

---

## **Modifikation des Grundgesetzes für direkte Bürgerbeteiligung ?**

( Stand : 20.08. 2011 )

---

### **Kritik an der Repräsentativen Demokratie**

Insbesondere der Streit um das Bahnprojekt Stuttgart 21 eskalierte 2010 durch heftige Bürgerproteste, obwohl bestätigende parlamentarische Entscheidungen vorliegen, die Baugenehmigung längst rechtskräftig ist und auch rechtskräftige Gerichtsurteile zugunsten der Bauherrin vorliegen. Rufe wie „Wir sind das Volk“ hallen seitdem durch die Straßen, begleitet von Krawallen. Sie verlangen, das Projekt sofort zu beenden. Diese Ereignisse werden als Beleg dafür herangezogen, dass sich die Repräsentative Demokratie in einer Krise befinde.<sup>1</sup> Es melden sich bundesweit aus mehreren politischen Lagern, dem Journalismus und auch aus der Wissenschaft Stimmen, die generell eine stärkere unmittelbare Beteiligungsmöglichkeit der Bürger bei politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen fordern.<sup>2</sup> Dabei werden die Blicke auch auf die Rechtslage anderer Staaten, insbesondere der Schweiz, gelenkt. Es wird meist behauptet, demokratisch legitimierte Entscheidungen würden von „der Bevölkerung“ vielfach nicht mehr als tragfähig und akzeptabel angesehen<sup>3</sup>. Die Änderungsvorschläge sind sehr unterschiedlicher Art und Qualität und schließen teilweise auch Verfassungsänderungen auf der Ebene des Bundes ein.<sup>4</sup> Nur diese oberste politische Ebene soll hier betrachtet werden.

---

<sup>1</sup> Vorländer, Spiel ohne Bürger, FAZ Nr. 159 / 2011, S. 8 ; soweit es im Kern darum gehen sollte, eine „bessere politische Führung“ anzumahnen, muss daran erinnert werden, dass damit nicht selten angestrebt wird, kurz- oder langfristig, die eigenen Interessen durchzusetzen ( ebenso : Kirchgässner + Feld + Savioz ( KFS ), Die direkte Demokratie, 1999, S. 174 ).

<sup>2</sup> Aktuell : Renn, Bei der Beteiligung gibt es Nachholbedarf, Stuttgarter Zeitung ( StZ ) Nr. 61 / 2011, S. 7 ( für Planungsverfahren ) ; Allgöwer, Volksentscheid : die Hürde bleibt, StZ Nr. 160 / 2011, S. 6 ( umstrittener Volksentscheid zu Stuttgart 21 )

<sup>3</sup> Sloterdijk, Der verletzte Stolz, SPIEGEL Nr. 45 / 2010, S. 136 ff ; Patzelt, Stimme des Volkes, FAZ Nr. 128 / 2011, S. 9

<sup>4</sup> Aktion „Menschen für Volksabstimmung“ : Gesetze zur Einführung der Volksgesetzgebung,

Damit muss die Frage untersucht werden, ob die repräsentative Demokratie heutiger Form ( Art. 20 GG ) erstens gravierende Schwachstellen aufweist, die zweitens durch die vorgeschlagenen Änderungen voraussichtlich behoben werden könnten und müssten. Dazu sollen sechs Teil - Problemkreise analysiert werden : *Erstens* : Beispielhaft muss am Protest gegen S 21 geklärt werden, ob und in welchen Punkten die dortigen Demonstranten und deren Beweggründe für die Gesamtheit der deutschen Wähler repräsentativ sind. *Zweitens* : Was ist aus der Höhe der Wahlbeteiligungen und den Gründen der Nichtwähler zu schließen ? *Drittens* : Wie steht die Jugend zur heutigen deutschen Demokratie ? *Viertens* : Welche Konsequenzen lassen sich aus der direkten Demokratie Schweizer Art für Deutschland ableiten ? *Fünftens* : Welche Substanz und welches Gewicht haben aktuelle Änderungsvorschläge ? *Sechstens* : Welches ist das tatsächliche Kernproblem zur Sicherung der Stabilität der Repräsentativen Demokratie auf Verfassungsebene ?

## Stuttgart 21

Bei dem Projekt Stuttgart 21 ( S 21 ) geht es um ein Infrastruktur – Projekt der Deutschen Bahn, des Landes Baden – Württemberg und der Landeshauptstadt Stuttgart, das bereits seit 15 Jahren läuft.<sup>5</sup> Das Wissenschaftszentrum Berlin ( WZB ) hat die Stuttgarter Demonstranten des 18.10.2010 umfassend befragt.<sup>6</sup> Eine Analyse dieser Ergebnisse durch den Verfasser unter Anlegung der zentralen Kriterien Alter, beruflicher Tätigkeit, Bildungsniveau, politischer Grundeinstellung, zukunftsorientierter Ziele und der Bereitschaft zum aktiven Widerstand

---

von obligatorischen und fakultativen Referenden; Gesetzentwurf der LINKEN zur Änderung des Art. 23 GG, Drucksache des Bundestages ( BT ) Nr.16 / 7375; Pieroth ( zitiert nach NJW 2011, Heft 13 ): „Die Chancen von Volksentscheiden auf Bundesebene bestehen – ganz einfach und besonders wichtig – in einer lebendigeren und gerechteren Ordnung.“; Renn, Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte, 2011 ( nennt 6 Gründe ); *zur Rechtslage auf der Ebene der Kommunen und Bundesstaaten* : Landtag von Baden - Württemberg ( BW ), Drucksache 14 / 6866 zur Änderung der §§ 59, 60 LV; Koalitionsvertrag Grün / Rot in BW für 2011 – 2016, Der Wechsel beginnt, S. 60; Holl, Bürger, Auf die Paragraphen ! ( OLG Rheinland – Pfalz ), FAZ Nr. 173 / 2011, S. 4 - *Zur Rechtslage auf Bundesebene* : Jarass – Pieroth, GG, 10. Aufl., 2009, Rdnr. 7 / Art. 20 ; Sommermann in : Mangold + Klein + Stark, GG, Band 2, 2010, Rdnr. 161 f / Art. 20

<sup>5</sup> Dazu : Bahnprojekt Stuttgart – Ulm e.V., 21 gute Gründe für Stuttgart 21, 3.Aufl., 2010

<sup>6</sup> WZB – Pressekonferenz vom 27.10.2010 ; Loff, Mitte Links dominiert Protest, Stuttgarter Zeitung ( StZ ) Nr. 250 / 10, S. 22.

zeigt, dass jener Kreis der Demonstranten weder für die Bürger Stuttgarts, noch für die Baden –Württembergs, noch für die der Bundesrepublik repräsentativ ist <sup>7</sup>. Schon deshalb lassen sich aus diesem Komplex keine grundlegenden Argumente gegen die Repräsentative Demokratie und den Rechtsstaat ableiten. Hinzu kommt, dass eine politische Partei das Projekt als Vehikel benutzt hat, um die Landesregierung abzulösen, was ihr allerdings nur aufgrund eines anderen überraschenden außereuropäischen Großereignisses gelungen ist. Das Projekt S 21 war bei der Landtagswahl 2011 weder in Stuttgart noch im gesamten Land das Wahlscheidende Thema.<sup>8</sup> Inzwischen hat das Objekt den in der „Schlichtung“ 2010 vereinbarten Verkehrs - Stresstest bestanden.<sup>9</sup> Nicht zuletzt befürwortet die Bevölkerung Stuttgarts und Baden – Württembergs inzwischen den Neubau mit deutlicher Mehrheit <sup>10</sup>, obwohl die neue ( Grün / Rote ) Landesregierung BW weiterhin nichts unversucht lässt, das Projekt doch noch zu stoppen.<sup>11</sup> Die Polizeigewerkschaft beklagt sogar die fehlende Unterstützung des Verkehrsministers beim Einschreiten gegen Rechtsverletzungen.<sup>12</sup>

Notwendige Veränderungen in den vorgelagerten Verwaltungsabläufen sind erkennbar und inzwischen auch grundsätzlich anerkannt.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Fischer, Repräsentative Demokratie und Rechtsstaat auf dem Prüfstand durch Bürgerproteste, 2011, S. 36 – 53 ( Ausgangspunkt dieser juristischen Monografie ist S 21 )

<sup>8</sup> Statistisches Amt Stuttgart, Analyse des Wahlverhaltens bei der Landtagswahl 2011, S. 11

<sup>9</sup> FAZ Nr. 168 / 2011, S. 1 +14; Gayer, Ein Testat mit Überraschungen, StZ Nr. 167 / 2011, S. 2

<sup>10</sup> Institut für Marktforschung Leipzig : Repräsentative Bevölkerungsbefragung in Baden – Württemberg zur Wahrnehmung von Kommunikationsleistungen zu Stuttgart 21, Juni 2011; Statistisches Amt Stuttgart, Mehrheit der Stuttgarter ist für Stuttgart 21, StZ Nr. 170 / 2011, S.13 ; Gayer, Umfrage bestätigt positiven S – 21 Trend ( Umfrage TNS für FU Berlin )

<sup>11</sup> StZ Nr. 164 / 2011, S. 5 : Zum Scheitern bestimmt („ Ausstiegsgesetz“ ) ; Landesregierung BW, Entwurf mit Begründung eines „S 21 – Kündigungsgesetz“ vom 25.07.2011 ; FAZ Nr. 172 / 2011, S. 4 , Grün – Rot legt Gesetz zur Kündigung von ‚Stuttgart 21‘ vor ; Soldt, Abschied vom grünen Jakobinismus, FAZ Nr. 137 / 2011, S. 10 ; StZ Nr. 163 / 2011, S. 4 : Geißler erinnert an Absprachen ; FAZ Nr. 138 / 2011, S. 4 : Grube zieht die Grünen der Volksverdummung ; Heimo Fischer, Das Dilemma der Grünen, FTD 15.06.2011, S. 9 ; Braun + Nauke, Bahn – Chef droht dem Land mit Klage, StZ Nr. 137 / 2011, S. 1 ; Soldt, Schwierigkeiten mit der Vertragstreue, FAZ Nr. 182 / 2011, S. 8

<sup>12</sup> Bilger, Polizei geht gegen Parkschützer vor, StZ Nr. 155 / 2011, S. 1

<sup>13</sup> Steinberg, Lehren aus Stuttgart 21 ( Planung von Großprojekten ), FAZ Nr. 291 / 2010, S. 8; Bundesratsinitiative der früheren ( CDU / FDP ) Landesregierung BW zur stärkeren Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben ( 03.03.2011 ) ; Borgmann, OB Schuster will die Bürger früher beteiligen, StZ Nr. 156 / 2011, S. 22 ; Birk, Frühe Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren, NJW Heft 30 / 2011 ; Ewer, Kein Volksentscheid über die Zulassung von Infrastrukturprojekten,

## Wahlbeteiligung und Demokratie

Was wollen die Wahlberechtigten und wie stehen Sie zur Repräsentativen Demokratie ? - In dieser Diskussion wird versucht, aus den Wählerbeteiligungs-Quoten bei allgemeinen Wahlen Rückschlüsse auf die Zustimmung der Bürger zur Demokratie heutiger Form und deren Änderungsbedarf zu ziehen. Dabei ist ein generell negativer Schluss jedoch nicht berechtigt. Bei den Bundestagswahlen 1990 bis 2009 lag die Wahlbeteiligung durchschnittlich bei 77,77 %<sup>14</sup>, in Baden – Württemberg bei 78,73 %<sup>15</sup> und in den Stuttgarter Wahlkreisen bei 79,1 %.<sup>16</sup> Bei den Landtagswahlen Baden - Württemberg 1988 bis 2011 wurden im Schnitt 65,3 %<sup>17</sup> und in Stuttgart 68,91 %<sup>18</sup> erreicht. Schon an dieser Stelle sei erwähnt, dass diese Werte weit höher liegen als die durchschnittliche Beteiligung Schweizer Bürger bei Volksabstimmungen in den Jahren 1998 – 2006<sup>19</sup>. Selbst der generelle deutsche Abwärtstrend der letzten Jahre ändert daran nichts.<sup>20</sup>

Zudem sind die Motive derjenigen Bürger bedeutsam, die 2009 nicht zur Bundestagswahl gegangen waren<sup>21</sup>. Fehlendes Interesse an der Politik generell bekundeten 33 %. Weiter sagten 64 %, die Politiker verfolgten eigene Interessen. 55 % sahen keine Partei, die ihre Interessen vertritt. Und 43 % meinten, Wahlen seien bedeutungslos. Offensichtlich ist, dass jedenfalls die erste und die vierte Grundhaltung auch durch Volksentscheide kaum ausgeglichen werden könnten.

Darüber hinaus wird insbesondere beanstandet, dass die Abgeordneten nicht an Aufträge gebunden sind, und die Parteien durch Koalitionsvereinbarungen den Wählerwillen „verfälschten“.<sup>22</sup>

---

NJW 2011, 1328 - 1331

<sup>14</sup> Statistisches Amt Stuttgart, Bundestagswahl 2009 in Stuttgart, 2009, S. 47

<sup>15</sup> Wie Fußnote 14

<sup>16</sup> Wie Fußnote 14, S. 12

<sup>17</sup> Statistisches Amt Stuttgart, Landtagswahl 2011 in Stuttgart, S. 46

<sup>18</sup> Wie Fußnote 17, S. 13

<sup>19</sup> Linder + Bollinger + Rielle, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007, 1. Aufl., 2010, S. 558 ff

<sup>20</sup> Lösche, Ende der Volksparteien, APuZ 51 / 2009, S. 6 ( 12 )

<sup>21</sup> Infratest dimap ( [www.statisika.com/statistik](http://www.statisika.com/statistik) ) + ( [www.politika.de/index](http://www.politika.de/index) ) : Mehrfachnennungen ; Korte, Wahlbeteiligung : Nichtwähler und Protestwähler ( [www.bpb.de/themen](http://www.bpb.de/themen) )

<sup>22</sup> dazu eingehend : Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 34 – 47 ; Koalitionsverträge binden den Bundeskanzler nicht: Jarass – Pieroth, Fn. 4., Rdnr.3 / Art. 65; Decker, Ko-

70 % der Bundesbürger halten „die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, für die beste Staatsform.“<sup>23</sup> Jugendliche im Westen Deutschlands halten zu 86 % die Demokratie als Staatsform für gut. Im Osten sind es 70 %. Selbst bei arbeitslosen Jugendlichen und solchen ohne Ausbildungsabschluss zeigt sich eine inzwischen zunehmend positive Tendenz, wenngleich auf niedriger Basis. Deren Mitarbeit in Vereinen ist mit 47 % hoch, während eine Mitwirkung bei Bürgerinitiativen nur 3 % der Jugendlichen angeben.<sup>24</sup>

Ergänzend zu all diesen Befunden muss festgehalten werden, dass in Deutschland die Bürgerbeteiligung nicht nur in Wahlen zu den Parlamenten stark verankert ist, sondern seit vielen Jahren auch während der Wahlperioden auf Länder- und Gemeindeebene, und dort von den Bürgern intensiv genutzt wird.<sup>25</sup> Dabei wird allerdings auch beobachtet, dass Parteien, die in parlamentarischen Abstimmungen unterlegen waren, auf dem Weg über anschließende Bürgerentscheide ihre Niederlage in einen Sieg ummünzen wollen, obwohl dies keineswegs Sinn und Zweck der Bürgerbeteiligung entspricht.<sup>26</sup> Letzteres gilt auch für S 21.

### **Direkte Demokratie Schweizer Art**

Viele Stimmen, die empfehlen, die Deutsche Repräsentative Demokratie durch mehr direkte Mitwirkung des Volkes zu modifizieren und wesentlich zu verändern, meinen, sie könnten sich auf die Verhältnisse und Erfahrungen in der Schweiz berufen. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen unzutreffend :

Die Schweiz kennt Volksentscheide seit 1848.<sup>27</sup> Das „obligatorische Referendum“ betrifft Verfassungsänderungen, die zwingend dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen ( Art. 138 - 140 Bundesverfassung ), während Gesetzesvorlagen zum „fakultativen Referendum“ ( Art. 141 ) gehören. Über Verfassungsfragen wird nur abgestimmt, wenn 100.000 Stimmberechtigte dies verlangen,

---

alitionsaussagen und Koalitionsbildung, APuZ 51 / 2009, 20 - 25

<sup>23</sup> Köcher, Der Ruf nach dem Plebiszit, FAZ Nr. 244 / 2010, S. 5

<sup>24</sup> Shell Jugendstudie : Jugend 2010, 2011, S. 129 – 164 ; kritisch : Hurrlemann, Warum die deutsche Jugend stillhält, Financial Times Deutschland ( FTD ), 07.07.2011, S. 30

<sup>25</sup> Zahl der Bürgerbegehren 1956 – 2010: manager – magazin ( mm ) 2011, S. 111

<sup>26</sup> Paust, Direkte Demokratie in der Kommune, 2000, S. 82

<sup>27</sup> Rielle + Bolliger, Fn. 19, S. 765 - 685

während im anderen Fall nur 50.000 Unterschriften nötig sind. Durch die Initiative können politische Anliegen unter teilweiser Umgehung der ganzen vor – parlamentarischen Phase direkt einer Abstimmung durch das Volk vorgelegt werden.<sup>28</sup> Als Vorteile nennen Befürworter eine deutlich kleinere Distanz zwischen Bürgerschaft und politischer Klasse als anderswo. Zudem gebe es größere Identifikation und Zufriedenheit der Bürger mit dem Staat. Demgegenüber werden als wesentliche Nachteile insbesondere langsame Reaktion auf Globalisierung, zu geringe Entscheidungsbereitschaft<sup>29</sup> und fehlende „Ausgleichsmechanismen“ genannt.<sup>30</sup>

Ist es richtig, die Zufriedenheit der Bürger mit der Demokratie überwiegend am Maß ihrer Beteiligung an Wahlen zu messen, dann lässt sich nicht nachweisen, dass die Lage der Schweiz deutlich besser sei als in Deutschland. Denn die durchschnittliche Beteiligung an Volksentscheiden der Jahre 1990 bis 2006 erreichte dort lediglich 45,44 %<sup>31</sup> und liegt damit deutlich unter der oben festgestellten Wahlbeteiligung zum Deutschen Bundestag und zum Landtag Baden – Württemberg. In der Schweiz ist also das „Volk“ in der Regel nur die *Minderheit* der Wahlberechtigten ! Deshalb erscheint die Behauptung abwegig, die geringe Wahlbeteiligung „beeinträchtigt die Legitimation der Entscheidung nicht“, ja sie könne „sogar als Zufriedenheit mit dem politischen System interpretiert werden“.<sup>32</sup>

Betrachtet man zudem die weit gefächerte Palette der in der Schweiz zur Abstimmung gestellten Themen, dann stellt sich nicht zuletzt die Frage, ob das Volk in seiner Mehrheit fachlich überhaupt in der Lage ist, dazu sachgerecht Stellung zu nehmen.<sup>33</sup> Möglicherweise ist dies den Schweizer Bürgern bewusst, und sie gehen

---

<sup>28</sup> Rielle + Bollinger, Fn. 19, S. 687 – 689 ; zu Änderungsbestrebungen: Leuenberger ( zitiert nach StZ Nr. 6 / 2011, S 5 ) ; Dunsch, wenn das Volk spricht, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung ( FAZS ) Nr. 48 / 2010, S. 14

<sup>29</sup> KFS, Fn.1, S.20 - 43

<sup>30</sup> Dazu : Fischer, Fn.7, S. 62 f. ; Bollinger, Fn.18, Der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz, S. 687 – 689 ; KFS, Fn.1, S. 179 – 200 ( Vorschläge zur Reform der direkten Demokratie in der Schweiz )

<sup>31</sup> Linders + Bollinger + Fn. 19, aaO, S. 465 – 754.

<sup>32</sup> So aber : KFS, Fn.1, S. 63 ; zudem statuiert Art. 6 Bundesverfassung CH eine „individuelle und gesellschaftliche Verantwortung“, die auch Auswirkungen auf die Teilnahme an Wahlen haben dürfte und müsste.

<sup>33</sup> Beispiele : Aktuelle Änderung einer Fülle von Steuervorschriften, die in Hauffe „Steuer Office“

deshalb mehrheitlich erst gar nicht zur Abstimmung. So wurde sogar bei der Abstimmung über „Beschleunigung der direkten Demokratie“ nur eine Beteiligung von 42,1 % erreicht und mit 70 % der Stimmen der Vorschlag abgelehnt, weil für die gründliche Bearbeitung der Eingaben genügend Zeit sein müsse.<sup>34</sup> Und selbst bei der Abstimmung über den mit dem Projekt Stuttgart 21 vergleichbaren Bau und die Finanzierung von vier Eisenbahngroßprojekten wurde 1998 nur eine Beteiligung von 38,3 % erreicht.<sup>35</sup> Der Spitzenwert von 78,7 % wurde 1992 nur bei der knappen Ablehnung des Beitritts zur EU gemessen, wobei 50,3 % der Abstimmenden mit Nein votierten.<sup>36</sup> Und dabei bleibt die Frage offen, ob diese Entscheidung zukunftsorientiert richtig war oder nicht.

Die wirtschaftliche, politische, soziale und militärische Situation der Schweiz ist generell nicht mit der in Deutschland vergleichbar. Wir sind in die Europäische Union und in die NATO nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich fest integriert. Zudem sind auf Bundes- als auch auf Länderebene Grundrechte definiert sind. Es bestehen Verfassungsgerichte, vor denen Bürger Ansprüche geltend machen, und deren Arbeit allseits anerkannt ist.<sup>37</sup> Nicht zuletzt sind die kulturellen Unterschiede zwischen beiden Ländern offensichtlich und gravierend. Diese Feststellung gilt erst recht dann, wenn auch die Verhältnisse im US – Bundesstaat Kalifornien in die Betrachtung einbezogen werden, wo die Demokratie nach Schweizer Art praktiziert wird.<sup>38</sup>

---

News ( Stand Juni 2011 ), umfassend dargestellt sind. Anders mag man die jüngste Volksabstimmung in Zürich einordnen, bei der es um das Verbot des „Sterbetourismus“ ging ( StZ Nr. 114 / 2011, S. 8 ) ; Spiewak, Buchstäblich resigniert ( Mehr als sieben Millionen Deutsche können kaum lesen und schreiben ), ZEIT Nr. 35 / 2011, S. 35

<sup>34</sup> Linder + Bollinger + Rielle, Fn.19, S. 584 f

<sup>35</sup> Linder + Bollinger + Rielle, Fn.19, S. 566f (=Mio 2,384 Wahlberechtigte / Basis 31.12.2010 )

<sup>36</sup> Linder + Bollinger + Rielle, Fn.19, S. 499 f . - Später wurde kontrovers der „negative“ Einfluss des EU – Rechts auf die Schweizer Direkte Demokratie herausgestellt : Festschrift Zoch, 1999; Reich, Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt, ZaöRV 68 ( 2008 ), 979 - 1025 ; Dobozi, Auswirkungen eines Schweizer EU – Beitritts auf die direkte Demokratie und Föderalismus, 2001( [www.fres.ch](http://www.fres.ch) ); Meier – Schatz u.a, Auswirkungen eines EU – Beitritts auf den Finanzplatz Schweiz, 2001

<sup>37</sup> Starck, Das Grundgesetz heute. Deutsche und europäische Perspektiven, in : Stern, 60 Jahre Grundgesetz , 2010, S. 55 - 70

<sup>38</sup> Fischer, Fn. 7, S. 62 – 65 ( mwNachw.); FAZ Nr. 148 / 2011, S. 9 : Kalifornien verzichtet vorerst auf höhere Steuern.

## Gründe für mehr direkte Demokratie auf Bundesebene

### *Verringerung der Staatsverschuldung*

Die Staatsverschuldung ist auch in Europa ein gewaltiges aktuelles Problem.<sup>39</sup> Neuerdings wird behauptet, der Vergleich der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Staaten Repräsentativer Demokratie mit Staaten, die Volksabstimmungen durchführen, bewiese zugunsten Letzterer, dass nicht nur die Staatsverschuldung, sondern auch die gesamten Ein- und Ausgaben des Staates geringer seien. Zudem sinke auch die Neigung, Steuern zu hinterziehen.“<sup>40</sup>

Diese pauschalen Thesen sind aber nicht haltbar : Zum einen wird diese generelle Behauptung schon durch die aktuellen Verhältnisse im bevölkerungsreichsten US - Bundesstaat Kalifornien klar widerlegt.<sup>41</sup> Zweitens ist es zwar richtig, dass in der Schweiz 1998 ein Volksentscheid zum „ausgeglichenen Haushalt“ durchgeführt wurde, bei einer Beteiligung von nur 40,9 % der Stimmberechtigten, von denen 70,7 % mit Ja stimmten. Doch in Deutschland gelten neben den europäischen Regeln schon lange Art. 109, 115 GG, ergänzt 2009 um Art. 143 d GG, die alle Haushaltsdisziplin verlangen.<sup>42</sup> Und drittens fehlt jeder Nachweis oder jede Plausibilität, dass solche Regelungen gerade aufgrund von Volksabstimmungen zu wirtschaftlich günstigeren Staatshaushalten auf Bundesebene geführt hätten oder mindestens führen würden.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> FTD, 15.07.2011, S. 13 : Europas Fieberkurve ( Chronik 2009 – 2011 ) ; Jung + Pauly + andere, Welt am Abgrund, SPIEGEL Nr. 32 / 2011, S. 62 - 71

<sup>40</sup> Feld + Köhler, Zwischen Anarchie und totalem Staat, FAZ Nr. 152 / 2011, S. 12

<sup>41</sup> FAZ Nr. 9 / 2011, S. 11 : Kalifornien versucht es wieder mit dem Sparen ; Geldner, Land der Wunschzettel, FAZ Nr. 290 / 2010, S. 2 ; Feld, Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik, 2008, S.11,19 ( untersucht ausschließlich Schweizer Verhältnisse und solche in US – Bundesstaaten. Er kann auch keine Kausalität zugunsten der Direkten Demokratie auf Ebene des Bundes stringent nachweisen ).

<sup>42</sup> BVerfGE 09. 07.2007, 2 BvF 1 / 04 ; VerFGH NRW 15.03.2011, VerFGH 20 / 10 ; Mitteilung der EU - Kommission an den Rat zur Bewertung der Maßnahmen, die auch Deutschland getroffen haben, um übermäßige öffentliche Defizite zu beenden ( KOM / 2010/ 0329 vom 02.12.2009 ). Inhaltlich sind die „Schuldenbremse“ in Deutschland und der Schweiz ( [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) ) nicht identisch. Kritisch zur deutschen Schuldenbremse : Bofinger + Horn + andere, Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder, 2009. – Grundsätzlich: BVerfGE 89, 155 – 213 ( Maastrich – Vertrag ) ; E 123, 267 – 437 ( Lissabon – Vertrag und Rechte des Bundestages )

<sup>43</sup> a.A KFS, Fn 1., S. 106 - 144, wo mit unterschiedlichen, überwiegend nicht konkret darge-

### ***Zwang zur starken Durchsetzung von Wählerwünschen***

„Im Wahlakt der Repräsentativen Demokratie trifft der Staatsbürger – politisch wie verfassungsrechtlich gesprochen – die Entscheidung für ein bestimmtes Programm in personeller wie in inhaltlicher Hinsicht und damit auch für die Grob- richtung, für die die von ihm gewählte Partei aus seiner Sicht zu stehen scheint.“<sup>44</sup> Nun wird unterstellt, dass derzeit die Abgeordneten der Parlamente nicht ge- nügung auf die konkreten Wünsche der repräsentierten Bevölkerung eingingen, obwohl dies möglich sei. Deshalb solle jedenfalls ein „Volksantrag“ eingeführt werden, der das Parlament zwingt, den jeweiligen Problembereich zu bearbeiten, um letztlich sogar bindende Ergebnisse zu erzielen.<sup>45</sup>

Eine sachliche Notwendigkeit, die das „Volk“ im Sinne des Art. 20 GG betrifft, wird aber nicht konkret nachgewiesen. Zudem wird unterstellt, dass die Parteien ihren Verpflichtungen nach Art. 21 Abs. 1, Satz 1 GG heute nicht nachkommen, und auch nicht damit gerechnet werden könnte, dass dies künftig geschehen werde. Andererseits räumen diese Stimmen selbst und zutreffend ein, in Deutsch- land werde aktuell der Begriff „direkte Demokratie“ als „irreführendes Etikett auf einer undurchsichtigen Flasche“ verwendet. Außerdem stellen diese Stimmen fest, dass die parlamentarischen Mehrheiten nicht daran gehindert werden dürfen, „unter normalen Bedingungen ihre Aufgaben in der Gesetzgebung und der Kon-

---

stellten Modellrechnungen Schätzungen, insbesondere aus der Schweiz und USA Bundes- staaten, und tendenziell positiven Vermutungen, nicht aber mit harten Beweisen gearbeitet und argumentiert wird. Zudem kann nach dortiger Ansicht ein „Vorteil“ der Direkten gegenüber der Repräsentativen Demokratie tendenziell nur dann als gegeben angenommen werden, wenn die Quoren weit unter 10 % lagen (S. 124, 128, 184) - *Zur aktuellen Lage*: Schweizer Bundes- budget 2011 und EU - Schuldenkrise, ([www.wimentis.ch](http://www.wimentis.ch)); FAZ Nr. 155 / 2011, S. 2; Deut- sches Kabinett beschließt Haushalt für 2012; USA: FAZ Nr. 175 / 2011, S. 10; Vom Über- schussland zum Schuldenberg (Gründe: Steuererleichterungen und Ausgabenfreude); Hujber + Schulz, Poker um Prinzipien, SPIEGEL Nr. 29 / 2011, S. 82 f; FAZ Nr. 15, 2011, S. 2; Siebzig Jahre Schuldenbremse; Welter, Spiel mit dem Feuer, FAZ Nr. 174 / 2011, S. 11; Spanien: FAZ Nr. 175 / 2011, S. 9; Finanzkrise zwingt Zapatero zu (vorgezogenen) Neu- wahlen.

<sup>44</sup> Huber, Klare Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten für den 65. Deutschen Juristentag, 2004, D 34

<sup>45</sup> Patzelt, Fn. 3; Landtag Baden – Württemberg, Drucksache 14 / 6866 zielt auf Einführung einer Volksinitiative und Herabsetzung der Quoren für Volksbegehren ab; dazu: Allgöwer, Volks- entscheid: Die Hürde bleibt, StZ Nr. 160 / 11, S. 6

trolle der Regierung zu erfüllen.“<sup>46</sup> Die Arbeitsleistung der Abgeordneten innerhalb einer Wahlperiode ist aber nicht beliebig erweiterbar.

Gedanklich wird die Eingangsüberlegung fortgeführt mit der Forderung, das Volk solle zum „alternativen Gesetzgeber“ gemacht werden.<sup>47</sup> Dabei wird daran angeknüpft, dass bereits heute auf Länderebene sowohl „Volksinitiativen“, „Volksbegehren“ und „Volksentscheide“ zulässig sind.<sup>48</sup> Die Einführung auf Bundesebene würde im oben beschriebenen Sachgebiet jedoch dazu führen, dass aktuell auch über konkrete Schritte zur Bewältigung der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise einschließlich der Bankenregulierung in Deutschland und im Euro – Raum<sup>49</sup> Einzelabstimmungen stattfinden müssten, und dies aktuell in kürzestem zeitlichen Abstand. Dabei handelt es sich um höchst komplexe neue Probleme aus international verwobenen Sachgebieten, deren Lösung selbst unter Fachleuten heftig umstritten ist, und nicht zuletzt nur im Internationalen Rahmen gelöst werden können.<sup>50</sup> Ein Land wie Deutschland, das eng in die Europäische Union und die globalisierte Weltwirtschaft mit ihrem schnellen Wandel eingebunden ist, kann sich keine ständigen, langwierigen und unsicheren Verfahren wie Volksentscheide leisten, ohne rasch seine Substanz zu gefährden. Dies zeigt sich schon darin, dass selbst die unbestrittene innenpolitische Abstimmungspflicht der Regierung mit dem Parlament allein aus zeitlichen Gründen nicht immer optimal funktioniert.<sup>51</sup>

Der Hinweis auf die angeblich positiven Erfahrungen in der Schweiz verkennt, dass in mehrfacher Hinsicht keine Vergleichbarkeit gegeben ist. Der Bundestag hat 2008 deshalb zu Recht eine Neufassung des Art. 23 GG, durch die eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU von der Zustimmung durch Volksentscheid abhängig gemacht werden sollte, abgelehnt.<sup>52</sup> Generell rammen in

---

<sup>46</sup> Patzelt, Fn. 3

<sup>47</sup> Patzelt, Fn. 3 ; vgl. weiter : Bergmann, Die Zivilgesellschaft braucht eine politische Stimme ( Staatsrätin für Bürgerbeteiligung in BW ), FTD 12.05.2011, S. 24

<sup>48</sup> Eingehend : Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 266, 292, 411, 427, 431

<sup>49</sup> FAZ Nr. 166 / 2011, S. 10 : Schuldenkrise – Zwischen Umschuldung, Bankenabgabe und Euro-Bonds ; Proissl, IWF gibt Regierungschefs Hausaufgaben auf, FTD 20.07.2011, S. 12 ; Mussler, Schwarzer Montag, FAZ Nr. 160 / 2011, S. 9

<sup>50</sup> Petersen, Eine Re-Nationalisierung des Denkens, FAZ Nr. 166 / 2011, S. 5

<sup>51</sup> FAZ Nr. 169 / 2011, S. 4 : Sorgen über Aushebelung des Haushaltsrechts

<sup>52</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16 / 157 vom 24.04.2008, S. 16476 :“Der Änderungsantrag ist bei Zustimmung der Linken mit den restlichen Stimmen des Hauses abgelehnt.“ -- Auch in den USA gibt es auf Bundesebene keinen Einfluß von Volksabstimmungen ( plebis-

diesem Zusammenhang nicht zuletzt auch die Verknüpfungen und Schranken der deutschen Gesetzgebung zwischen Bundestag und Bundesrat<sup>53</sup> sowie mit der Europäischen Union<sup>54</sup> Pflöcke ein, die durch Volksentscheide nicht niedergeworfen werden können. Und auch Art. 146 GG gibt kein Grundrecht auf Verfassungsänderung durch Volksabstimmung.<sup>55</sup> Eine feste Grenze zeigt zudem Art. 79 Abs. 3 GG auf. Zu den dort genannten Grundsätzen, die „nicht berührt werden dürfen“ gehören sowohl die Repräsentative Demokratie als auch der Rechtsstaat.

### *Erreichen einer besseren und stabileren Regierungsform*

Wer heute flächendeckende und weitgehende Vorschläge für eine Ausweitung der Bürgerentscheidungen unterbreitet, muss zunächst einmal nachweisen oder mindestens glaubhaft machen, dass unser Staatswesen insofern schwerwiegende Mängel aufweist, die auf dem von ihm aufgezeigten Wege mit hoher Wahrscheinlichkeit auch behoben werden könnten, oder mindestens mehr „Stabilität“ zu erwarten sei. Dafür sind Demoskopische Befragungen, ob sich die Bürger zwischen den allgemeinen Wahlterminen mehr Mitwirkungsrechte wünschen, ohne die dafür erforderlichen, vielfältigen Fähigkeiten in der Breite konkret nachzuweisen, sicherlich nicht ausreichend. Dies um so weniger als die Mehrheit des Deutschen Volkes mit der heutigen Demokratie zufrieden ist.<sup>56</sup>

In der aktuellen Diskussion wird versucht, den Eindruck zu vermitteln, die Direkte Demokratie sei die für die Bevölkerung insgesamt bessere Staatsform. Mindestens müssten wir Deutschen uns in diese Richtung bewegen. Dafür ist jedenfalls der immer wiederkehrende Hinweis auf die Schweiz, wie gezeigt, nicht brauchbar. Dasselbe gilt in jeder Hinsicht auch für die Proteste zu Stuttgart 21.<sup>57</sup> Entscheidend für das Erreichen des oben genannten Zieles ist im Kern, dass zeit-

---

cites ) auf die Gesetzgebung ( Art. I / Section 1 US Constitution, Stand 06.03.2011 )

<sup>53</sup> Huber, aaO, D 17 f. ; Landesparlamente und Landesvölker können die Stimmabgabe im Bundesrat nicht beeinflussen : Jarass + Pieroth, Fn.4 , Rdnr. 6 / Art. 52

<sup>54</sup> Zur Lissabon – Strategie und dem Stabilitäts- + Wachstumspakt : Oppermann u.a, Europarecht, 4. Aufl., 2009, S. 337 ff ; kritisch : Ehrlich, Ohne Wähler geht es nicht, FTD 09.06.2011, S. 24 ; Kielmannsegg, Soll von Demokratie noch die Rede sein ? , FAZ Nr. 156 / 2011, S. 35

<sup>55</sup> BVerfG – K, NVwZ - RR 2000, 474

<sup>56</sup> Fuchs, Eine kleine Teilmenge, nicht das Volk, StZ Nr. 128 / 2011, S. 23

<sup>57</sup> aA Vorländer, Fn. 1

gerecht Entscheidungen getroffen werden, die dem übergeordneten Gemeinwohl bestmöglich und zukunftsorientiert genügen, und diese Tatsachen den Bürgern auch angemessen vermittelt werden. In diesem Rahmen, und nur dort, gibt es einen Schutz von Minderheiten.

Die einschlägige Erfahrung und Überzeugung mehrerer führender deutscher Staatsmänner, die in unruhigen Zeiten Verantwortung trugen, lässt sich so zusammen fassen : „So ist es immer wieder das eigene Gewissen des handelnden Politikers, das letztlich entschieden hat ; aber der Gewissensentscheidung ist immer die durchdringende Anstrengung der eigenen Vernunft vorausgegangen. Und hoffentlich täuschen wir uns alle nicht darüber, dass ein großer Teil der Bürger ihre politische Wahlentscheidung vornehmlich aus Motiven der Gesinnung treffen, oder aus Regungen ihrer gegenwärtigen psychischen Stimmung und nicht aus Gründen der Vernunft.“<sup>58</sup> Empirisch ist diese Grundhaltung der Wähler in mehrfacher Hinsicht belegt.<sup>59</sup> Aktuell wird diese unsachliche Meinungsbildung der Wähler durch eine Telefonumfrage vom 16. / 17. 08.2011 zur Euro - Krise unterstrichen : Einerseits räumen 72 % ein, dass sie von diesem Sachgebiet wenig oder nichts verstehen. Andererseits erklären aber 75 % der Befragten, dass sie wenig oder kein Vertrauen in die in dieser Materie federführende deutsche Bundeskanzlerin hätten.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Altbundeskanzler Helmut Schmidt ( SPD ), Die Verantwortung des Politikers, 2008, 58 ( 68 ff ) --- Zur atomaren Bedrohung in den 1980er Jahren und der richtigen Entscheidung Schmidts : Hanfeld, Geschichtsstunde mit Schlagseite, FAZ Nr. 177 / 2011, S. 33

<sup>59</sup> Kepplinger + Maurer, Abschied vom rationalen Wähler, 2005 ; Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, S. 312 – 326; Ortega y Gasset, Der Aufstand der Massen, 1930 / 1962, S. 144 ; a.A. KFS, Fn.1, S. 171 unter Hinweis auf Theorien. – Generell zur Entscheidungsfindung : Roetheli, Sich entscheiden - nach allen Regeln der Kunst, PSYCHOLOGIE HEUTE ( PH ), Heft 28 / 2011, S. 14 - 20 ; Ernst, Intuition – die plötzliche Erkenntnis, PH Heft 28 / 2011, S. 47 – 51. - Fernsehen und Presse veröffentlichen regelmäßig Umfragen zu den „20 beliebtesten Politikern“, bei denen die Gründe für deren Platzierung vielfach kaum erkennbar, geschweige denn belastbar sind, stark schwanken oder teilweise sogar abwegig sind ( Beispiel : SPIEGEL Nr. 27 / 2011, S. 16 f ) ; wichtiger wäre die Einschätzung der „erbrachten Leistungen und die Erwartungen“ ; das Zweite Deutsche Fernsehen ( ZDF ) ( [www.politbarometer.zdf.de](http://www.politbarometer.zdf.de) ) mischt im „Politbarometer“, das nur auf telefonischen Befragungen basiert, sogar „Sympathie und Leistung“ ohne erkennbare Trennung dieser beiden sehr unterschiedlichen Kriterien und zeichnet damit ein ( bewußt ? ) falsches Bild.

<sup>60</sup> www.Infratest – dimap.de / umfragen- analysen/bundesweit. - In der *Presse* war die gewaltige Problematik der Finanz- und Schuldenkrise eingehend erläutert und die engagierte und positive Arbeit der Bundeskanzlerin beschrieben worden : FAZ Nr. 167 / 2011, S. 3 : Viel er-

Hinzu kommt, dass bei Volksentscheiden nur Ja / Nein –Entscheidungen möglich sind, also keine für die Demokratie lebensnotwendigen Kompromisse geschlossen oder auch nur angeregt werden können

Diesen Fakten lässt sich auch nicht entgegen halten, es gäbe „keine bessere Anleitung zur Vernunft und keine Form der Verantwortung als die, dass man die Suppe, die man sich eingebrockt hat, selbst auslöffeln muss.“<sup>61</sup> Denn diese Erkenntnis mag für den einzelnen Bürger zutreffen, nicht aber für ein Volk von 80 Millionen unterschiedlichen Einwohnern.<sup>62</sup> Ein Blick in die Geschichte bestätigt dies.<sup>63</sup>

Demgegenüber behaupten die Befürworter umfassender Bürgerentscheide, dass jedenfalls bei der grundsätzlichen Ausgestaltung und der Durchführung von brennenden Raumordnungsverfahren, an denen auch der Bund maßgebend beteiligt ist, nur durch eine grundsätzlich „basisdemokratische“ Entscheidung die Akzeptanz der Bürger erreicht werden könne. Die Verfahren würden zudem beschleunigt, die Effektivität der Verwaltung würde gesteigert und den Investoren würde eine höhere Planungssicherheit gegeben.<sup>64</sup> Dabei ist nicht nachvollziehbar, wie diese Behauptungen begründet werden könnten. Jüngere wissenschaftliche Untersuchungen im Problembereich Umwelt und Infrastruktur aus den USA ergaben, dass der „Outcome“ ( bessere Problemlösung ) nicht messbar ist. Auch Untersuchungen der Universität Stuttgart aus 2008 bestätigen diesen Punkt, unterstreichen jedoch, dass bei den „Mitwirkenden“ eine hohe subjektive Zufrieden-

---

reicht, viel zu tun ; Buttlar, Die sieben Rätsel der Finanzkrise, FTD 15.07.2011, S. 30 ; FAZ Nr.169 / 2011, S. 1 f : Überwiegend Zustimmung für Beschlüsse der EURO – Staaten; FAZ Nr . 192 / 2011, S. 13 : Die Solidaritätsprobe für den Euroraum. ; Oehler, Der Befreiungsschlag von Brüssel, StZ Nr.168 / 2011, S. 2; *bereits zuvor* : Fischer, Globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 / 2009 im Licht deutschen Rechts, Ausgewählte Schriften II, 2010, S. 179 - 228

<sup>61</sup> So : Lübke – Wolff ( zitiert nach : [www.volksentscheide.de / kampagne/prominente](http://www.volksentscheide.de/kampagne/prominente) )

<sup>62</sup> Die Schweiz hatte am 31.12.2010 eine Wohnbevölkerung von Mio. 7,866 ( STATOP.ch)

<sup>63</sup> Deutschland 1931 / 1933 : Doucet, Im Banne des Mythos ( Die Psychologie des Dritten Reiches), 1979, S. 130 / 131 , 157 – 164 ; Becker, Ermächtigung zum politischen Irrtum, ( Zustimmung im Reichstag zum „Ermächtigungsgesetz“ im März 1933 ), 2001, S.12 – 17 ; Volksabstimmung 1938 in Österreich über Wiedervereinigung mit Deutschland ( Österreichisches BGBl Nr. 75 / 1938 )

<sup>64</sup> So : Pressemitteilung der SPD – Landtagsfraktion im Landtag BW vom 24.02.2011

heit eingetreten sei. Gleichzeitig wird betont, dass Bürgerbeteiligung kein Ersatz für die Repräsentative Demokratie ist.<sup>65</sup>

Die Vorgänge nach der „Schlichtung“ zu Stuttgart 21 zeigen sogar, dass die Gegner Ergebnisse selbst dann nicht anerkennen, wenn die aktuelle Thematik umfassend offen gelegt und besprochen ist, aber die Maßstäbe und vor allem die Ergebnisse nicht ihren eigenen Vorstellungen voll entsprechen, und sie deshalb sogar gewalttätig werden.<sup>66</sup> Dabei muss der Rechtsstaat verhindern, dass interessierte politische oder andere Gruppen, ihn unter Berufung auf angeblich zulässigen „zivilen Ungehorsam“<sup>67</sup> oder gar durch Aufrufe zum „Aufstand“ beschädigen oder sogar untergraben.<sup>68</sup>

Folglich gibt es keinen generell durchschlagenden Grund, auf Bundesebene Volksentscheide einzuführen, um eine bessere und stabilere Regierungsform zu begründen.

### **Wähler – Politik - Lobby - Presse**

„Volksabstimmungen und Protestdemonstrationen kann man nie als Ausdruck der Gesamtheit der Bürger betrachten. Die heute gefühlte Distanz zwischen Regierenden und Regierten sollte jedoch vermindert werden.“<sup>69</sup> Klar ist, dass dazu *beide* Seiten, sowohl die Bürger wie auch die Repräsentanten des Staates, beitragen müssen.

Die Bürger sind verpflichtet, die bestehenden Gesetze, insbesondere das Grundgesetz zu achten. Deren Änderung ist letztlich Sache des Bundestages. Dabei sind die Abgeordneten dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich also dem Wohl des „deutschen Volkes“ verpflichtet ( Art. 38 Absatz 1, Satz 2 ). Sind sie weiterhin

---

<sup>65</sup> Renn, Fn 4., Auftaktvortrag am 24.02.2011

<sup>66</sup> Soldt, Fn. 11 ; StZ Nr. 167 / 2011, S. 13 : Stresstest wird ohne Stuttgart -21-Gegner erläutert.

<sup>67</sup> Janssen, Der zivile Ungehorsam scheidet die Geister, StZ Nr. 302 / 302 / 2010, S. 6 ; Schröder – Perron, StGB, 28.Aufl., 2010, Rdnr. 41 a / § 34

<sup>68</sup> Bilger, Nach dem Protest soll der Aufstand beginnen, StZ Nr. 118 / 2011, S. 17 ; dagegen zu Recht : Gayer, Zauberlehrlinge in Aktion ( Wer wegen eines Bahnhofs zum Volksaufstand aufruft hat jedes Maß verloren ), StZ Nr. 117 / 2011, S. 3 ; FAZ Nr. 143 / 2011, S. 1: Stuttgart – 21 – Gegner stürmen Baustelle. Ermittlungen wegen versuchter Tötung.

<sup>69</sup> Fuchs, Fn. 56

mehrheitlich der Überzeugung, dass die Gesetzgebung durch Volksentscheide keine Vorteile, sondern eher Nachteile für „das Volk“ bringen würde, dann dürfen sie diesen Weg nicht eröffnen. Jedoch müssen Veränderungen anderer Art möglich sein und vorbereitet werden.

Die Abgeordneten, die fast ausschließlich auch einer Partei angehören, sind entscheidende Bindeglieder zwischen den Wähler / innen und dem Parlament. Gibt es zwischen diesen Ebenen, so wie heute behauptet wird, wesentliche Störungen, dann ist es die Pflicht aller Parteien, geeignete Schritte einzuleiten, um diesen Mangel sachgerecht, rasch und dauerhaft abzustellen. Denn die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit ( Art. 21 Absatz 1, Satz 1 GG ).<sup>70</sup> Die Abgeordneten sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden ( Art. 38 Abs.1, Satz 2 GG ). Welche Maßnahmen die Parteien und die Abgeordneten für zielführend halten, ist ihrer Entscheidung überlassen. Wichtig ist in jedem Fall, dass sie die von den Wählern offen gelegten wesentlichen Interessen und Vorstellungen umfassend aufnehmen und mit den Gesichtspunkten des Allgemeinwohls abwägen. Der Prozess bedarf der Rückkoppelung zu den Wählern, die sich selbst auch in Parteien engagieren können. Große Lobby – Gruppen müssen ihre Stellungnahmen zu Gesetzen und anderen wichtigen Fragen künftig offen legen.<sup>71</sup>

Bei diesem komplexen Prozess ist äußerst wichtig, dass künftig auch die Presse einschließlich Rundfunk und Fernsehen insgesamt sachlicher, kompetenter, umfassender und für die Bürger verständlicher als bisher über Vorgänge berichtet, dabei die Zusammenhänge deutlich macht<sup>72</sup>, und zudem in ihren Kommentaren zu Streitfragen vermittelnde Positionen sachlich fundiert aufzeigt und unterstützt.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Bereits beim Aufbau der Demokratie nach 1945 hatten die Parteien eine wesentliche Rolle gespielt : Lucius D. Clay, Der Weg zur Demokratie, in: Entscheidung in Deutschland, 1950, S. 103 - 122

<sup>71</sup> Zum Problem : Benda, Parlamentarische Demokratie in einer pluralistischen Gesellschaft, in : Der Rechtsstaat in der Krise, 1972, 210 ( 219 – 226 ) ; Gammel + Hamann, Die Strippenzieher, 2005; Schmoll, Handlungslogik versus Unabhängigkeit ( Politik und ihre Berater ), FAZ Nr. 183 / 2011, S. 8

<sup>72</sup> Dazu auch : Habermas, Fn. 59 ; a.A. KFS, Fn. 1, S. 50

<sup>73</sup> Dazu : Steinmann, Die Rolle der Presse im Reformprozess, 2007 ; Dorfs, Leitlinien der StZ für die Berichterstattung zu Stuttgart 21, 23.03.2011 ( [www.die-zeitungen.de](http://www.die-zeitungen.de) ) ; Pasquay, die Zeitungen seien in Deutschland „Kernstück einer hochentwickelten, vielfältigen Informationskultur“, Im Auftrag der Zeitung ([www.bdzv.de](http://www.bdzv.de) ) ; FAZ Nr. 183 / 2011, Medien, hört die Signale ; fast alle Landespressegesetze betonen, dass „die Presse eine öffentliche Aufgabe er-

Ob und in welchem Umfang hierfür Rahmenbedingungen durch freiwillige Selbstkontrolle oder gesetzliche Vorgaben nötig und rechtlich möglich sind, bedarf einer separaten Untersuchung.<sup>74</sup> Amerikanische Verhältnisse<sup>75</sup> dürfen jedenfalls nicht kopiert werden.

Auf diesem neuen Weg können die heute beklagten Hemmnisse im Rahmen unserer Repräsentativen Demokratie zum Wohle aller Bürger in neue Stärke verwandelt werden. Die Bereitschaft, diesen Weg gemeinsam zu gehen, erfordert jetzt allerdings rasch die Bereitschaft und die Kraft zum *Mentalitätswandel*, und zwar sowohl bei unruhigen oder Wut – Bürgern und der Presse als auch bei den politischen Parteien. Allein darin liegt der Schlüssel zur Lösung des Kerns des Problems. Dabei kann die jeweilige Minderheit eine faire Behandlung erwarten, nicht aber stets die Durchsetzung ihrer Forderungen, und zwar insbesondere dann nicht, wenn sie mit Gewaltanwendung gekoppelt werden. Der Rechtsstaat darf nicht beschädigt werden.

## FAZIT

*Erstens* : Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Ausweitung von unmittelbarer Beteiligung der Wähler an der Gesetzgebung des Bundes über eine Änderung des Grundgesetzes sind von den Befürwortern nicht nachvollziehbar dargelegt oder sonst wie erkennbar. Sie wäre in zentralen Fragen aus rechtlichen und anderen

---

füllt“ und §§ 3 LPG Bayern + Sachsen betonen dabei den „demokratischen Gedanken“ ; Lüberding, Die Welt geht unter, wir gehen mit, FAZ Nr. 184 / 2011, S. 33 ( wendet sich gegen „Katastrophen“ – Berichte, welche die Politik zu überstürzten Reaktionen veranlassen ) ; völlig abwegig : Jörges, Das entmachtete Volk, STERN Nr 33 / 2011, S. 60. - Zu Bedeutung und Einfluss der Presse in der Demokratie : „DEMOCRACY BAROMETER“, entwickelt mit der Universität Zürich ( [www.nccr-democracy.uzh.ch](http://www.nccr-democracy.uzh.ch))

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 33, 52, 72 ; Jarass – Pieroth, Fn. 4, Rdnrn. 63 ff / Art. 5 ; Bullinger in : Löffler, Presserecht, 5. Aufl., 2006, Rdnrn. 26 f / § 3 LPG ( Sonderpflichten aus der „demokratischen Funktion“ einer freien Presse als „öffentliche Aufgabe“ ) ; Kull, Zur „öffentlichen Aufgabe“ grundrechtsgeschützter Presse, Festschrift Löffler, 1980, 187 ff ; Gottzmann, Selbstkontrolle in der Presse und der Werbung, Diss., 2005, S. 2 f , 51 – 54, 98 – 118 + 266 - 272

<sup>75</sup> Dworkin, Amerikanische Demokratie in der Abwärtsspirale ( Die politische Rhetorik in den Vereinigten Staaten ist skrupellos und blutrünstig geworden. Schuld daran sind auch die Medien.), ZEIT Nr. 4 / 2011, S. 44 ; Nonnenmacher, Red Tops in der Grauzone ( England ), StZ Nr. 156 / 2011, S. 2 ; Haller, Der Imageverlust muss gestoppt werden ( Qualitätsjournalismus sichert die Demokratie ), StZ Nr. 129 / 2011, S. 2

sachlichen Gründen auch gar nicht möglich. Die Repräsentative Demokratie ist die bestmögliche Staatsform für Deutschland.

**Zweitens** : Die subjektiv von einem Teil der Wähler gefühlte Entfremdung zwischen ihnen und den Politikern lässt sich nicht durch formale Schritte überbrücken. Wichtig ist vielmehr die mentale Bereitschaft beider Seiten, in einen Dialog einzutreten, in dem Lösungen für das Gemeinwohl gesucht werden. Bei diesem schwierigen und langfristigen Prozess kommen sowohl den Parteien als auch der Presse und den Bürgern wesentliche neue Aufgaben zu. Es ist jetzt Zeit, ernsthaft zu handeln.