

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 140

# Direkte Demokratie

Beiträge

auf dem 3. Speyerer Demokratieforum  
vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
Speyer

herausgegeben von

**Hans Herbert von Arnim**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Direkte Demokratie

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 140

# Direkte Demokratie

Beiträge  
auf dem 3. Speyerer Demokratieforum  
vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Direkte Demokratie** : Beiträge auf dem 3. Speyerer  
Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der  
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer /  
Hrsg.: Hans Herbert von Arnim. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000  
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 140)  
ISBN 3-428-10348-3

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10348-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

Fünfzig Jahre nach der Entstehung des Grundgesetzes ist die Diskussion um eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente in Politik und Wissenschaft immer intensiver geworden. Dabei ist die Entwicklung auf den „unteren“ Ebenen schon weiter fortgeschritten, als allgemein bekannt. In allen Ländern und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland haben die Bürger inzwischen die Möglichkeit, die Entscheidungen über Sachfragen in die eigene Hand zu nehmen, wobei die Regelungen allerdings große Unterschiede aufweisen und vielfach beinahe prohibitiv ausgestaltet sind.

Da die rot-grüne Regierungskoalition sich – laut Koalitionsvertrag – auch auf Bundesebene die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid vorgenommen hat, wird auch hier voraussichtlich bald Bewegung in die Politik kommen. Es geht dabei nicht nur um mehr Bürgerpartizipation, sondern auch um politische Handlungsfähigkeit und um die Kontrolle von Machtmißbrauch. Insofern dürften auch der Parteispandenskanal und seine Verarbeitung der Durchsetzung entsprechender Neuerungen einen zusätzlichen Schub versetzen.

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf dem 3. Speyerer Demokratieforum gehalten und von den Referenten – unter Einbeziehung der Diskussion – überarbeitet wurden. Der Verfasser dankt den Referenten, die die Tagung erst ermöglicht haben und ebenso Herrn Ass. Stefan Kleb, Mag. rer. publ., für die redaktionelle Betreuung des Bandes.

Speyer, im April 2000

*Hans Herbert von Arnim*



## Inhaltsverzeichnis

Einführung in die Tagung	
Von <i>Hans Herbert von Arnim</i> .....	9
Das Plebiszit in der Repräsentativen Demokratie	
Von <i>Jürgen Gebhardt</i> .....	13
Die Angst der Regierenden vor dem Volk. Verfassungs- und geistesgeschichtliche Betrachtungen zu den Schwierigkeiten direktdemokratischer Bürgerbeteiligung seit 1789	
Von <i>Diemut Majer</i> .....	27
Schlechte Weimarer Erfahrungen?	
Von <i>Reinhard Schiffers</i> .....	51
Art. 146 GG. Ein unerfüllter Verfassungsauftrag?	
Von <i>Hans Meyer</i> .....	67
Die Praxis der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene	
Von <i>Theo Schiller</i> .....	83
Politische Klasse ohne demokratische Kontrolle? Die Pathologien der politischen Professionalisierung und die Zukunft der Demokratie	
Von <i>Jens Borchert</i> .....	113
Kontrolle der politischen Klasse durch direkte Demokratie?	
Von <i>Manfred Zach</i> .....	137
Die Reform der Landesverfassungen	
Von <i>Brun-Otto Bryde</i> .....	147
Volkswahl der Regierung? Thesen zu einem demokratischeren und stabileren Regierungssystem	
Von <i>Fried Esterbauer</i> .....	161
Direkte Demokratie – aus schweizerischer Sicht	
Von <i>Hugo Büttler</i> .....	175
Mögliche Antworten auf Demokratiedefizite in der Europäischen Union	
Von <i>Heidrun Abromeit</i> .....	187
Wurzeln und Durchsetzung direktdemokratischer Verfahren in den USA	
Von <i>Hermann K. Heußner</i> .....	199
Autorenverzeichnis .....	218





## Einführung in die Tagung

Von Hans Herbert von Arnim

Meine sehr geehrten Damen und Herren, es ist eine Freude, daß wir heute nun schon zum dritten Mal in der Hochschule zusammenkommen, um – im Rahmen des Speyerer Demokratieforums – aktuelle und grundlegende Fragen der Demokratie gemeinsam zu diskutieren.

Das Forum stößt, wie die von Mal zu Mal wachsende Teilnehmerzahl zeigt, auf zunehmende Resonanz. Wie Sie aus der Teilnehmerliste entnehmen können, kommen die Teilnehmer des Forums aus ganz unterschiedlichen Bereichen; aus den Landesministerien, den Kommunalverwaltungen, aus der Wissenschaft, aus den Fraktionen und Bürgergruppen, aus Stiftungen und Verbänden – und auch viele einfach nur am Gemeinwesen interessierte Bürgerinnen und Bürger bereichern das Forum. Gerade diese Mischung halte ich für besonders fruchtbar. „Direkte Demokratie“ kann und soll kein Thema nur für Spezialisten bleiben.

Lassen Sie mich noch einiges zur Konzeption des diesjährigen Forums sagen. Unter den Begriff „Direkte Demokratie“, unter dem wir natürlich nur eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie, nicht die – ohnehin praktisch nicht mögliche – Ersetzung, verstehen, fällt zu allererst die Möglichkeit der Bürger, Sachentscheidungen an sich zu ziehen. Dies kann geschehen

- durch Volksbegehren und Volksentscheid auf der Ebene von Staaten (Länder und Bund) oder der Europäischen Union oder
- durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden und Landkreisen oder
- durch Referenden.

Für derartige Sachentscheidungen schlage ich vor, von direkter Demokratie *im engeren Sinn* zu sprechen.

Häufig wird der Begriff „Direkte Demokratie“ aber auch für die Direktwahl von Exekutivspitzen, also z. B. von Bürgermeistern oder Ministerpräsidenten verwendet. Hier schlage ich vor, von direkter Demokratie *im weite- ren Sinne* zu sprechen. Das Forum umfaßt beide Formen der direkten Demokratie, allerdings mit einem Schwergewicht auf dem engeren Begriff.

Fragen der direkten Demokratie sind – neben der Bundesstaatlichkeit – die verfassungspolitischen Fragen in Deutschland überhaupt. Dabei haben wir auf Landesebene und auf kommunaler Ebene in den vergangenen zehn Jahren geradezu einen Siegeszug der direkten Demokratie erlebt. Und auf Bundesebene hat die rot-grüne Koalition sich bekanntlich auf die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid in der laufenden Legislaturperiode verständigt.

Dennoch bleibt die ganze Thematik heiß umstritten. Das Forum wird hier vielleicht einige Klärungen bringen.

Da die Reihenfolge der Themen auf den Terminkalender der Referenten Rücksicht nehmen mußte, möchte ich versuchen, den roten Faden zu legen und kurz zu skizzieren, was wir uns bei der Zusammenstellung des Forums gedacht haben.

Gegen den Ausbau direktdemokratischer Elemente gibt es in der Bundesrepublik drei zentrale Einwände:

- Einmal eine unwillkürliche Scheu vor der möglicherweise schwer berechenbaren Dynamik des Demos, die wir – seit dem deutschen Idealismus – wie einen geistigen Rucksack mit uns herumtragen. Der „Angst der Regierenden vor dem Volk“ wird Frau Professorin Majer in ihrem Referat nachgehen.
- Ein zweiter Einwand sind die immer wieder zitierten angeblich schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik – ein Thema, dem Professor Schiffers nachgehen wird, der darüber intensiv geforscht hat.
- Ein drittes zentrales Thema ist die Frage, ob der Einbau direktdemokratischer Elemente mit der Struktur der repräsentativen Demokratie überhaupt vereinbar ist und wie die gegenseitige Zuordnung erfolgt. Diese Fragen klingen im Referat von Herrn Professor Gebhardt „Das Plebiszit in der repräsentativen Demokratie“ an. Dies war auch der Titel eines mehrjährigen Forschungsprojekts, das Herr Gebhardt an der Universität Erlangen-Nürnberg durchgeführt hat. Die Frage, ob „Direkte Demokratie: Fremdkörper oder Katalysator im Repräsentativsystem“ ist, wird auch das Thema der abschließenden Podiumsdiskussion am Freitag sein. Diese Thematik eröffnet also den Reigen der Vorträge und wird ihn am Freitag mit der Podiumsdiskussion wieder abschließen.

Besonders neugierig macht der mysteriöse Artikel 146 Grundgesetz, wonach das Grundgesetz „seine Gültigkeit an dem Tage“ verliert, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Sind damit – auf der Ebene der Verfassungsgebung im Bund – etwa bereits direktdemokratische Elemente angelegt? Für die vorurteilsfreie Beantwortung dieser Frage erscheint kaum jemand geeigneter als der Präsident der Humboldt-Universität, Professor

Hans Meyer, ein eher unkonventioneller deutscher Staatsrechtslehrer – und zudem ein besonders produktiver.

Beim Thema „Direkte Demokratie“ liegt es natürlich nahe, auch einen Blick auf die Schweiz und die USA zu werfen, wo direktdemokratische Institutionen seit langem bestehen. Herr Professor Heußner wird deshalb am Freitag über direktdemokratische Verfahren in den USA referieren. Herr Heußner hat dazu vor einigen Jahren ein vielzitiertes Standardwerk veröffentlicht.

Über die Erfahrungen der Schweiz mit ihrer halb-direkten Demokratie berichtet Herr Dr. Büttler, Chefredakteur der Neuen Züricher Zeitung, in seiner Dinner speech auf dem Hambacher Schloß. Mancher erinnert sich vielleicht auch daran, daß Professor Eichenberger von der Universität Fribourg auf dem letztjährigen Demokratieforum die Schweizer Erfahrungen daraufhin abgeklopft hat, ob direkte Demokratie in der Tendenz zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik beiträgt.

Den Kommunen und Europa ist je ein Referat gewidmet. Zur „Praxis direkter Demokratie auf kommunaler Ebene“ spricht Professor Schiller, der Leiter der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg. Auch hier hätten wir wohl kaum einen kompetenteren Referenten gewinnen können. Herr Schiller hat soeben ein Buch unter dem Titel „Direkte Demokratie in Theorie und Praxis“ herausgegeben. Auf europäischer Ebene wird der Kreis geschlossen durch Frau Professorin Abromeit, die über „Mögliche Antworten auf Demokratiedefizite in der Europäischen Union“ referiert – ein Thema, zu dem sie schon bemerkenswerte Veröffentlichungen vorgelegt hat.

Zwei Themen behandeln die Landesebene: Über die Reform von Landesverfassungen spricht Professor Bryde von der Universität Gießen. Hier können Fragen der direkten Demokratie eine besondere Rolle spielen, sei es, daß die Elemente der direkten Demokratie (im engeren Sinne) erweitert werden, sei es, daß Verfassungsänderungen durch Volksbegehren und Volksentscheid durchgesetzt werden, zum Beispiel die Einführung der Direktwahl von Ministerpräsidenten.

Das leitet über zum Thema von Professor Esterbauer von der Universität Innsbruck. Herr Esterbauer denkt seit langem über die „Volkswahl von Regierungen“ nach und hat über dieses politisch ziemlich unkorrekte Thema viel publiziert; ich freue mich besonders auf seinen Beitrag.

Meine Damen und Herren, nach meinem Eindruck erhalten die Befürworter von direkter Demokratie politisch immer mehr Rückenwind. Ein Grund liegt vielleicht darin, daß die sogenannte politische Klasse sich zunehmend der demokratischen Kontrolle entzieht. Wenn hier also Kontrolldefizite bestehen sollten, könnten Elemente der direkten Demokratie sozusagen als