bundesverfassungsgericht muss aber seine Aufgabe unabhängig von der Legislative wahrnehmen können.*

Ähnliche Bedenken betreffen den Umgang des Parlaments mit einem vom Volk direkt verabschiedeten Gesetz. Die Parlamentarier würden sich wahrscheinlich scheuen, ein Gesetz, das vom Souverän selbst angenommen worden ist, anzutasten. Man würde befürchten, gegen den Willen des Volkes zu handeln. Eine Änderung oder gar Abschaffung eines überholten Gesetzes, zum Beispiel aufgrund neuerer Erkenntnisse, scheint so unmöglich zu werden.

Die Einführung direktdemokratischer Elemente bewirkt keine Aufweichung der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Nach der Einreichung einer Volksinitiative kann die Bundesregierung bzw. ein Drittel der Abgeordneten nach unserem Vorschlag das Bundesverfassungsgericht anrufen, um die Vereinbarkeit eines Gesetzentwurfes aus dem Volk mit dem Grundgesetz prüfen zu lassen. Verfassungswidrige Vorlagen kommen so gar nicht erst zur Abstimmung. Durch den frühen Zeitpunkt der Zulässigkeitsprüfung ist gewährleistet, dass das Bundesverfassungsgericht nicht unter Druck entscheiden muss.

Parlaments- und Volksgesetzgebung sind gleichrangig, d.h. dass sowohl das Parlament Volksgesetze als auch das Volk Parlamentsgesetze jederzeit aufheben oder ändern kann. Die Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen, dass Parlamente auch vom Volk beschlossene Gesetze wieder ändern (Beispiel Bürgerentscheid in Bayern).