

Sebastian Schäfer

Das politische System der Schweiz und Deutschlands. Direkte und repräsentative Demokratie im Vergleich

Ein Vorbild für Deutschland?

Bachelorarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2020 GRIN Verlag
ISBN: 9783346248831

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/923481>

Sebastian Schäfer

Das politische System der Schweiz und Deutschlands. Direkte und repräsentative Demokratie im Vergleich

Ein Vorbild für Deutschland?

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung: Gelsenkirchen

Fachbereich: KVD

Bachelorarbeit

Die direkte Demokratie in der Schweiz - Ein Vorbild für Deutschland?

Name: Sebastian Schäfer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Begriff der Demokratie und direkte Demokratie	1
2.1 Begriff der Demokratie	1
2.2 Begriff der direkten Demokratie	2
3. Das politische System der Schweiz	4
3.1 Historische Entwicklung des politischen Systems.....	8
3.2 Historische Entwicklung der direkten Demokratie.....	10
4. Das politische System der BRD	11
4.1 Historische Entwicklung des politischen Systems.....	14
4.2 Historische Entwicklung der direkten Demokratie.....	15
5. Ein Vergleich beider Systeme - Unterschiede und Gemeinsamkeiten	16
6. Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene in Deutschland und in der Schweiz	18
6.1 Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene in Deutschland	18
6.2 Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene in der Schweiz.....	19
6.3 Ein Vergleich wesentlicher Elemente	21
7. Direktdemokratische Elemente auf Landes- und Kantonsebene in Deutschland und in der Schweiz	22
7.1 Direktdemokratische Elemente auf Landesebene in Deutschland	22
7.2 Direktdemokratische Elemente auf Kantonsebene in der Schweiz.....	28
7.3 Ein Vergleich wesentlicher Elemente	31
8. Direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene in Deutschland und in der Schweiz	33
8.1 Direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene in Deutschland	33
8.2 Direktdemokratische Elemente auf Gemeindeebene in der Schweiz.....	37
8.3 Ein Vergleich wesentlicher Elemente	41

9. Die Schweiz - ein Vorbild? Vor- und Nachteile direkter Demokratie und ihre Verträglichkeit mit der repräsentativen Demokratie	42
10. Fazit.....	52
11. Literaturverzeichnis	54

1. Einleitung

In Deutschland wird der Ruf nach mehr politischer Beteiligung immer mal wieder laut.¹ Häufig wird die Schweiz als Vorbild direkter Demokratie angesehen. Tatsächlich hat das schweizer Volk eine Vielzahl von Möglichkeiten, direkten Einfluss auf die politische Willensbildung zu nehmen. In Deutschland sind diese Möglichkeiten weitaus weniger stark ausgeprägt. Dies hängt unter anderem mit der Ausgestaltung des politischen Systems, der repräsentativen Demokratie und durchaus auch mit historischen Ereignissen zusammen. Dennoch haben auch in Deutschland die Bürgerinnen und Bürger² die Möglichkeit, durch gewisse Verfahren am politischen Geschehen mitzuwirken. Im Verlauf der vorliegenden Arbeit werden sowohl die Eigenschaften beider politischen Systeme vorgestellt und miteinander verglichen als auch die Möglichkeiten der direkten Beteiligung in der Schweiz und in Deutschland ausgeführt. Ferner gilt es also zu klären, ob und inwieweit schweizer Strukturen in das politische System integriert werden können und ob dies sinnvoll ist, ob die Schweiz also ein Vorbild sein kann oder nicht.

2. Begriff der Demokratie und direkte Demokratie

2.1 Begriff der Demokratie

Etymologisch leitet sich der Begriff Demokratie aus dem Griechischen ab und ist aus zwei Wörtern entstanden. Zum einen von dem Begriff „demos“, was „das Volk“ bedeutet und zum anderen von „kratein“, was

¹ Merkel, W./Ritzi, C. (2017). Direkte Demokratie oder Repräsentation? Zum Reformbedarf liberal-repräsentativer Demokratie im 21. Jahrhundert. In: Merkel, W./Ritzi, C. (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS, S. 232. (künftig zitiert: Merkel / Ritzi, 2017)

² Gender Hinweis: Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet.

„herrschen“ meint.³ Demokratie ist dementsprechend auch als „Herrschaft des Volkes“ zu bezeichnen. Man könnte also annehmen, dass in demokratischen Staaten das Volk und somit die Bürger politische Entscheidungen direkt mitbestimmen können. Allerdings ist diese Form der politischen Mitgestaltung in repräsentativen Demokratien wie in Deutschland nicht als Regelfall vorgesehen. Gem. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Man könnte mithin denken, dass dies bedeutet, dass das Volk auch direkt an politischen Vorhaben beteiligt ist. Jedoch bestimmt Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, dass die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Es wird deutlich, dass gerade nicht das Volk, sondern bestimmte Organe in Vertretung für das Volk Entscheidungen treffen.

2.2 Begriff der direkten Demokratie

Der Begriff der direkten Demokratie bezeichnet alle Verfahren, die zum einen durch die Verfassung des jeweiligen Staates, zum anderen auch durch weitere Rechtsvorschriften ermöglicht werden. Diese Verfahren müssen dazu in der Lage sein, politische Vorhaben durch Abstimmungen selbst und unmittelbar entscheiden zu können oder auf die politischen Tagesordnungen zu setzen.⁴ Anders als in reinen repräsentativen Demokratien, in denen von den Bürgern gewählte Entscheider in Vertretung für das Volk Maßnahmen beschließen, beschließen in direkten Demokratien die Bürger jene Maßnahmen selbst. Ein Staat ist nicht entweder direktdemokratisch oder nicht direktdemo-

³ Frevel, B./Voelzke, N. (2017). Demokratie, Entwicklung, Gestaltung, Herausforderungen (3. Auflage). Wiesbaden: Springer VS, S. 4. (künftig zitiert: Frevel/Voelzke, 2017)

⁴ Kost, A. (2013). Direkte Demokratie (2. Auflage). Wiesbaden: Springer VS, S. 10. (künftig zitiert: Kost, 2013)

kratisch. Vielmehr lassen sich gewisse Ausprägungen an direkter Demokratie bestimmen. Deutlich wird das anhand der oben aufgeführten Definition. Ein Staat hat schon direktdemokratische Elemente, wenn die Bürger dazu in der Lage sind, gewisse Sachverhalte auf die Tagesordnung der Politik zu bringen. In Staaten, in denen die Bürger mehr Möglichkeiten haben, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, ist die Ausprägung der direkten Demokratie folglich stärker. Neben repräsentativen Demokratien und direktdemokratischen Staaten gibt es weitere, verschiedene demokratische Staatsformen.⁵ Es gibt jedoch gewisse Kriterien die vorliegen müssen, damit ein Staat als demokratisch bezeichnet werden und funktionieren kann.

Elementar ist zum einen die Volkssouveränität.⁶ Volkssouveränität meint, dass das Volk sich mit der Verfassungsgebung rechtlich als Staat gründet, es die regierenden Organe legitimiert und eine zentrale Position in der politischen Willensbildung innehat.⁷ Des Weiteren sind regelmäßige Wahlen, beispielsweise des Parlaments, essenziell für eine funktionierende Demokratie. Einmalige oder periodisch weit auseinanderliegende Wahlen führen noch nicht dazu, dass ein Staat eine Demokratie ist. Deutlich wird dies am Beispiel der Wahl von Adolf Hitler im Jahr 1933, der zwar formal demokratisch gewählt wurde, es ihm später jedoch an Legitimation fehlte.⁸ Zudem wird ein Mehrparteiensystem in einer Demokratie oft als obligatorisch angesehen. Die unterschiedlichen Parteien repräsentieren dann wiederum die Diversität der Gesellschaft.⁹ Auch eine Teilung der Gewalten ist in einer Demokratie eines der wichtigsten Kriterien, um eine zu hohe Machtkonzentration zu verhindern.¹⁰ Ein demokratischer Staat ist erst demokratisch,

⁵ Frevel/Voelzke, 2017, S. 6.

⁶ ebd., S. 72.

⁷ ebd., S. 73 f..

⁸ ebd., S. 75 f..

⁹ ebd., S. 80.

¹⁰ Ebd., S. 81.

wenn er ein Rechtsstaat ist. Diesen zeichnen unter anderem die Gesetzmäßigkeit, also die Gebundenheit an geltendes Recht durch die Verwaltung und Regierung, sowie die Unabhängigkeit der Gerichte aus.¹¹ Als letztes, wichtiges Kriterium für eine Demokratie ist die Sozialstaatlichkeit zu nennen. Diese ermöglicht jedem Bürger, unabhängig von wirtschaftlichen oder physischen Voraussetzungen, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.¹² Die Sozialstaatlichkeit weist der Regierung eine Verantwortlichkeit für die Bürger zu.

Insgesamt wird deutlich, dass diverse Kriterien in einem Staat erfüllt sein müssen, um diesen als Demokratie bezeichnen zu können.

3. Das politische System der Schweiz

Grundsätzlich ist der schweizer Staat gem. Art. 3 und Art. 5 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) ein föderaler Rechtsstaat. Das politische System der Schweiz weist in gewissen Strukturen Gemeinsamkeiten mit anderen föderalen Rechtsstaaten auf. Dennoch ist die Ausgestaltung der direkten Demokratie und des Mitbestimmungsrechts der schweizer Bürger ein Alleinstellungsmerkmal aller Demokratien.¹³ Die Zuordnung zu den Systemen der parlamentarischen Demokratie oder einer präsidentialen Demokratie gelingt aufgrund der Besonderheiten nicht. Vielmehr lässt sich ein eigener Begriff für das System bestimmen, welcher die Schweiz als „versammlungsunabhängiges Direktorialsystem“ bezeichnen lässt.¹⁴

In der Schweiz findet eine Gewaltenteilung in Form einer Dreiteilung in Exekutive, Legislative und Judikative statt. Diese erstreckt sich über alle Ebenen des föderalen Systems, also den Bund, die Kantone und

¹¹ Frevel/Voelzke, 2017, 85 f..

¹² ebd., S. 86.

¹³ Linder, W. (2009). Das politische System der Schweiz. In: Ismayr, W. (Hrsg.) (2009). Das politische System Westeuropas (4. Auflage). Wiesbaden: Springer VS, S. 567. (künftig zitiert: Linder, 2009)

¹⁴ Vatter A. (2018). Das politische System der Schweiz (3. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 50. (künftig zitiert: Vatter, 2018)

die Gemeinden.¹⁵ Die rechtssetzenden Kompetenzen der Gemeinden sind hinsichtlich ihrer Ausprägung nicht mit denen der Kantone oder gar des Bundes gleichzusetzen.¹⁶ Das politische System der Schweiz sieht davon ab, ein exponiertes Staatsoberhaupt zu bestimmen.¹⁷ Der Verzicht auf ein Staatsoberhaupt ist ebenfalls eine Besonderheit, da alle demokratischen Staaten in Westeuropa an der Spitze ihres Systems einen Regierungschef bestellt haben.¹⁸

Der Bundesrat, der gem. Art. 175 Abs. 1 BV aus sieben gleichgestellten¹⁹ Mitgliedern besteht, stellt nach Art. 174 BV im dreiteiligen politischen System die oberste leitende und vollziehende Gewalt, die Exekutive, dar. Die sieben Mitglieder des Bundesrates haben ihr Amt gem. Art. 175 Abs. 3 BV für vier Jahre inne. Gewählt wird der Bundesrat gem. Art. 175 Abs. 2 BV von der Bundesversammlung. Grundsätzlich bestimmt der Bundesrat nach Art. 180 Abs. 1 BV die allgemeinen Ziele der Regierungspolitik sowie die jeweiligen Mittel, die dafür zur Verfügung stehen sollen. Darüber hinaus unterliegt er gem. Art. 180 Abs. 2 BV der Informationspflicht, von der er nur dann befreit ist, sofern ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse der Geheimhaltung überwiegt. Neben der leitenden und vollziehenden Funktion hat der Bundesrat zusätzlich nach Art. 182 Abs. 1 BV noch eine Rechtssetzungskompetenz, die ihm für Verordnungen übertragen wurde. Diese Kompetenz muss ihm allerdings durch die Verfassung oder andere Gesetze übertragen worden sein. Diese Befugnisse sind jedoch sehr beschränkt und gem. Art. 185 Abs. 3 BV nur dann im Kompetenz-

¹⁵ Linder, 2009, S. 569.

¹⁶ Bützer M. (2007). Direkte Demokratie in Schweizer Städten, Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich (1. Auflage) Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 89. (künftig zitiert: Bützer, 2007)

¹⁷ Linder, 2009, S. 571.

¹⁸ Ismayr, W. (2009). Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr, W. (Hrsg.) (2009). Das politische System Westeuropas (4. Auflage) Wiesbaden: Springer VS, S. 16.

¹⁹ Vatter, 2018, S. 50.

bereich des Bundesrates, wenn ein eingetretener oder kurz bevorstehender schwerer Schaden für die öffentliche Ordnung oder die innere oder äußere Sicherheit zu begegnen ist. Neben der Verordnungsermächtigung zum Schutz der inneren und äußeren Sicherheit hat der Bundesrat ebenfalls gem. Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) die Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen, zu ändern oder zu kündigen. Der föderale Aufbau und die ausgeprägten Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden werden dadurch gewahrt, dass solche Verordnungen gem. Art 185 Abs. 4 BV stets zu befristen sind. Deutlich wird die Kompetenzverteilung hin zu den Kantonen und Gemeinden dadurch, dass durch den Art. 7d Abs. 2 RVOG die Verordnung dann außer Kraft tritt, wenn die Bundesversammlung eine neue Verordnung erlässt, die dann anstelle der alten Verordnung tritt. Ferner tritt sie außer Kraft, wenn sie durch den Bundesrat erlassen wurde oder wenn der Entwurf des Bundesrates nicht die Zustimmung und somit erforderliche Schranke der Bundesversammlung passiert.

Wie bereits erläutert, verzichtet die Schweiz auf ein herausgestelltes Staatsoberhaupt. Diese Funktion wird dem Bundespräsidenten in gewisser Weise übertragen,²⁰ welcher gem. Art. 176 Abs. 1 BV den Vorsitz im Bundesrat führt und gem. Art. 176 Abs. 2 BV von der Bundesversammlung jährlich neu aus einem der 7 Mitglieder des Bundesrates gewählt wird. Er ist als sogenannter „Primus inter Pares“²¹ anzusehen, was ihm angesichts der Gleichstellung der sieben Bundesräte keine besonderen Befugnisse erteilt, sondern lediglich repräsentativer Natur ist. Weiter sind die sieben Bundesräte jeweils Vorsitzende in den sieben Departements, also Aufgabenfeldern, die mit den in Deutschland bekannten Ministerien gleichzusetzen sind.²²

²⁰ Linder, 2009, S. 567.

²¹ Vatter, 2018, S. 51.

²² ebd., S. 50.

Eine weitere Besonderheit stellt das nicht vorhandene Misstrauensvotum seitens des Parlaments gegenüber den Bundesräten dar. Auch der Bundesrat kann das Parlament nicht vor Ablauf der Amtszeit auflösen.²³ Es bleibt folglich nur die Nichtwiederwahl, um einen politischen Akteur nicht erneut in ein Amt zu heben.

Die Bundesversammlung, also das schweizer Parlament²⁴, besteht gem. Art. 148 Abs. 2 BV aus zwei gleichgestellten Kammern: Dem Nationalrat und dem Ständerat. Nach Art. 148 Abs. 1 BV übt die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus. Anders als der Wortlaut der Verfassung vermuten lässt, hat die Bundesversammlung jedoch keine breit gefächerten Weisungsbefugnisse gegenüber der Exekutive und Judikative.²⁵ Die Bundesversammlung stellt im dreiteiligen politischen System die Legislative dar, da sie gem. Art. 163 Abs. 1 BV rechtssetzende Bestimmungen in der Form von Gesetzen des Bundes und Verordnungen erlässt. Aus Art. 149 Abs. 1 BV ergibt sich, dass der Nationalrat aus 200 Abgeordneten des Volkes besteht und dementsprechend das Volk vertritt. Der Ständerat besteht gem. Art. 150 Abs. 1 BV aus 46 Abgeordneten der Kantone und vertritt somit die Kantone.

Die oberste rechtssprechende Behörde, die Judikative, ist, wie aus Art. 188 Abs. 1 BV hervorgeht, das Bundesgericht. Die 38 Richter, die durch die Bundesversammlung gewählt werden, haben ihr Amt für sechs Jahre inne. Das Bundesgericht fungiert als letztinstanzliche Gerichtsbarkeit sowohl in zivil und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten als auch in Streitigkeiten zwischen den Staatsebenen. Darüber hinaus stellt das Bundesgericht die letzte Instanz bei der Verletzung für die durch die Verfassung geschützten Rechtsgüter dar.²⁶

²³ Linder, 2009, S. 571.

²⁴ Vatter, 2017, S. 51.

²⁵ ebd., S. 51.

²⁶ ebd., S. 51.

Die Schweiz wird neben der besonderen Ausgestaltung der direkten Demokratie auch als Paradebeispiel der Konkordanzdemokratie angesehen.²⁷ Grund hierfür ist die sehr heterogene und historisch bedingt von tiefen Rissen gesplante Gesellschaft in der Schweiz.²⁸ Die se würde bei reinen Mehrheitswahlen dazu führen, dass weniger stark repräsentierte Gruppen kaum eine Möglichkeit hätten, ihre Interessen zu realisieren.²⁹ Angesichts der vielen Minderheiten in der Schweiz könnten Entscheidungen ohne vorherige Konsensbildung im Rahmen des reinen Mehrheitswahlsystems dazu führen, dass Wahlen und Abstimmungen immer zu dem gleichen Ergebnis führen würden und eine absolute Mehrheit wohl die Ausnahme wäre. Das Besondere an einer Konkordanzdemokratie sind gemeinsame Verhandlungen der politischen Führungskräfte über bestimmte Sachverhalte. Die weniger stark repräsentierten Gruppen werden beispielsweise bei politischen Entscheidungsprozessen im Vorfeld angehört, um so auch ihren Interessen während des Entscheidungsfindungsprozess Bedeutung beizumessen zu können. Hier hat insbesondere die Konsensbildung ein erhebliches Gewicht,³⁰ um die Interessen aller Gruppen zu berücksichtigen.

3.1 Historische Entwicklung des politischen Systems

Um die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz verstehen zu können, ist eine historische Betrachtung notwendig. Der Ursprung für die bis heute unverwechselbare Ausgestaltung direkt demokratischer Verfahren sowie einige Charakteristika des politischen Systems ist auf Ereignisse bis zum Ende des 18. Jahrhunderts zurück-

²⁷ Vatter, 2018, S. 539.

²⁸ Schmidt, M., G. (2019). Demokratietheorien, Eine Einführung (6. Auflage) Wiesbaden: Springer VS, S. 322. (künftig zitiert: Schmidt, 2019).

²⁹ Frevel/Voelzke, 2017, S. 127.

³⁰ ebd., S. 128.

zuföhren. Der föderale Aufbau der Schweiz und die umfassende Souveränität der einzelnen Kantone Ende des 18. Jahrhunderts war richtungsweisend für die noch heute einmalige Volkssouveränität. Ein Grund für den stark ausgeprägten Föderalismus ist die Heterogenität des Volkes. Neben der Viersprachigkeit³¹ zeichnete sich die Schweiz durch eine hohe Diversität sowohl an Kulturen als auch Ethnien aus.³² Der Föderalismus und damit die Wahrung der einzelnen Interessen der verschiedenen Gruppen erfuhr kurz vor der Jahrhundertwende eine kurze Unterbrechung, als die Schweiz im Jahre 1798 von den Franzosen überfallen wurde.³³ Der Verlust der Teilautonomie währte jedoch nicht lange und bis zur Staatsgründung, dem Bundesstaat in seiner heutigen Form sowie der Verabschiedung der Bundesverfassung im Jahre 1848,³⁴ unterlag die Schweiz einer Vielzahl an politischen Veränderungen. In dieser Zeit gab es in vielen Staaten Europas diverse Veränderungen, durch die sie zu einheitlichen, homogenen Nationalstaaten wurden.³⁵ Aufgrund der Heterogenität der schweizer Bevölkerung waren die Staatsgründer daran interessiert, die einzelnen Interessen zu wahren und den bereits vorherrschenden Föderalismus zu festigen.³⁶

Allerdings war die Wahrung föderaler Strukturen und Interessen keine Entscheidung, die die politischen Entscheidungsträger selbst eingeleitet hätten. Damit die Bundesverfassung die notwendige Mehrheit im Volk erreichen konnte, mussten die politischen Akteure den Kantonen diverse Befugnisse und Kompetenzen einräumen.³⁷ Ein Großteil der politischen Entscheidungsmaxime verblieb so im Kompetenzbereich der Kantone. Die Bundesverfassung war demnach ein Kompromiss

³¹ Linder, 2009, S. 568.

³² Vatter, 2018, S. 444.

³³ Linder, 2009, S. 567.

³⁴ ebd., S. 568.

³⁵ Vatter, 2018, S. 444.

³⁶ ebd., S. 444.

³⁷ Linder, 2009, S. 568.

zwischen den Befürwortern eines homogen orientierten Nationalstaats und den föderal orientierten Bürgern.

3.2 Historische Entwicklung der direkten Demokratie

Bereits vor der Verabschiedung der Bundesverfassung im Jahre 1848 waren plebiszitäre Elemente in der Verfassung der Schweiz verankert. Wie bereits erläutert, konnte die Bundesverfassung nur mit der Zustimmung des Volkes verabschiedet werden. Die Entwicklung und Etablierung direktdemokratischer Verfahren war ein Prozess und geschah nicht in allen Kantonen gleichzeitig. Bereits im Jahre 1848 gewährte man den Bürgern die Möglichkeit zur Total- oder Teilrevision der Verfassung, das sogenannte obligatorische Referendum.³⁸ 1874 hatten die Bürger zuerst auf Bundesebene die Möglichkeit, über alle vom Parlament beschlossenen Gesetzesentwürfe abzustimmen. Diese Möglichkeit der direkten Mitwirkung an Gesetzesvorhaben wird als fakultatives Referendum bezeichnet.³⁹ Im Jahre 1891 gab es dann abschließend die Möglichkeit der Volksinitiative, die es den Bürgern ermöglichte, dem Parlament Vorschläge für Verfassungsänderungen zu unterbreiten. Nach einer Beratung hatte das Parlament demnach dem Volk einen Entwurf zur Abstimmung vorzulegen.⁴⁰

In den einzelnen Kantonen war die Entwicklung der direkten Mitbestimmung an Gesetzesvorhaben sehr unterschiedlich. In einigen Kantonen war das obligatorische Verfassungsreferendum bereits in den Kantonsverfassungen vor 1874 verankert. Mit der Verabschiedung der Bundesverfassung wurde den Bürgern nun auch garantiert, bei Änderungen der Kantonsverfassungen mit Hilfe eines obligatorischem Verfassungsreferendum oder per Volksinitiative direkt mitbestimmen zu können. Weiterhin räumten die Kantone den Bürgern im Verlauf der

³⁸ Linder, 2009, S. 568.

³⁹ ebd., S. 568.

⁴⁰ ebd., S. 569.

1860er Jahre immer weitere Mitbestimmungsrechte an der Gesetzgebung ein.⁴¹ In dieser Zeit wurde das Fundament für die bis heute existierende starke Volkssouveränität geschaffen, da seitdem, vor allem auf kantonaler Ebene, der dynamische Prozess der Entwicklung der direkten Demokratie weitestgehend beendet ist.⁴²

Es wird deutlich, dass sich die direkte Demokratie in der Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene sehr unterschiedlich entwickelt hat. In den meisten Kantonen hatten die Bürger jedoch schon vor der Etablierung auf Bundesebene die Möglichkeit, direkt auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken.

4. Das politische System der BRD

Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) ist gem. Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) ein demokratischer Bundesstaat und ein föderaler Staat. Nach der Verfassung der BRD gliedert sich die Staatsgewalt in drei Gewalten: Die Exekutive, die Judikative und die Legislative. Diese üben zusammen die Staatsgewalt aus. Da das Volk in Deutschland Vertreter wählt, die ihre Interessen wahren und vertreten, ist die Bundesrepublik Deutschland als repräsentative Demokratie anzusehen.⁴³ Die repräsentative Demokratie lässt sich dem System der parlamentarischen Demokratie zuordnen. Neben dem Parlament sind auch ein Regierungschef, der Kanzler, sowie ein Staatsoberhaupt, der Bundespräsident, etabliert. Der Bundespräsident hat in parlamentarischen Demokratien jedoch nur wenig Befugnisse. Ihm werden in der Regel lediglich repräsentative Aufgaben zugesprochen.⁴⁴

Die drei Gewalten sind sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vorhanden. Die Befugnisse der Gesetzgebung haben allerdings nur der Bund und die Länder. Auch die Judikative ist nur auf Ebene des

⁴¹ Vatter, 2018, S. 362f.

⁴² ebd., S. 363.

⁴³ Frevel/Voelzke, 2017, S. 118.

⁴⁴ ebd., S. 121 f.

Bundes und der Länder zu finden.⁴⁵ Zwar haben Gemeinden die Möglichkeit, eigene Verordnungen und Satzungen zu erlassen, sie sind aber hauptsächlich ausführende Gewalt der Länder und des Bundes.⁴⁶ Den Gemeinden kommt demnach keine eigene Rechtssetzungskompetenz zu. Die Legislative bildet auf Bundesebene der Bundestag zusammen mit dem Bundesrat, auf Landesebene kommt diese Funktion den Parlamenten der einzelnen Länder zu.⁴⁷ Die Abgeordneten des Bundestages werden, wie aus Art. 38 Abs. 1 GG hervorgeht, vom Volk direkt gewählt und haben gem. Art. 39 Abs. 1 GG ihr Amt für vier Jahre inne. Seit 2002 sind mindestens 598 Abgeordnete in den Bundestag zu wählen⁴⁸, aktuell sind durch diverse Überhangmandate 709 Abgeordnete in den Bundestag ernannt worden.⁴⁹

Da die BRD durch Art. 20 Abs. 2 GG ein föderaler Bundesstaat ist, sind auch die Interessen der einzelnen Bundesländer zu gewähren. Dies wird durch den Bundesrat gewährleistet, der nach Art. 50 GG sicherstellt, dass die Länder bei der Gesetzgebung mitwirken können. Der Bundesrat wird nach Art. 51 Abs. 1 GG aus Mitgliedern der Parlamente der einzelnen Länder gebildet. Wie viele Mitglieder die einzelnen Länder entsenden können, richtet sich nach der Einwohnerzahl der Bundesländer. Dies geht aus Art. 51 Abs. 2 GG hervor. Die Mitglieder des Bundesrates können nicht direkt vom Volk gewählt werden, sie werden von den einzelnen Landesparlamenten selbst bestimmt und entsendet. Dies ist Art. 51 Abs. 1 zu entnehmen. Aktuell

⁴⁵ Bogumil, J. (2007). Regierung und Verwaltung. *Politische Bildung*, Heft 04/2007 S. 38. (künftig zitiert: Bogumil, 2007)

⁴⁶ Bogumil, 2007, S. 40.

⁴⁷ ebd., S. 39.

⁴⁸ Ismayr, W. (2009). Das politische System Deutschlands. In: Ismayr, W. (Hrsg.) (2009). *Das politische System Westeuropas* (4. Auflage) Wiesbaden: Springer VS, S. 520. (künftig zitiert: Ismayr, 2009)

⁴⁹ Deutscher Bundestag: Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag, (28.01.2019). Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_19wp [20.04.2020].

besteht der Bundesrat aus 69 Mitgliedern.⁵⁰ Die gesetzgebende Gewalt auf Länderebene, in diesem Zusammenhang am Beispiel von Nordrhein-Westfalen, wird gem. Art. 30 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) vom Landtag ausgeübt. Auch hier werden die Mitglieder vom Volke in Wahlen bestimmt.

Die Bundesregierung, also die Exekutive auf Bundesebene, besteht nach Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Die Wahl beider Organe ist durch das Volk nicht direkt möglich. In Deutschland wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten gem. Art. 63 Abs. 1 GG durch den Bundestag gewählt. Die einzelnen Minister werden, nachdem sie vom Bundeskanzler vorgeschlagen wurden, vom Bundespräsidenten ernannt. Dies ergibt sich aus Art. 64 Abs. 1 GG. Gem. Art. 65 Abs. 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik. Die einzelnen Minister leiten ihre jeweiligen Ressorts. Im politischen System der BRD ist es nach den Art. 67 und 68 GG möglich, dem Bundeskanzler das Misstrauen auszusprechen. Unter gewissen Voraussetzungen ist es auch realisierbar, dass der Bundestag aufgelöst wird. In NRW besteht die Landesregierung, also die Exekutive, gem. Art. 51 1 LV NRW,⁵¹ aus dem Ministerpräsidenten, der nach Art. 52 Abs. 1 LV vom Landtag gewählt wird, und den Landesministern, die wiederum gem. Art. 52 Abs. 3 LV vom Ministerpräsidenten ernannt werden. Nach § 40 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bildet der Gemeinderat mit dem Bürgermeister als Mitglied kraft Gesetzes die Exekutive.

Auch die Judikative erstreckt sich nicht über alle Ebenen des föderalen Systems. Wie aus Art. 92 GG hervorgeht, wird die rechtssprechende Gewalt lediglich durch das Bundesverfassungsgericht und den Gerichten der Länder ausgeübt. Dies ist die logische Schlussfolgerung aus der fehlenden Rechtssetzungskompetenz der Kommunen.

⁵⁰ Ismayr, 2009, S. 525.

⁵¹ Hinweis: Im Folgenden sind Artikel der LV solche der LV NRW.

4.1 Historische Entwicklung des politischen Systems

Prägend für das heute existierende politische System waren insbesondere die letzten 200 Jahre. Erste Vorläufer des in der gegenwärtigen Zeit bestehenden Bundesstaats gab es nach dem Zerfall des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nationen“ im Jahre 1806, als sich im Jahre 1815 die 39 selbstständigen deutschen Territorialstaaten zum Deutschen Bund zusammenschlossen. Formal handelte es sich nicht um einen Bundesstaat. Es ging primär um die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit des Landes.⁵² Die föderalen Strukturen führten im weiteren Verlauf dazu, dass mit der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 die Kompetenzen des Bundes stark eingeschränkt wurden. Dies war eine Folge des Art. 5 der Verfassung des Deutschen Reiches. Die Verfassung wurde insbesondere durch den preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck geprägt, da die Vormachtstellung Preußens rund zweidrittel des Deutschen Reiches ausmachte.⁵³ Art. 5 der Verfassung sprach die Gesetzgebung dem Reichstag und Bundesrat in gleichen Teilen zu. Wie auch heute wahrte der Bundesrat die Interessen der einzelnen Länder.

Erste Gemeinsamkeiten mit dem heute existierenden System der BRD waren jedoch erst mit der Verabschiedung der Weimarer-Reichsverfassung im Jahr 1919 erkennbar. Erstmals existierte in Deutschland eine parlamentarische Demokratie, da es nach den Art. 20 ff. Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom Volk gewählte Volksvertreter gab, die die Interessen des gesamten Volkes vertraten. Es bestand nun ein gleiches Wahlrecht, sowohl auf Reichs- als auch auf Landesebene. Ebenso erhielt das Wahlrecht für Frauen Einzug in die Verfassung.⁵⁴

⁵² Ismayr, 2009, S. 515.

⁵³ ebd., S. 515.

⁵⁴ ebd., S. 515.

Die Entdemokratisierung der Weimarer Republik hin zum Dritten Reich war kein plötzliches Ereignis, sondern vielmehr ein schleichernder Prozess, der bereits um 1930 durch die in Art. 48 WRV eigentlich für extreme Notstände vorgesehene Präsidialherrschaft angestoßen wurde.⁵⁵ Von dieser Ausnahmeregelung wurde bis zur Gründung des Dritten Reichs mit der Wahl von Adolf Hitler zum 1933 zum Reichskanzler immer häufiger Gebrauch gemacht.⁵⁶ Von da an war es schwierig, die Weimarer Republik ohne Einschränkungen als demokratischen Staat zu bezeichnen.

Die BRD erlebte bis zu ihrer Gründung 1949 eine Vielzahl an politischen Veränderungen. Insbesondere die letzten 200 Jahre waren prägend für die heutige Ausgestaltung des politischen Systems und die Verfassung, wie wir sie heute kennen. Ganz entscheidend waren jedoch die Lehren aus der Weimarer Verfassung, die das politische System der BRD in seiner heutigen Ausgestaltung maßgeblich geprägt haben.⁵⁷

4.2 Historische Entwicklung der direkten Demokratie

Die Möglichkeiten der direkten Beteiligung an politischen Entscheidungen divergierten in den letzten 200 Jahren stark. Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts forderten einige liberale Akteure die Volkssouveränität. Das Volk sollte dazu in der Lage sein, sowohl Gesetze zu beschließen als auch die Regierung zu wählen. Diese Vorschläge fanden zur damaligen Zeit jedoch keine Mehrheiten und so gab es zu Zeiten des Deutschen Reichs keinerlei direktdemokratischen Elemente.⁵⁸ Die Weimarer Reichsverfassung sah in den Artikeln 73 bis 76 den

⁵⁵ Hartmann, J. (2013). Das politische System der BRD im Kontext. Eine Einführung (2. Auflage). Wiesbaden: Springer VS, S. 32. (künftig zitiert: Hartmann, 2013)

⁵⁶ Hartmann, 2013, S. 32.

⁵⁷ ebd., S. 33.

⁵⁸ Wiegand, H. J. (2004). Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, S. 35 f.

Volksentscheid als direkte Mitbestimmungsmöglichkeit vor. Den stimmberechtigten Bürgern war es möglich, dem Reichstag ein Volksbegehren in Form eines Gesetzesvorhabens vorzulegen. Hierzu mussten die Unterschriften von 10 Prozent der stimmberechtigten eingeholt werden. Im Falle der Ablehnung durch den Reichstag musste über den Vorschlag ein Volksentscheid durchgeführt werden. Die erste Volksabstimmung auf deutschem Boden gab es jedoch auf Landesebene, als im April 1919 in Baden die erste demokratische Landesverfassung per Volksabstimmung verabschiedet wurde.⁵⁹

Auch wenn theoretisch die Möglichkeit der direkten Beteiligung an Gesetzesvorhaben bestand, wurde kaum von dieser Möglichkeit der direkten Beteiligung Gebrauch gemacht. Von allen drei Volksbegehren, die in den Jahren des Bestands der Weimarer Republik durchgeführt wurden, fand keins die Mehrheit in der Bevölkerung.⁶⁰ In der Zeit von 1933-1945 gab es drei Referenden, an deren demokratischen Charakter jedoch stark gezweifelt werden kann, da allesamt nicht unter freien Wahlen stattfanden,⁶¹ sie also ein wesentliches Element von demokratischen Wahlen vermissen ließen.

5. Ein Vergleich beider Systeme - Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Während das politische System der Schweiz seit Mitte des 19. Jahrhunderts sehr konstant war und kaum durch die politischen Spannungen innerhalb Europas beeinflusst wurde, unterlag das politische System in Deutschland in den letzten 200 Jahren diversen, teils erheblichen Veränderungen. Die Schweiz ist seit der Verabschiedung ihrer Verfassung im Jahr 1848 ein demokratisch-föderaler Bundesstaat.

⁵⁹ Bundesarchiv, Der lange Weg zur badischen Republik – Die badischen Verfassungen von 1818 und 1919. Neunte Carl-Schurz-Vorlesung mit Prof. Dr. Ewald Grothe, Abrufbar unter: https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Artikel/Ueberuns/Dienstorte/Rastatt-Aktuelles/2018-08-28_neunte_csv_GW5.html [24.04.2020].

⁶⁰ Kost, 2013, S. 19f.

⁶¹ ebd., S. 21.

Deutschland war zur Zeit des Deutschen Reichs eine konstitutionellen Monarchie, in der Weimarer Republik eine parlamentarische Demokratie und zu Zeiten des Dritten Reichs durch eine Diktatur demokratisch geschwächt. Deutschland war demnach durch eine Vielzahl an politischen Systemen geprägt. Seit 1949 ist die Bundesrepublik Deutschland wieder eine parlamentarische Demokratie und ein föderaler Bundesstaat. In der heutigen Form besteht Deutschland erst seit der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland am 3. Oktober 1990.

Anders als die BRD wird die Schweiz häufig nicht als parlamentarische Demokratie, sondern als ein Direktorialsystem bezeichnet. Ferner verzichtet die Schweiz auf ein herausgestelltes Staatsoberhaupt, in Deutschland kommt diese repräsentative Funktion dem Bundespräsidenten zu. In beiden Ländern verteilt sich die Macht auf drei Ebenen: Die Judikative, die Legislative und die Exekutive. Anders als in Deutschland erstrecken sich die drei Gewalten jedoch auf alle Ebenen des föderalen Staates, sogar bis auf die Ebene der Gemeinden. Darüber hinaus zeichnet sich das politische System der Schweiz durch eine fehlende starke Opposition, wie man sie aus Deutschland kennt, aus.⁶² Hier geht es vielmehr darum, einen Konsens zwischen allen Parteien zu finden. Es ist also von herausragender Bedeutung, dass ein Konsens bei jeder Entscheidung gefunden wird, mit der sich alle beteiligten Parteien arrangieren können. Dieses System der oben näher erläuterten Konkordanzdemokratie ist in Deutschland nicht zu finden. In beiden Ländern können die stimmberechtigten Bürger Vertreter wählen. In Deutschland wählen die Bürger Abgeordnete in den Bundestag und Bundesrat. In der Schweiz werden die Volksvertreter in den Nationalrat und im anderen Fall in den Ständerat gewählt. Beide Parlamente sind für die Gesetzgebung zuständig. Überdies besteht in Deutschland die Möglichkeit des Misstrauensvotums, welches in der Schweiz so nicht vorgesehen ist.

⁶² Schmidt, 2019, S. 311.

Allerdings kommt den Bürgern in der Schweiz die Kompetenz zu, selbst über Gesetzesvorhaben abzustimmen und direkt an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Diese Möglichkeiten sind in Deutschland stark begrenzt. Inwieweit die Bürger in der Schweiz und in Deutschland dazu in der Lage sind, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen, wird im Folgenden näher erläutert und gegenübergestellt.

6. Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene in Deutschland und in der Schweiz

6.1 Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene in Deutschland

Direktdemokratische Elemente auf Ebene des Bundes sind in Deutschland kaum vorhanden und stellen allenfalls eine Ausnahme dar. Die Verfassung sieht lediglich in einem Fall unumstritten die direkte Beteiligung der Bürger durch Volksentscheid, auch obligatorisches Referendum genannt, vor. Die Möglichkeit der direkten Beteiligung ergibt sich unmittelbar aus dem Art. 29 GG. Nach Art. 29 Abs. 2 und 3 GG. So ist bei der Neugliederung des Bundesgebiets das Volk in Form eines Volksentscheids an der Entscheidung direkt zu beteiligen. Allerdings steht das Recht, an dem Volksentscheid teilzunehmen, nur den Bürgern zu, die in den betroffenen Ländern ihren Wohnsitz haben. Ein Recht, eine Neugliederung des Bundesgebiets selbst zu initiieren, kommt den Bürgern jedoch nicht zu.⁶³ Ein Volksentscheid, an dem alle Bürger zusammen auf Bundesebene teilnehmen, ist daher unter den aktuell geltenden Gesetzen nicht möglich.

Umstritten ist der Fall der direkten Beteiligung der Bürger im Zusammenhang mit der Verfassungsablösung nach Art. 146 GG. Der Art. 146 GG normiert, dass eine neue Verfassung dann in Kraft tritt, wenn sie „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen

⁶³ Kost, 2013, S. 68.

worden ist“. Der Wortlaut lässt vermuten, dass im Falle der Verfassungsablösung das Volk direkt mit einzubeziehen ist. Grundsätzlich hätte das Volk also die Möglichkeit, selbst über eine neue Verfassung im Rahmen einer Volksabstimmung zu entscheiden. Denkbar ist auch die Wahl einer parlamentarischen Versammlung durch das Volk, die dann in Vertretung über eine neue Verfassung abstimmt,⁶⁴ sodass die parlamentarische Demokratie im Vordergrund bleibt.

6.2 Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene in der Schweiz

Die Schweiz zeichnet sich durch eine Vielzahl von Möglichkeiten der direkten Demokratie auch auf Bundesebene aus. Zu nennen sind hier die Volksinitiative auf Teil- und Totalrevision der Verfassung sowie das obligatorische Verfassungsreferendum mit dem erweiterten und fakultativen Gesetzesreferendum. Zusätzlich räumt das Staatsvertragsreferendum den Bürgern außenpolitisches Mitspracherecht ein. Des Weiteren wird auf Bundesebene sowohl das fakultative als auch das obligatorische Staatsvertragsreferendum verfassungsrechtlich gewährleistet.⁶⁵

Dass die direkte Beteiligung an der Gesetzgebung, auch auf Bundesebene, für die Schweiz von hoher Bedeutung ist, wird durch ihre Aufnahme in die Bundesverfassung deutlich. Das obligatorische Referendum wird durch den Art. 140 BV verfassungsrechtlich gesichert. Demnach sind dem Volk und den Ständen gem. Art. 140 Abs. 1 lit. a BV Änderungen der Bundesverfassung zwingend vorzulegen. Die Hürde einer Verfassungsänderung ist somit um ein Vielfaches höher, da es nicht nur die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger bedarf, sondern auch die Mehrheit der Kantone, die der Verfassungsänderung zustimmen müssen. Weiterhin sind gem. Art. 140 Abs. 1 lit. b BV Beitrittsvor-

⁶⁴ Jarass, H. D. (2012). In: Jarass, H. D./Pieroth B. (Hrsg.) (2012). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 146, Rn. 3.

⁶⁵ Vatter, 2018, S. 365.

haben zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, wie beispielsweise der Europäischen Union, dem obligatorischen Referendum, auch obligatorisches Staatsvertragsreferendum genannt, zu unterziehen. Des Weiteren sind gem. Art. 140 Abs. 1 lit. c BV für dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsrang dem Volk und dem Ständemehr dann vorzulegen, wenn die Geltungsdauer des Gesetzes ein Jahr übersteigt. Staatsverträge mit bedeutsamen, rechtssetzenden Bestimmungen unterliegen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Sie können also auf Verlangen des Volkes zur Abstimmung herangezogen werden.⁶⁶

Gewisse Vorhaben werden allerdings nur dem Volk und nicht zusätzlich dem Ständemehr zur Abstimmung vorgelegt. Gem. Art. 140 Abs. 2 lit. a BV werden dem Volk die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung zur Abstimmung vorgelegt. Ferner stimmt das Volk gem. Art. 140 lit. b. über die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung ab, die von der Bundesverfassung abgelehnt worden sind. Überdies ist den Bürgern gem. Art. 140 Abs. 2 lit. c BV die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, in den Fällen vorzulegen, in denen Uneinigkeit zwischen beiden Räten herrscht. Anders als nach Art. 140 Abs. 1 BV sind die Vorhaben hier nur dem Volk und nicht auch dem Ständemehr vorzulegen.

Im Rahmen der Volksinitiative haben die Bürger auf Bundesebene die Möglichkeit, entsprechend der Art. 138 und Art. 139 BV eine Total- sowie Teilrevision der Bundesverfassung zu initiieren. Für die Totalrevision der Bundesverfassung werden hierfür gem. Art. 138 Abs. 1 BV 100.000 Unterschriften stimmberechtigter Bürger benötigt. Sind die notwendigen Stimmen innerhalb von 18 Monaten erreicht, so ist die Initiative dem Volk gem. Art. 138 Abs. 2 BV zur Abstimmung vorzulegen. Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung richtet sich nach Art. 139 BV. Gem. Art. 139 Abs. 1 BV werden ebenfalls

⁶⁶ Vatter, 2018, S. 367.

100.000 Unterschriften stimmberechtigter Bürger benötigt.. Nach Art. 139 Abs. 2 BV kann das Begehren als ausgearbeiteter Gesetzesentwurf oder als allgemeine Anregung eingehen. Nach Art. 139 Abs. 3 BV darf die Initiative nicht gegen die allgemeine Form, die Einhaltung der Materie oder Genen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstoßen. In diesen Fällen würde sie als ganz oder teilweise ungültig erklärt werden. Auf Bundesebene gibt es somit lediglich ein Initiativrecht für die Änderung der Verfassung, nicht aber für einfache Bundesgesetze.

Anders als bei Verfassungsänderungen sind Gesetzesänderungen oder Beschlüsse des einfachen Rechts nicht wie beim obligatorischen Verfassungsreferendum automatisch dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Bürger haben allerdings das Recht, gem. Art 141 Abs. 1 BV, über Bundesgesetze und Beschlüsse abzustimmen, wenn dies insgesamt mindestens 50.000 stimmberechtigte Bürger oder 8 Kantone innerhalb von 100 Tagen fordern. Das Gesetz bleibt Erlassen, wenn die Mehrheit der Stimmenden diesem Gesetz oder Beschluss zustimmen. In den Fällen, in denen die Beschlüsse sowohl dem Volk als auch dem Ständemehr vorzulegen sind, bedarf es sowohl der Mehrheit aus dem Volk als auch der Mehrheit aus dem Ständemehr, wie dem Art. 142 BV zu entnehmen ist.

Betrachtet man die Vorhaben, die sowohl dem Volk als auch den Ständen zu unterbreiten sind, so wird deutlich, dass es für eine Verfassungsänderung hohe Anforderungen gibt. Das Parlament muss, um die Verfassung zu ändern, erhebliche Hürden überwinden.

6.3 Ein Vergleich wesentlicher Elemente

Bei Betrachtung der direktdemokratischen Elemente auf der Bundesebene in Deutschland und in der Schweiz werden die Unterschiede, bedingt durch die Ausgestaltung des politischen Systems, deutlich.

Wie bereits dargestellt, ist die Möglichkeit der direkten Beteiligung an Gesetzen und Beschlüssen auf Bundesebene in Deutschland so gut

wie nicht existent. Lediglich in einem Ausnahmefall, bei der Neugliederung des Bundesgebiets, haben die Bürger die Möglichkeit, per Volksabstimmung ihre Interessen in die Entscheidung mit einzubeziehen. Dieses Recht steht allerdings nur den Bürgern der betroffenen Bundesländer zu, nicht aber allen Bürgern der BRD. Auch wenn sich 2010 rund 76 % der Bürger Volksentscheide auf Bundesebene gewünscht hätten,⁶⁷ gibt es aktuell keine nennenswerten Bestrebungen der Bundesregierung, Volksabstimmungen auf Bundesebene zu ermöglichen.

In der Schweiz haben die Bürger dagegen deutlich mehr Möglichkeiten, Gesetzesvorhaben oder Änderungen der Verfassung zu verhindern. Allerdings besteht das obligatorische Referendum hier nur für Verfassungsänderungen, nicht aber für einfache Bundesgesetze. Bundesgesetze können jedoch auf Verlangen des Volkes zur Abstimmung unterbreitet werden. Auch die Möglichkeit der Volksinitiative wird in nur den Bürgern der Schweiz gewährleistet. Die direkte Beteiligung wird somit auf Bundesebene in der Schweiz ebenfalls eingeschränkt.

7. Direktdemokratische Elemente auf Landes- und Kantons-ebene in Deutschland und in der Schweiz

7.1 Direktdemokratische Elemente auf Landesebene in Deutschland

Im Folgenden werden die Möglichkeiten der direkten Beteiligung auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen und einzelne Besonderheiten in Bayern dargestellt, da es nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt. Die Landesverfassung für Nordrhein-

⁶⁷ Statistisches Bundesamt. Sind sie für oder gegen die Einführung von Volksentscheiden auch auf Bundesebene? Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161726/umfrage/meinung-der-deutschen-zum-volksentscheid-auf-bundesebene/> [25.05.2020].

Westfalen sichert den Bürgern in Art. 67 LV die Möglichkeit der Volksinitiative zu. Der Art. 68 LV enthält Regelungen zum Volksbegehren sowie zum Volksentscheid. Dabei ist die Volksinitiative das jüngere der zur Verfügung stehenden direktdemokratischen Elemente und fand erst im Jahre 2002 Einzug in die Landesverfassung.⁶⁸ Mit der Volksinitiative ist es den Bürgern möglich, den Landtag mit der Befassung von Gegenständen der politischen Willensbildung zu verpflichten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Materie in den Kompetenzbereich des Landes fällt, was unmittelbar aus Art. 67 Abs. 1 Satz 1 LV ergeht. Es dürfte sich also nicht um einen Gegenstand handeln, der sich im Regelungsbereich des Bundes befindet. Die Volksinitiative kann auch auf einem Gesetzesentwurf fußen, der allerdings mit Gründen versehen sein muss. Damit die Volksinitiative überhaupt zulässig ist, müssen nach Art. 67 Abs. 2 LV 0,5 % der stimmberechtigten Bürger diese Volksinitiative unterschreiben. In Nordrhein-Westfalen wären dies rund 65.000⁶⁹ benötigte Unterschriften. In einigen Bundesländern, u. a. in Bayern, besteht die Möglichkeit der Volksinitiative nicht. An dieser Stelle spricht man von der sogenannten „zweistufigen Volksgesetzgebung“, sodass hier unter anderem das Volksbegehren und der Volksentscheid als direktdemokratisches Verfahren in Betracht kommen.⁷⁰ Wie aus der vorangegangenen Erläuterung deutlich wird, hat die Volksinitiative keinen direkten Einfluss auf politische Entscheidungen. Sie ist aber eine Möglichkeit, eigene Interessen auf die politische Tagesordnung zu bringen.

⁶⁸ Kost, A. (2005). Direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen. In: Kost, A. (Hrsg.) (2005). Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung (1. Auflage). Wiesbaden: Springer VS, S. 183. (künftig zitiert: Kost, 2005).

⁶⁹ Ministerium des Inneren – Landeswahlleiter. Europawahl 2019. Der Landeswahlleiter informiert, Endgültiges Endergebnis für: Nordrhein-Westfalen. <https://www.wahlergebnisse.nrw/europawahlen/2019/aktuell/a000ew1900.shtml> [01.05.2020].

⁷⁰ Weixner, B. M. (2005). Direkte Demokratie in Bayern. In: Kost, A. (Hrsg.) (2005). Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung (1. Auflage). Wiesbaden: Springer VS. S. 59. (künftig zitiert: Weixner, 2005)

Das Volksbegehren und der Volksentscheid sind in Nordrhein-Westfalen in Art. 68 LV normiert. Den Bürgern wird die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen von Volksbegehren Gesetze zu erlassen, zu ändern oder gar aufzuheben. Genau wie bei der Volksinitiative muss das Gesetz in den Kompetenzbereich des Landes fallen, was unmittelbar Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV zu entnehmen ist. Von vornherein sind jedoch gewisse Sachverhalte und Themen nach Art. 68 Abs. 1 Satz 4 LV ausgeschlossen. Über Abgaben, Besoldungsordnungen, Finanzangelegenheiten, ebenso wie über Staatsverträgen kann in Nordrhein-Westfalen kein Volksbegehren durchgeführt werden.⁷¹ Gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 2 LV muss dem Begehren ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf mit entsprechender Begründung zugrunde liegen. Bevor ein Begehren durchgeführt wird, muss zunächst ein Antrag auf Zulassung zur Auslegung der Unterschriftenlisten gestellt werden, welcher von mindestens 3.000 Stimmberechtigten zu unterzeichnen ist.⁷² Ist diese Anforderung erfüllt, entscheidet in einem weiteren Schritt gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 5 LV die Landesregierung über die Zulassung des angestrebten Begehrens. Fortan besteht die Möglichkeit, sich als stimmberechtigter Bürger in ausgelegte Listen einzutragen. Das Begehren ist nur rechtswirksam, wenn 8 % der stimmberechtigten Bürger sich dem Begehren anschließen. Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 68 Abs. 1 Satz 6 LV. Sind die erforderlichen Stimmen eingeholt, so hat die Landesregierung das Begehren dem Landtag vorzulegen. Kommt der Landtag zu einer anderen Auffassung als die des Begehrens, so ist nach Art. 68 Abs. 2 LV eine Volksabstimmung durchzuführen. Stimmt der Landtag dem Begehren zu, so unterbleibt der Volksentscheid und das Begehren wird im Sinne des Antrags umgesetzt.

Im Falle einer Volksabstimmung über einfache Gesetze hat diese nach Art. 68 Abs. 3 LV Erfolg, wenn mehr als die Hälfte der Teilneh-

⁷¹ Kost, 2005, S. 188.

⁷² ebd., S. 188.

menden dem Entwurf zustimmen. Die Voraussetzung für die Zulässigkeit der Volksabstimmung ist jedoch, dass mindestens 15 % der stimmberechtigten Bürger an der Volksabstimmung teilnehmen, wie ebenfalls Art. 68 Abs. 3 LV zu entnehmen ist. Eine Volksabstimmung über verfassungsändernde Gesetze kann dann in Betracht kommen, wenn die nötige Zweidrittelmehrheit des Landtages nicht erreicht wird. Allerdings sind an die Durchführung von Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen in Nordrhein-Westfalen hohe Anforderungen gesetzt. Gem. Art. 69 Abs. 3 Satz 2 LV kann die Verfassung auch durch ein Volksbegehren im Sinne des Art 68 LV geändert werden. Hierzu müssen gem. Art. 69 Abs. 3 Satz 2 LV mindestens die Hälfte der stimmberechtigten Bürger an dem Volksentscheid teilnehmen. Ist die erforderliche Anforderung der Teilnehmerzahl erreicht, so ist das Gesetz nur zu erlassen, wenn zweidrittel der Teilnehmenden dem Gesetzesentwurf zustimmen. Die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen schließt Volksabstimmungen über Finanzfragen aus, wie in Art. 68 Abs. 1 LV deutlich wird.

Wie bereits erwähnt, ist eine Volksinitiative in Bayern nicht vorgesehen. Das bedeutet jedoch nicht, dass das Bundesland Bayern weniger Möglichkeiten der direkten Beteiligung der Bürger bietet. Ganz im Gegenteil, denn das Land Bayern zeichnete sich schon früher durch diverse plebiszitäre Besonderheiten im Vergleich zu anderen Bundesländern aus.⁷³ Das Volksbegehren in Bayern zielt primär darauf ab, Landesgesetze oder die Verfassung zu ändern oder zu ergänzen.⁷⁴ Jedoch ist auch in Bayern ein Volksbegehren nicht über jeden Sachverhalt zulässig. Aus Art. 73 Verfassung des Freistaates Bayern (BayVerf) geht hervor, dass ein Volksentscheid über den Staatshaushalt nicht statthaft ist. Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Lan-

⁷³ Weixner, 2005, S. 30.

⁷⁴ ebd., S. 35.

deswahlgesetz – LWG) (LWG) ist der Antrag auf Zulassung eines Begehrens an das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration zu richten. Dem Antrag muss ebenfalls, wie in NRW, ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf, der mit Gründen versehen ist, beiliegen. Dies ergibt sich aus Art. 63 Abs. 1 Satz 2 LWG. Gem. Art. 63 Abs. 1 Satz 3 LWG ist der Antrag von mindestens 25.000 stimmberechtigten Bürgern zu unterzeichnen. Diese Anforderung liegt höher als in NRW, wo der Antrag auf Zulassung von lediglich 3.000 Stimmberechtigten zu unterzeichnen ist. Ist das Begehren zulässig, so ist es nach Art. 74 Abs. 1 BayVerf erfolgreich, wenn 10 % der stimmberechtigten Bürger, rund 9,1 Millionen,⁷⁵ dem Volksbegehren ihre Unterschrift verleihen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, war das Volksbegehren erfolgreich. Anschließend hat der Ministerpräsident gem. Art. 74 Abs. 3 BayVerf dem Landtag den Gesetzesentwurf zu unterbreiten und von nun an unterliegt das Gesetz dem üblichen Gesetzgebungsprozess. Entspricht der Landtag dem Gesetz, so wird es verabschiedet.⁷⁶ Lehnt der Landtag den begehrten Gesetzesentwurf ab, so hat er die Möglichkeit, dem Volk einen eigenen, modifizierten Entwurf zu unterbreiten. Es findet dann jedoch grundsätzlich ein Volksentscheid statt.⁷⁷ Der Volksentscheid in Bayern hat im Vergleich zu NRW diverse Besonderheiten. Die Bürger in Bayern können sich durch den obligatorischen Verfassungsentscheid und dem bedingt obligatorischen Gesetzesentscheid direkt an der politischen Willensbildung beteiligen.⁷⁸ Der obligatorische Verfassungsentscheid kommt automatisch zu Stande, wenn Änderungen der Verfassung initiiert werden. Dabei ist es unerheblich, ob diese Änderungen vom Volk oder Landtag begehrt

⁷⁵ Bundeswahlleiter. Europawahl 2019: Wahlberechtigte nach Bundesländern, Pressemitteilung Nr. 04/19 (28.02.2019), https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2019/04_19_wahlberechtigte-bundeslaender.html [05.05.2020].

⁷⁶ Weixner, 2005, S. 39.

⁷⁷ ebd., S. 39.

⁷⁸ ebd., S. 41.

werden. Dies ergibt sich aus Art. 75 Abs. 2 BayVerf. Initiiert der Landtag eine Verfassungsänderung, so benötigt sie mindestens eine Zweidrittelmehrheit im Landtag und eine einfache Mehrheit der teilnehmenden Bürger.⁷⁹ Kommt es zu einer Volksentscheidung über eine Verfassungsänderung aufgrund eines Volksbegehrens, so hat das Begehren Erfolg, wenn es von der Mehrheit des Volkes angenommen wird. Es müssen in diesem Fall jedoch 25 % der stimmberechtigten Bürger dem Entwurf zustimmen.⁸⁰ Dieses Quorum von 25 % entfällt bei Volksabstimmungen über einfache Gesetze. Die besondere Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Landesebene in Bayern ist in Deutschland ein Alleinstellungsmerkmal.

Neben den oben erläuterten Möglichkeiten der direkten Beteiligung an der politischen Willensbildung gibt es weitere Besonderheiten. Zu erwähnen sind hier die Parlamentsauflösung durch das Volk nach Art 18 Abs. 3 BayVerf und die Popularklage im Sinne des Art. 98 Satz 4 BayVerf. In Bayern haben die wahlberechtigten Bürger die Möglichkeit, das Parlament aufzulösen. Hierzu müssen eine Million wahlberechtigte Bürger einen Antrag stellen.⁸¹ Entspricht der Landtag dem Begehren, hat sich das Parlament aufzulösen.⁸² Entspricht der Landtag dem Begehren des Volkes nicht, so ist die Entscheidung mit der Volksentscheidung herbeizuführen,⁸³ in dem dann nach Art. 86 LWG die einfache Mehrheit ausreicht, um das Parlament aufzulösen. Die Popularklage bringt den Bürgern die Möglichkeit, Landesgesetze vor dem bayrischen Verfassungsgerichtshof dahingehend zu überprüfen, ob sie gegen Grundrechte aus der bayrischen Landesverfassung verstoßen. Wird die angefochtene Norm als verfassungswidrig erklärt, so

⁷⁹ Weixner, 2005, S. 42.

⁸⁰ ebd., S. 42.

⁸¹ ebd., S. 46.

⁸² ebd., S. 46.

⁸³ ebd., S. 46.

wird sie rückwirkend bis zum Zeitpunkt ihres Erlasses für nichtig erklärt.⁸⁴

7.2 Direktdemokratische Elemente auf Kantonsebene in der Schweiz

Im Folgenden werden die Formen direkter Demokratie am Kanton Zürich dargestellt. Ferner werden punktuell wesentliche Unterschiede zu anderen Kantonen aufgegriffen. Auf kantonaler Ebene sind die Formen direkter Mitbestimmung deutlich umfassender als auf Bundesebene. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Kantone jedoch erheblich voneinander. Neben der Verfassungsinitiative, mit der eine Total- und Teilrevision der Kantonsverfassung initiiert werden kann, ist in allen Kantonen auch die Gesetzesinitiative für einfache Gesetze ohne Verfassungsrang möglich.⁸⁵ Darüber hinaus finden sich auf kantonaler Ebene die Elemente der fakultativen und obligatorischen Referenden. Im Kanton Zürich sind nach Art. 32 Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH) unter anderem Verfassungsänderungen, interkantonale sowie internationale Verträge mit Verfassungsrang, dem sogenannten Staatsvertragsreferendum, verpflichtend dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Ferner sind Volksinitiativen, die entweder vom Kantonsrat abgelehnt wurden oder die der Kantonsrat nicht umsetzt oder zu denen der Kantonsrat einen Gegenentwurf stellt, im Rahmen des obligatorischen Referendums verpflichtend zur Abstimmung vorzulegen. Erste Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen zeigen sich beim Gesetzesreferendum, welches entweder obligatorisch, fakultativ oder in wenigen Kantonen sowohl obligatorisch als auch fakultativ ausgestaltet sein kann.⁸⁶ Grundsätzlich zeigt sich in allen Kantonen

⁸⁴ Weixner, 2005, S. 47.

⁸⁵ Vatter, 2018, S. 372.

⁸⁶ ebd., S. 372.

eine Abwendung vom obligatorischen Gesetzesreferendum hin zum fakultativen Gesetzesreferendum.⁸⁷

Auf Verlangen kann darüber hinaus im Kanton Zürich im Rahmen des fakultativen Referendums ein Gesetz zur Volksabstimmung herangezogen werden. Nach Art. 33 Abs. 2 lit. a KV ZH bedarf es hierzu 3.000 Unterschriften stimmberechtigter Bürger. Zudem können nach Art. 33 Abs. 2 lit. b KV ZH auch 12 politische Gemeinden, die Stadt Zürich oder die Stadt Winterthur ein Referendum herbeiführen. Dieses Recht steht nach Art. 33 Abs. 2 lit. c KV ZH ebenso dem Kantonsrat zu, wenn dies 45 Mitglieder des Kantonsrats verlangen.

Eine Besonderheit stellt das Finanzreferendum dar, dass sowohl obligatorisch als auch fakultativ sein kann. Oft unterliegen meist neue, einmalige oder wiederkehrende jährliche Ausgaben der Zustimmung des Volkes. Im Kanton Zürich, der nur das fakultative Finanzreferendum kennt, unterliegen nach Art. 33 Abs. 1 lit. d Nr. 1 KV ZH auf Verlangen des Volkes einmalige, neue Ausgaben von mehr als 6 Millionen Franken der Zustimmung der stimmberechtigten Bürger. Nach Nr. 2 bedürfen auch neue, wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 600.000 Franken der Zustimmung der stimmberechtigten Bürger. Hingegen gibt es im Kanton Thurgau das obligatorische Finanzreferendum. Nach § 23 Abs. 1 KV TG sieht die Kantonsverfassung das obligatorische Finanzreferendum für die Fälle vor, in denen der Große Rat neue, einmalige Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 600.000 Franken beschließt. Darüber hinaus unterliegen die Festlegung des Steuerfußes und die Aufnahme von Anleihen teilweise dem Finanzreferendum.⁸⁸

⁸⁷ Rapp, S. (2016). Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Vergleich zu der Rechtslage in Deutschland (1. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 410. (künftig zitiert: Rapp, 2016)

⁸⁸ Rapp, 2016, S. 414.

Die verschiedenen Initiativen sind in der Züricher Kantonsverfassung in Art. 23 KV ZH geregelt. Wie oben erläutert, besteht auch im Kanton Zürich nach Art. 23 lit. a KV ZH die Möglichkeit der Verfassungsinitiative auf Voll- oder Teilrevision der Verfassung. Ebenfalls gewährleistet die Verfassung nach Art. 23 lit. b KV ZH die Gesetzesinitiative, die darauf gerichtet sein kann, ein Gesetz zu ändern, zu erlassen oder aufzuheben. Ferner können die Bürger im Kanton Zürich nach Art. 23 lit. c KV ZH die Aufhebung, Änderung oder den Erlass eines Kantonsratsbeschlusses, der dem Referendum unterliegt, initiieren. Darüber hinaus besteht nach Art. 23 lit. e KV ZH die Möglichkeit, eine Initiative zu ergreifen, die die Aufnahme, die Änderung oder den Abschluss von Staatsverträgen zum Ziel haben. Diese können sowohl interkantonalen als auch internationalen Charakter haben. Dieser Vertrag muss dem Referendum unterstehen. Ebenfalls kann nach Art. 23 lit. d KV ZH die Einreichung einer Standesinitiative initiiert werden. Dabei kann nach Art. 24 lit. a KV ZH die Initiative als Volksinitiative von 6.000 stimmberechtigten Bürgern eingeleitet werden. Nach Art. 24 lit. b KV ZH ist die Initiative zudem als Behördeninitiative von einer oder mehreren Behörden oder nach lit. c von einer einzelnen, stimmberechtigten Person grundsätzlich zulässig. In diesem Fall spricht man von der sogenannten Einzelinitiative. Nach Art. 25 Abs. 1 Satz 1 KV ZH kann die Initiative als ausgearbeiteter Gesetzesentwurf eingereicht werden. Sie kann darüber hinaus jedoch auch als eine reine Anregung bei der zuständigen Stelle eingehen. Einzig bei der Verfassungsinitiative ist die Form der allgemeinen Anregung vorgeschrieben. Dies ergibt sich aus Art. 25 Abs. 1 Satz 2 KV ZH. Ist die Volksinitiative zulässig, ist innerhalb von 30 Monaten über den Sachverhalt eine Volksabstimmung durchzuführen, wie aus Art. 29 Abs. 1 KV ZH hervorgeht. Gem. Art. 29 Abs. 2 KV ZH findet die Volksabstimmung innerhalb von 18 Monaten statt, wenn der Kantonsrat bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung keinen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vorle-

gen möchte. Der Kantonsrat hat nach Art. 30 Abs. 1 KV ZH die Möglichkeit, einen Gegenentwurf zum in der Volksinitiative ausgearbeiteten Gesetzesentwurf zu stellen. In diesem Fall wird dann in der Volksabstimmung abgestimmt. Wenn nach Art. 31 Abs. 1 KV ZH bei Behörden- und Einzelinitiativen 60 Mitglieder des Kantonsrates die Initiative vorläufig unterstützen, ist sie dem Regierungsrat zum Bericht zu übermitteln. Fehlt diese Unterstützung oder entspricht der Regierungsrat der Initiative nicht, gilt sie als gescheitert, was Art. 31 Abs. 2 KV ZH zu entnehmen ist. Ein Referendum kann darüber hinaus nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 KV ZH in Form eines Gegenentwurfs ergriffen werden. Hierzu sind 3.000 Unterschriften notwendig. Dies muss jedoch innerhalb von 60 Tagen nach Veröffentlichung der Gesetzesvorlage geschehen.

Es wird deutlich, dass die Bürger, trotz der erheblichen Unterschiede in den Kantonen, umfassende Möglichkeiten haben, sowohl Verfassungsänderungen als auch Gesetzesänderungen zu initiieren und auf Wunsch diverse Gesetze dem gesamten Volk zur Abstimmung vorlegen zu lassen.

7.3 Ein Vergleich wesentlicher Elemente

Ähnlich wie auf Bundesebene sind auch auf Landes- und Kantons-ebene erhebliche Unterschiede direktdemokratischer Elemente erkennbar. Insbesondere stellt das Finanzreferendum ein Alleinstellungsmerkmal dar und ist einer der wesentlichen Unterschiede zwischen den deutschen Bundesländern und schweizer Kantonen. Während in allen Kantonen das Finanzreferendum in den einzelnen Verfassungen geschützt und verankert ist und sich zumindest innerhalb des fakultativen Referendums der Kontrolle des Volkes unterziehen muss, schließt beispielsweise die bayrische Landesverfassung in Art. 73 ein Volksentscheid über den Staatshaushalt explizit aus. Ebenso entzieht die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen Finanzangelegenheiten einer Volksabstimmung.

Muss in allen schweizer Kantonen jede Verfassungsänderung mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum durch das Volk legitimiert werden, ist dies in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall. Hier können die Bürger lediglich eine Änderung der Verfassung initiieren. In Bayern müssen dagegen Verfassungsänderungen ebenfalls durch die Bürger legitimiert werden. Das fakultative Gesetzesreferendum in schweizer Kantonen ist ebenfalls ein Grundpfeiler der direkten Demokratie, mit dem das schweizer Volk prinzipiell die Möglichkeit hat, einen Großteil der politischen Entscheidungen des Parlaments zu korrigieren.

Des Weiteren ist das Staatsvertragsreferendum nach schweizer Vorbild in deutschen Bundesländern nicht vorgesehen. Im Gegenzug ist die, wenn auch nur in Bayern vorgesehene, Parlamentsauflösung in schweizer Kantonen nicht zu finden. Auch die so genannte Popularklage existiert in den schweizer Kantonsverfassungen nicht. Die Ausgestaltung der Volksinitiative, die hinsichtlich ihres Ziels mit dem Volksbegehren in NRW vergleichbar ist, kann ebenfalls als wesentlicher Unterschied herausgearbeitet werden. Beide Verfahren haben zum Ziel, ein Gesetz zu ändern, zu erlassen oder aufzuheben. Die Ausgestaltung sowie die Anforderungen sind jedoch sehr unterschiedlich. Ist in Nordrhein-Westfalen bei dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzesentwurf beizufügen, ist dies im Kanton Zürich beispielsweise nicht notwendig. Hier kann das Vorhaben als allgemeine Anregung initiiert werden.

Generell lässt sich festhalten, dass die Bedingungen der politischen Partizipation in Nordrhein-Westfalen wesentlich höher liegen als im Kanton Zürich. Dies wird insbesondere bei der Einzelinitiative deutlich, bei der im Kanton Zürich eine Initiative auch von einer Einzelperson initiiert werden kann und es hier lediglich die Zustimmung von 60 Kantonsräten bedarf.

8. Direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene in Deutschland und in der Schweiz

8.1 Direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene in Deutschland

Kommunen gelten als die untersten, selbstständigen Gebietseinheiten im föderalen Staatsaufbau in Deutschland.⁸⁹ Wichtig zu erwähnen ist hier der Art. 28 Abs. 2 GG. Demnach wird den Gemeinden oder Gemeindeverbänden eine gewisse Selbstorganisation bestimmter Angelegenheiten verfassungsrechtlich zugesichert. Zwar haben die Gemeinden, wie bereits erläutert, keine Selbstständige, umfassende Rechtssetzungskompetenz, allerdings können Kommunen unter anderem Verordnungen und Satzungen erlassen, sofern sie sich im Rahmen der jeweiligen Landesgesetze befinden. Diese Selbstorganisation wird heutzutage immer öfter von der Erfüllung vom Land übertragene Pflichtaufgaben beschränkt.⁹⁰ Dennoch ist die Bürgerbeteiligung und die politische Partizipation in Kommunen von erheblicher Bedeutung, werden die Kommunen nicht selten durch die Nähe zum Bürger als „Schulen der Demokratie“ bezeichnet.⁹¹ So liegt es nicht fern, dass die einzelnen Gemeindeordnungen diverse Elemente der direkten Bürgerbeteiligung normieren. Im Folgenden werden Formen direkter Demokratie am Beispiel von Nordrhein-Westfalen dargestellt.

Der in § 25 GO NRW⁹² normierte Einwohnerantrag und das in § 26 GO NRW festgesetzte Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid sind die zentralen Elemente politischer Partizipation in Nordrhein-Westfalen. Zwar räumt der Einwohnerantrag keine unmittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungen ein, er ist jedoch Vollständigkeitshalber, ebenso wie die Volksinitiative auf Landesebene, zu erwähnen. Nach § 25 Abs. 1 GO haben Einwohner die Mög-

⁸⁹ Kost, 2013, S. 33.

⁹⁰ ebd., S. 34.

⁹¹ ebd., S. 34.

⁹² Hinweis: Im Folgenden sind Paragraphen der GO solche der GO NRW.

lichkeit, den Rat mit der Beratung und Entscheidung bestimmter Sachverhalte zu beauftragen. Nach § 25 Abs. 7 GO sind die jeweiligen Räte dazu verpflichtet, sich mit der Materie auseinanderzusetzen, wobei nicht jede Gemeindeordnung eine verpflichtende Entscheidungsfindung für die Räte vorsieht.⁹³ Das Recht eines Einwohnerantrags steht nur den Einwohnern zu, die länger als drei Monate in der Gemeinde wohnen. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 25 Abs. 1 GO. Gem. § 25 Abs. 2 GO ist der schriftliche, mit Begründung versehene Antrag, nach § 25 Abs. 3 Nr. 1 GO in kreisangehörigen Gemeinden von mindestens 5 % der Einwohner, maximal jedoch von 4.000 und nach Nr. 2 in kreisfreien Gemeinden von geringstenfalls 4 %, dahingegen höchstens von 8.000 Einwohnern zu unterzeichnen. Zudem sind nach § 25 Abs. 2 GO bis zu drei Vertreter zu benennen. Aus § 25 Abs. 5 GO ist zu entnehmen, dass ein Einwohnerantrag dann unzulässig ist, wenn über denselben Sachverhalt in den letzten zwölf Monaten bereits ein Antrag gestellt wurde.

Das Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid nach § 26 GO haben dagegen direkten Einfluss auf politische Themen. Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO können die Bürger mit einem Bürgerbegehren beantragen, dass sie im Rahmen eines Bürgerentscheids anstelle des Rates über Sachverhalte der Gemeinde selbst entscheiden. Ferner ist es möglich, das Begehren nach § 26 Abs. 3 gegen einen Beschluss zu richten und so bereits beschlossene Maßnahmen zu verhindern. Auch der Rat hat die Möglichkeit, ein Bürgerentscheid herbeizuführen, wenn nach § 26 Abs. 1 Satz 2 GO zweidrittel des Rates dies beantragen. Gem. § 26 Abs. 6 GO findet eine Vorprüfung des Rates über die Zulässigkeit des Begehrens statt, da an ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid gewisse Bedingungen gestellt sind, die zwingend erfüllt sein müssen. Der § 26 Abs. 2 GO bestimmt, dass das Begehren schriftlich eingereicht werden muss. Hinzu kommt, dass die zur Entscheidung ge-

⁹³ Kost, 2013, S. 37.

stellte Fragestellung bereits mit Antragsstellung mit eingereicht werden muss. Weiterhin ist die Frage mit einer Begründung zu versehen. Ähnlich wie bei dem Einwohnerantrag sind auch bei einem Bürgerbegehren bis zu drei vertretungsberechtigte Bürger zu benennen. Beabsichtigen Bürger die Durchführung eines Bürgerbegehrens, unterstützt die betreffende Gemeinde die Bürger bei der Einleitung des Begehrens. Dazu gibt die Verwaltung unter anderem eine Kostenschätzung ab, in der sie den Vertretungsberechtigten des Begehrens die mit der Durchführung der begehrten Maßnahme verbundenen Kosten mitteilt. Diese Kostenschätzung ist ferner zwingend bei der Sammlung der Unterschriften auf den jeweiligen Listen anzugeben. Diesbezüglich sind Vorschläge zur Deckung der Kosten mit einzureichen.⁹⁴ Diese Anforderung soll jedoch keine weitere Hürde zur Durchführung eines Begehrens darstellen. Sie dient lediglich der Forcierung des Kostenbewusstseins der Bürger.⁹⁵ Eine weitere Voraussetzung ist die in § 26 Abs. 4 GO normierte Anzahl an notwendigen Unterschriften, das nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde gestaffelt ist. Die notwendige Anzahl von Unterschriften reicht von 3 % in Gemeinden mit über 500.000 Einwohnern bis 10 % in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern. Die Gemeindeordnung bestimmt im § 26 Abs. 3 GO ebenfalls gewisse Fristen als Zulässigkeitsvoraussetzung. Richtet sich das Begehren gegen einen Beschluss des Rates, muss es innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden. Bedarf das Begehren keiner Bekanntmachung, beträgt die Frist drei Monate. Die Fristsetzung dient dazu, Ausführungen von bedeutsamen Ratsbeschlüssen nicht zu verlangsamen oder rückgängig zu machen.⁹⁶ Ein Bürgerbegehren kann jedoch nicht über alle Sachverhalte durchgeführt werden. Als explizit unzulässig bestimmt der § 26 Abs. 5 GO

⁹⁴ Kost, 2005, S. 195.

⁹⁵ ebd., S. 195.

⁹⁶ ebd., S. 196.

Bürgerbegehren über die innere Organisation der Gemeindeverwaltung. Weiterhin sind Begehren über die Rechtsverhältnisse der Ratsmitglieder, der Mitglieder der Bezirksvertretung, der Mitglieder von Ausschüssen und der Mitarbeiter der Verwaltung unzulässig. Auch sind Begehren über Haushaltsangelegenheiten, kommunale Abgaben und privatrechtlicher Entgelte ausdrücklich von einem Bürgerbegehren ausgeschlossen. Ebenfalls unzulässig sind Bürgerbegehren über Planfeststellungsverfahren sowie abfallrechtliche und immissionschutzrechtliche Angelegenheiten. Zudem bestimmt die Gemeindeordnung eine sogenannte „Sperrfrist“, die ein Begehren unzulässig werden lässt, wenn über denselben Sachverhalt innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. Ist das Begehren zulässig, entscheidet der Rat über den eingereichten Sachverhalt. Stimmt der Rat dem Begehren zu, so unterbleibt ein Bürgerentscheid, lehnt er das Begehren ab, ist nach § 26 Abs. 6 GO innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen.

Der § 26 Abs. 7 GO stellt ebenfalls Anforderungen an den Bürgerentscheid. Die zur Abstimmung gestellte Frage muss entweder mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sein. Entschieden ist die Frage in dem Sinne, „in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde“, wie aus § 26 Abs. 7 Satz 2 GO hervorgeht. Jedoch ist beim Bürgerentscheid ein Quorum zu erfüllen. Demnach muss die Mehrheit in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 %, in Gemeinden mit über 50.000 bis 100.000 Einwohnern mindestens 15 % und in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern geringstenfalls 10 % betragen.

Es fällt auf, dass an die direkte Beteiligung der Bürger in den Kommunen ebenfalls gewisse Bedingungen gesetzt werden. Insbesondere zeigt sich dies durch die notwendigen Unterschriften, die einzureichende Kostenschätzung, auch wenn dies durch die Kommune selbst geschieht, und das Quorum bei einem Bürgerentscheid. Auch

auf Ebene der Gemeinden sind direkte Beteiligungsmöglichkeiten über kommunale Finanzen nicht möglich.

8.2 Direktdemokratische Elemente auf Gemeindeebene in der Schweiz

Auch wenn, wie oben bereits ausgeführt, die rechtssetzenden Kompetenzen in schweizer Gemeinden weniger stark ausgeprägt sind, als in den Kantonen oder dem Bund, haben die Bürger in den Gemeinden dennoch umfassende Möglichkeiten der unmittelbaren Beteiligung am politischen Geschehen. Wie auch auf kantonaler Ebene sind in schweizer Gemeinden das obligatorische Referendum, das fakultative Referendum und Initiativen möglich. Hinzu kommen diverse besondere Möglichkeiten der direkten Mitsprache.⁹⁷

Vorab sei erwähnt, dass es zwischen den einzelnen Gemeinden mitunter erhebliche Unterschiede gibt, sodass im Folgenden lediglich ein Überblick über die Elemente direkter Demokratie auf Ebene der Gemeinden gegeben werden kann. Grundsätzlich sind Änderungen der Gemeindeordnung den Bürgern verpflichtend zur Abstimmung zu unterbreiten, wie der Art. 10 lit. a Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO ZH) bestimmt. Dies ist angesichts der Normierung in der Bundesverfassung und der Normierung in der Kantonsverfassung bei Änderungen jener Verfassungen evident.

Ein obligatorisches Referendum kommt in der Gemeinde Zürich ferner nach Art 10 lit. c GO ZH bei Veränderungen des Gemeindegebiets in Betracht, wenn sich die Änderungen auf größere, bewohnte Flächen erstreckt. In weiteren Kantonen existieren darüber hinaus noch das obligatorische Referendum in Fällen der Änderung des Gemeindegewappens oder des Gemeindegamens.⁹⁸

Ebenfalls gibt es in diversen schweizer Gemeinden das sogenannte obligatorische Finanzreferendum, das ähnlich zu dem Referendum in

⁹⁷ Bützer, 2007, S. 89 ff.

⁹⁸ ebd., S. 117.

den Kantonen ausgestaltet ist. In der Regel bilden hier obligatorische Finanzreferenden über die Festsetzung von Voranschlag für den kommunalen Haushalt, die Festsetzung des Steuerfusses sowie die Abnahme der Jahresrechnung Grundpfeiler der kommunalen Haushalte in den schweizer Gemeinden.⁹⁹ Als Steuerfuss wird der Faktor bezeichnet, mit der die einfache Steuer multipliziert werden muss.¹⁰⁰ Der Steuerfuss ist ein Instrument, um Beispielsweise auf veränderte Finanzen zu reagieren und Einnahmeausfälle auszugleichen, da die Gemeinden ihren Steuerfuss selbst festlegen können¹⁰¹ Im Gegenzug gibt es jedoch diverse Gemeinden, die derartige Referenden kategorisch ablehnen.¹⁰² Ein Beispiel stellt hier die Gemeinde Zürich dar, die ein Referendum über Voranschlag und Steuerfuss in Art. 14 lit. b GO ZH explizit der Abstimmung durch die Gemeinde entzieht. Im Vergleich gewährt die Gemeinde Bern in Art. 36 lit. g Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO BE) ihren Bürgern diese Form der direkten Beteiligung. Die Gemeinde Zürich schließt jedoch Finanzreferenden nicht gänzlich aus. So sind nach Art. 10 lit. d GO ZH einmalige, zweckgebundene Ausgaben von über 20 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende, zweckgebundene Ausgaben von über 1 Millionen Franken aber auch entsprechende Einnahmeausfälle dem obligatorischen Referendum zu unterziehen. Andere Gemeinden, wie die Stadt St. Gallen, sehen für die Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses das fakultative Referendum gem. Art. 8 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung der Ortsbürgergemeinde St. Gallen (OBG) vor. Sie gewähren somit ihrer Gemeinde die Möglichkeit, den kommunalen Haushalt nachträglich zu korrigieren.

⁹⁹ Bützer, 2007, S. 91.

¹⁰⁰ Kanton Luzern, Steuerfuss/Steuereinheiten, Abrufbar unter: https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/m_begriffe_von_a_z. [27.05.2020].

¹⁰¹ Kanton Luzern, Steuerfuss/Steuereinheiten, Abrufbar unter: https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/m_begriffe_von_a_z. [27.05.2020].

¹⁰² Bützer, 2007, S 119.

Weiterhin gibt es in der Gemeinde Zürich das obligatorische Referendum nach Art. 10 lit. b GO ZH für Vereinbarungen mit andren Gemeinden, über die freiwillige Vereinigung oder über die Schaffung von Zweckverbänden.

Dem fakultativen Referendum unterliegen in der Gemeinde Zürich nach Art 11 lit. a GO ZH neue Ausgaben, vorausgesetzt sie werden zur Erfüllung einer Aufgabe beschlossen, für die es keine Ausgabenbegrenzung gibt. Ferner ist das fakultative Referendum nach Art. 11 lit. b GO ZH dann vorgesehen, wenn eine bereits beschlossene Ausgabe, die sich ohne eine Zweckänderung erhöht hat, beschlossen wird.

Nach Art. 12 GO ZH sind Beschlüsse des Gemeinderates zur Abstimmung zu unterbreiten. Dies kommt nach Art. 12 lit. a GO ZH dann in Betracht, sofern die Mehrheit des bei der Beschlussfassung anwesenden Mitglieder des Gemeinderates dies bestimmt. Des Weiteren kommt eine Abstimmung dann in Betracht, wenn dies gem. Art. 12 lit. c GO ZH, innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach Bekanntmachung ein Drittel der Mitglieder des Gemeinderates einen schriftlichen Antrag einreichen. Ferner haben nach Art. 12 lit. b GO ZH 2.000 stimmberechtigte Bürger ebenfalls die Möglichkeit, innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntmachung eine Abstimmung über Gemeindebeschlüsse anzuordnen. Für dringliche Beschlüsse kann eine Abstimmung gem. Art. 12 Abs. 3 GO ZH ausgeschlossen werden, wenn hierfür die Mehrheit von vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder die Dringlichkeit des Beschlusses bestimmt und der Stadtrat sein Einverständnis gibt.

Die Gemeinde St. Gallen sieht weitere, umfassende fakultative Referenden für finanzpolitische Angelegenheiten in Art. 8 OBG vor. Anzuführen sind hier die Gewährung von Zusatzkrediten oder der Kauf von Grundstücken ab einem bestimmten Wert. Damit sind die Mitbestimmungsmöglichkeiten über finanzpolitische Themen in der Gemeinde St. Gallen stärker ausgeprägt, als in der Gemeinde Zürich. Die Gemeinde Zürich schließt neben den bereits erwähnten Begehren zu

Veranschlagungen und dem Steuerfuss in Art. 14 GO ZH weitere Referenden zu bestimmten Themen aus. Dazu gehören beispielsweise Wahlen und diverse finanzpolitische Sachverhalte. Dies zeigt erneut die erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden.

Weiterhin haben die Bürger der Gemeinde Zürich die Möglichkeit einer Volksinitiative. Nach Art. 15 Abs. 1 GO ZH haben die Bürger mit der Volksinitiative grundsätzlich die Kompetenz, ein Gesetz zu ändern, zu erlassen oder aufzuheben, sofern es dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. Neben der Volksinitiative besteht ebenfalls die Möglichkeit der Einzelinitiative. Volksinitiativen sind nach Art. 15 Abs. 2 GO ZH dem Stadtrat, Einzelinitiativen dem Büro des Gemeinderates in Schriftform zuzukommen. Wenn nach Art. 15 Abs. 3 GO ZH die Initiative 3.000 stimmberechtigte Bürger unterstützen, gilt die Initiative als Volksinitiative. Wird das notwendige Quorum nicht erreicht, ist die Initiative als Einzelinitiative zu werten. Bei einer Einzelinitiative ist für eine vorläufige Unterstützung die Zustimmung von 42 Mitgliedern des Gemeinderates notwendig, wie in Art. 15 Abs. 4 GO ZH deutlich wird. Ferner gelten für die Durchführung von Initiativen nach Art. 17 GO ZH die oben im Abschnitt 7.2 näher erläuterten Vorschriften des Kantons Zürich.

Die umfassendste Form direkter Beteiligung auf der Ebene der Gemeinden stellen sogenannte Gemeindeversammlungen dar. Diese Art der direkten Beteiligung ist eine Besonderheit, da dieses Element nur noch in wenigen, kleineren Gemeinden stattfindet.¹⁰³ Bürger haben hier die Möglichkeit, eigene Anträge zu stellen ohne dafür den im Vergleich aufwendigen Weg einer Initiative gehen zu müssen, da Unterschriften nicht notwendig sind.¹⁰⁴ Auch wird hier über diverse Anträge öffentlich abgestimmt. Heutzutage wird dieses Element jedoch von

¹⁰³ Bützer, 2007. S. 87.

¹⁰⁴ ebd., S. 87.

den Bürgern nicht mehr intensiv genutzt und verliert dadurch immer mehr an Bedeutung.¹⁰⁵

8.3 Ein Vergleich wesentlicher Elemente

Wenig überraschend sind die signifikanten Unterschiede auch auf kommunaler Ebene. Die Tatsache, dass deutsche Gemeinden keine eigene ausgeprägte Rechtssetzungskompetenz haben führt dazu, dass Bürger einer Gemeinde somit auch keine Möglichkeit haben, Gesetze zu ändern, zu erlassen oder aufzuheben. Dieses Recht haben schweizer Bürger auf kommunaler Ebene im Rahmen der Volks- bzw. Einzelinitiative. In deutschen Gemeinden besteht allerdings die Möglichkeit, dass die Bürger anstelle des Rates entscheiden und damit unmittelbaren Einfluss auf das politische Geschehen nehmen.

Die notwendigen Stimmen für die Zulässigkeit der Institutionen direkter Demokratie unterscheiden sich ebenfalls erheblich voneinander. Dabei lässt sich die Gemeinde Zürich mit rund 430.000 Einwohnern¹⁰⁶ mit nach § 26 Abs. 4 GO gestaffelten Gemeinden mit bis zu 500.000 Einwohnern vergleichen. Sind wie oben erläutert in der Gemeinde Zürich für ein zulässiges fakultatives Referendum 2.000 Unterschriften nötig, braucht es für ein zulässiges Bürgerbegehren 17.200 Unterschriften.

Auch kennen die Gemeindeordnungen in der Schweiz keine Kostenschätzungen und Finanzierungsvorschläge für Vorhaben, die die Bürger initiieren. Insbesondere stellt der Ausschluss von Sachverhalten, die die finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen betreffen, einen wesentlichen Unterschied dar.

Schließt die Gemeindeordnung NRW im § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO Begehren über die Haushalte und Bilanzen sowie über den Jahresabschluss

¹⁰⁵ Bützer, 2007, S. 87.

¹⁰⁶ Stadt Zürich, Überblick Bevölkerung Stadt Zürich, (März 2020), Abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung.html> [20.05.2020].

aus, sind in einigen Gemeinden in der Schweiz vergleichbare Sachverhalte gar dem obligatorischen, in aller Regel aber dem fakultativen Referendum unterstellt. Nur in wenigen Gemeinden in der Schweiz sind solche Themen nicht zur Abstimmung durch die Gemeindemitglieder zugelassen. Grundsätzlich ist das Finanzreferendum in der Schweiz ein wesentliches plebiszitäres Element.

9. Die Schweiz - ein Vorbild? Vor- und Nachteile direkter Demokratie und ihre Verträglichkeit mit der repräsentativen Demokratie

Nachdem die einzelnen Elemente direkter Demokratie auf allen Ebenen des föderalen Systems sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland dargestellt wurden und diese Arbeit auch die Unterschiede beider politischen Systeme dargelegt hat, stellt sich nun die Frage, ob die Schweiz hinsichtlich direktdemokratischer Elemente ein Vorbild für Deutschland sein kann.

Schnell wird deutlich, dass die schweizer Elemente nicht spiegelbildlich auf Deutschland übertragen werden können, da die repräsentative Demokratie in Deutschland im Vordergrund steht. Diese ist durch Art. 20 GG verfassungsrechtlich geschützt und unterliegt ergänzend durch den Art. 79 Abs. 3 GG dem „ewigen Bestand“. Wie bereits erwähnt, ist ein wesentlicher Unterschied zwischen einer repräsentativen und einer direkten Demokratie die Ausprägung direkter Einflussnahme der Bürger auf politische Entscheidungen. Damit unterscheiden sich beide Systeme in einem wesentlichen Punkt voneinander. Es ist demnach nicht abwegig zu behaupten, dass eine umfangreiche Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren eine repräsentative Demokratie schwächen kann, da sie sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass Vertreter des Volkes für die Bürger Entscheidungen treffen. Im Gegenzug muss man aber auch den Gedanken zulassen, dass die direkte Demokratie eine repräsentative Demokratie nicht aushöhlt, sondern die politischen Akteure dazu verpflichten kann, kompromissorientiert

zu regieren, wie es in der Schweiz der Fall ist.¹⁰⁷ Fraglich ist also, ob und in welchem Umfang direktdemokratische Elemente in eine repräsentative Demokratie integrierbar sind.

Es gibt diverse Gründe, weshalb direktdemokratische Verfahren in Deutschland im Vergleich zur Schweiz schwach ausgeprägt sind. Als ein Grund werden jedoch die schlechten Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik angeführt.¹⁰⁸ Ein weiterer Grund ist jedoch auch die unterschiedliche Ausgestaltung beider politischen Systeme. Obwohl, wie erläutert, das schweizer System nicht unmittelbar auf Deutschland übertragen werden kann, soll dennoch eine Beurteilung einzelner Elemente erfolgen. Diese werden dann im Hinblick auf ihre Chancen und Risiken sowie ihre Verträglichkeit mit einer repräsentativen Demokratie analysiert.

Charakteristisch für ein obligatorisches Referendum ist die automatische Vorlage zur Abstimmung durch das Volk. Anzunehmen ist, dass eine Regierung eine Thematik nur in den Fällen regelt, in denen sie sich sicher ist, dass diese auch durch das Volk abgesegnet wird.¹⁰⁹ Das obligatorische Referendum kann also dazu dienen, Entscheidungen der Regierung feinsinniger sowie sachgerechter zu machen. Ferner kann es dazu dienen, die Regierung zu kontrollieren, da gewissen Entscheidungen nochmal durch das Volk legitimiert werden müssen.¹¹⁰ Sinnvoll erscheint eine Beschränkung auf Verfassungsänderungen oder Änderungen mit vergleichbarer Ausprägung. Vorstellbar wäre hier die Einbindung des Bundesverfassungsgerichts. Man könnte das Bundesverfassungsgericht damit beauftragen, im Einzelfall darüber zu entscheiden, welche Verfassungsänderungen dem

¹⁰⁷ Bützer, 2007, S. 85.

¹⁰⁸ Kost, 2013, S. 39.

¹⁰⁹ Ante, C. (2015). Chancen und Risiken direkter Demokratie. Direktdemokratische Partizipation auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz (1. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.124. (künftig zitiert: Ante, 2015)

¹¹⁰ Ante, 2015, S. 124.

Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Dies wäre bei Änderungen der Verfassung mit herausragender Bedeutung der Fall. So würde nicht jede Verfassungsänderung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden und die repräsentative Demokratie und die Legitimation der Regierung würde nicht an Bedeutung verlieren.

Ähnliche Überlegungen, allerdings für Verfassungsänderungen, die die europäische Integration begründen hatte bereits Peter Graf Kielmansegg¹¹¹. In diesem Zusammenhang ist auch über ein Staatsvertragsreferendum nachzudenken. In den Fällen, in denen die Regierung beschließt, beispielsweise die Europäische Union zu verlassen, könnte ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum in Betracht kommen.

Wenn die Anwendung des obligatorischen Referendums begrenzt wird, wäre dieses direktdemokratische Element durchaus in einer repräsentativen Demokratie denkbar, ohne sie zu schwächen. Dies gilt sowohl für die Bundesebene als auch für die Landesebene für Änderungen der Landesverfassung, wie es bereits in Bayern der Fall ist. Das Beispiel Bayern zeigt, dass die Anwendbarkeit eines obligatorischen Referendums mit einer repräsentativen Demokratie durchaus vereinbar wäre.

Nicht ganz so unproblematisch verhält es sich mit der Einbindung von fakultativen Referenden. Im Falle des fakultativen Referendums können, wie im Verlauf dieser Arbeit bereits erläutert, in Zürich auch Mitglieder des Kantonsrates veranlassen, dass ein Gesetz zur Abstimmung dem Volk vorgelegt wird. Insbesondere dann, wenn es im politischen System, bedingt durch die Eigenschaften des Regierungssystems, starke Oppositionen gibt, könnte diese Form der direkten Betei-

¹¹¹ Baus, R. T./Montag, T. (Hrsg.) (2012). Perspektiven und Grenzen „Direkter Demokratie“, Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., S. 12. (künftig zitiert: Baus/Montag, 2012)

ligung zu erheblichen Dysfunktionen der Regierungstätigkeiten beitragen.¹¹² Die Opposition hätte die Möglichkeit dieses Element dazu nutzen, jegliche Beschlüsse der Regierung bewusst durch das Volk revidieren zu lassen, ohne dafür einen inhaltlichen Grund zu haben. Der Grund dafür, dass dieses Element direkter Demokratie in der Schweiz funktioniert, hängt, wie bereits angemerkt, mit der Konkordanzdemokratie zusammen, die ohne ausgeprägte Opposition auskommt und auf Kompromissorientierte Politik ausgerichtet ist. Eine regelmäßige Inanspruchnahme würde dazu führen, dass auch die Parteien in Deutschland stärker Kompromissorientiert arbeiten würden und langfristig sich das System dem schweizer System weiter annähern würde.¹¹³

Auf der anderen Seite kann, ähnlich wie die Ausführungen zum obligatorischen Verfassungsreferendum in diesem Abschnitt, ein solches Instrument dazu führen, dass die Regierung ihre Vorhaben stärker in eigener Verantwortung überprüft und nur Vorhaben regelt, bei denen sie sich sicher ist, dass sie auch durch das Volk beschlossen werden. Gegebenenfalls könnte sie Verhandlungen mit verschiedenen Akteuren vornehmen, um einer nachträglichen Überprüfung durch das Volk, ausgelöst durch die Opposition, zu entgehen,¹¹⁴ ohne sich zu stark in Richtung Konkordanzdemokratie zu bewegen. Die Gefahr hierbei könnte darin bestehen, dass Vorhaben bei intensiven Verhandlungen langwierig werden und schnelle politische Entscheidungen immer seltener werden würden. Ein weiteres Problem könnte sein, dass sich die Regierung der Verantwortung entziehen könnte. Sie wäre dazu in der Lage, kontrovers diskutierte Vorhaben oder komplizierte Sachverhalte

¹¹² Montag, T. (2011). „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus, Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., S. 28f. (künftig zitiert: Montag, 2011)

¹¹³ Montag, 2011, S. 29.

¹¹⁴ ebd., S. 30.

dem Volk zuzuweisen,¹¹⁵ um nicht für etwaige, negative Auswirkungen des Vorhabens bei der nächsten Wahl durch eine Amtsenthebung abgestraft zu werden.¹¹⁶

Um ein fakultatives Referendum verträglicher zu machen gäbe es die Möglichkeit, gewisse Quoren festzulegen. Je nachdem, wie hoch dieses Quorum angesetzt wird, könnte es dazu führen, dass auch dem Volk die direkte Beteiligung erschwert werden würde. Dies würde dem Grundgedanken bürgerlicher Partizipation entgegenwirken. Das Instrument des Quorums ist demnach auf der einen Seite nicht zu hoch,¹¹⁷ auf der anderen Seite aber auch nicht zu niedrig anzusetzen, um eine inflatorische Nutzung dieses Instruments zu verhindern.

Ein Konzept, bei dem die Regierung im Falle eines erfolgreich zustande gekommenen Referendum beispielsweise mit einer Zweidrittelmehrheit das Referendum kippen könnte, ist aus demokratischer Sicht schwer denkbar.¹¹⁸ Ebenso entzieht sich eine inhaltliche Prüfung, ausgenommen ist eine Verfassungsrechtliche Prüfung,¹¹⁹ der demokratischen Vorstellungskraft. Das Volk und seine Entscheidungen sind stets als legitim anzusehen.¹²⁰

Ein weiteres Problem könnte dann Auftreten, wenn die Bürger regelmäßig über eine Vielzahl von Gesetzen oder politischen Vorhaben Abstimmen können. Damit eine Demokratie funktioniert, ist ein hoher Grad an Informationen, sowohl über eigene Interessen als auch über die Themen, die zur Wahl stehen, unabdingbar.¹²¹ Die Wähler benötigen also inhaltliches Wissen, um die Folgen ihrer Stimme abschätzen zu können. Allerdings können sich Wähler in einer parlamentarischen Demokratie dieser Verantwortung nicht entziehen, da sie neben ihren

¹¹⁵ Montag, 2011, S. 30.

¹¹⁶ ebd., S. 30.

¹¹⁷ Merkel/Ritzi, 2017, S. 241.

¹¹⁸ ebd., S. 243.

¹¹⁹ ebd., S. 243.

¹²⁰ ebd., S. 243.

¹²¹ Kirchgässner, G. (2010). Direkte Demokratie, St. Gallen: University of St. Gallen, S. 6. (künftig zitiert: Kirchgässner, 2010)

eigenen Interessen, im besten Fall auch Kenntnis über die zur Wahl stehenden Repräsentanten und deren Ausrichtung besitzen sollten.¹²² In direkten Demokratien scheint es von größerer Bedeutung zu sein, ein hohes Maß an Sachkenntnis über das zur Wahl stehende Thema zu haben, als in einer repräsentativen Demokratie, da Bürger in einer direkten Demokratie mit ihrer Stimme unmittelbar Einfluss auf beispielsweise ein Gesetzesvorhaben nehmen können. Auf der anderen Seite kann man jedoch anführen, dass Bürger einer direkten Demokratie eine höhere Motivation haben, sich vorab über das zur Wahl gestellte Vorhaben zu informieren, da es sie theoretisch unmittelbar betreffen könnte.¹²³ Jedoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass auch die Bürger zur Wahl gehen können, die das Gesetz nicht betrifft. Das Problem hierbei könnte sein, dass sie sich vorab nicht adäquat über das zur Wahl stehende Vorhaben informiert haben und darüber abstimmen, ohne die Folgen für die Allgemeinheit abschätzen zu können. Zu hinterfragen ist, ob die Repräsentanten, die für die Bürger in einer repräsentativen Demokratie Entscheidungen treffen, per se besser informiert sind als die Bürger in einer direkten Demokratie. Diese Problematik ist nicht außer Acht zu lassen, da, insbesondere in den Abschlussabstimmungen, die Abgeordneten nicht selten über mangelnde Sachkenntnis verfügen.¹²⁴ Auch nehmen an Abstimmungen meist nur wenig Abgeordnete teil, die dann oft noch dem Parteienzwang unterliegen.¹²⁵ Das macht die Entscheidung nicht sachgerechter, wenn die Abgeordneten nicht im Sinne ihrer Interessen, sondern im Interesse ihrer Parteien abstimmen. Abschließend lässt sich nicht eindeutig beurteilen, ob die Abstimmungen in einer repräsentativen Demokratie oder in einer direkten Demokratie sachgerechter sind. Eine direkte Demokratie könnte jedoch den Vorteil haben, dass die

¹²² Kirchgässner, 2010, S. 6.

¹²³ ebd., S. 9.

¹²⁴ ebd., S. 10.

¹²⁵ ebd., S. 10.

Bürger besser über die sie betreffenden Sachverhalte informiert sind, als die Bürger in einer repräsentativen Demokratie, ¹²⁶ in der die Bevölkerung weniger Anreize hat, sich über politische Vorhaben Informationen einzuholen. Es scheint demnach für den Einsatz von plebisziären Elementen sinnvoll zu sein, diesen Einsatz so zu begrenzen, dass Bürgern die Möglichkeit bleibt, sich über einzelne wenige Sachverhalte intensiv und umfassend informieren zu können, um eine für sie vertretbare Entscheidung treffen zu können.

Der Einsatz direkter Demokratie in der Schweiz zeigt einerseits, dass die nachträgliche Überprüfung im Rahmen eines fakultativen Referendums das Parlament schwächen kann.¹²⁷ In jedem zweiten fakultativen Referendum kommt das Volk nachträglich zu einer anderen Entscheidung als das Parlament.¹²⁸ Andererseits werden etwa 97 % der vom Parlament beschlossenen Gesetze vom Volk angenommen, was zeigt, dass der Einsatz direktdemokratischer Verfahren mit Bedacht gewählt wird.¹²⁹ Jedoch ist die Problematik, mit welcher Häufigkeit solche Verfahren zum Einsatz kommen, zu Berücksichtigen. In der Schweiz haben die Bürger schon lange die Möglichkeit, solche Verfahren zu initiieren. In Ländern wie Deutschland, in denen dies nicht der Fall ist, ist darauf zu achten, dass der Einsatz solcher Verfahren beschränkt wird.¹³⁰ Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass die Bürger in Deutschland solche Verfahren mit einer vergleichbaren Sensibilität einsetzen. Dies zeigt erneut, dass die Möglichkeit der direkten Beteiligung beschränkt werden sollte, um die parlamentarische Demokratie nicht zu schwächen.

Deutlich wird, dass diese Art der direkten Beteiligung in einer repräsentativen Demokratie also nicht oder nur sehr schwierig zu implementieren ist. Dafür hat die Opposition in solchen Systemen einen zu

¹²⁶ Kirchgässner, 2010, S. 26.

¹²⁷ Vatter, 2019, S. 303.

¹²⁸ ebd., S. 303.

¹²⁹ ebd., S. 303.

¹³⁰ Merkel/Ritzi, 2017, S. 239.

hohen Stellenwert. Der Opposition dieses Recht zu verwehren, kommt in einer Demokratie nicht in Betracht,¹³¹ da es gegen jedes demokratische Grundverständnis spricht. Weiterhin stellt eine geringe Wahlbeteiligung ein Problem dar. Gut vernetzte, weniger stark vertretene Gruppen könnten so eine Mehrheit erlangen.¹³² Dies könnte insbesondere bei extremistischen Gruppen bedenklich sein, da so Entscheidungen undemokratisch getroffen werden könnten.¹³³ Dieser Aspekt ist bei der Frage, ob und wie man direktdemokratische Verfahren erweitert, zu berücksichtigen.

Grundsätzlich erscheint es kompliziert, das Finanzreferendum, sowohl obligatorisch oder fakultativ, in die Verfassungen der Länder und Gemeindeordnungen oder gar in das Grundgesetz für die Bundesebene integrieren zu lassen. Auch wenn die Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass finanzpolitische Referenden durchaus eine Kostensenkende Wirkung haben können,¹³⁴ was also angesichts der angespannten Haushaltslagen vieler Länder und Kommunen ein probates Mittel wäre, diese zu senken, ist es dennoch schwierig, solch ein Referendum in Deutschland einzuführen. Hingegen gibt es auch die Fälle, in denen beschlossene Einsparungen durch das Volk verhindert wurden, was dann wiederum zu einem Anstieg der Ausgaben führen kann.¹³⁵ Wie im Verlauf der Arbeit dargestellt, schließen sowohl diverse Landesverfassungen als auch Gemeindeordnungen die Beteiligung der Bürger am Staatshaushalt und den Finanzen der Gemeinden kategorisch aus. Ein Grund, weshalb es sich schwierig gestaltet, derartige Referenden zu implementieren, ist die fehlende Steuerhoheit der deutschen Länder, die den schweizer Kantonen jedoch obliegt.¹³⁶

¹³¹ Montag, 2011, S. 30.

¹³² Hayne, L. (2017). Direkte Demokratie auf Kommunal- und Länderebene in Deutschland. In: Merkel, W./Ritzi, C. (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS, S. 178. (künftig zitiert: Hayne, 2017).

¹³³ Hayne, 2017, S. 178.

¹³⁴ Kirchgässner, 2010, S. 13.

¹³⁵ ebd., S. 12.

¹³⁶ Kirchgässner, 2010, S. 20.

Somit können die deutschen Bundesländer und Gemeinden nicht im gleichen Umfang über fiskalische Sachverhalte entscheiden, wie die schweizer Kantone und Gemeinden.

Dennoch wäre auf der Landesebene grundsätzlich ein obligatorisches Referendum, ähnlich wie in den meisten Kantonen, vorstellbar. So könnte man das Auslösen eines obligatorischen Referendums bei einmaligen Ausgaben an eine Kostenobergrenze für Ausgaben koppeln, die sich beispielsweise an den Durchschnittseinnahmen der letzten fünf Jahre bemisst,¹³⁷ da in der Regel etwaige Obergrenzen willkürlich gesetzt werden. Die Obergrenze an den Durchschnittseinnahmen der letzten fünf Jahre zu bemessen erscheint deswegen sinnvoll, um einmalige, hohe, aber auch niedrige Einnahmen zu korrigieren. Das fakultative Referendum, für beispielsweise jährlich, wiederkehrende Ausgaben, ist im Hinblick auf die oben angeführten Risiken eher kritisch zu beurteilen. Andere halten ein ausgeprägtes Mitbestimmungsrecht für finanzpolitische Sachverhalte deswegen für problematisch, da die Gefahr besteht, dass es durch eine Volksabstimmung über finanzpolitische Sachverhalte zu einer erheblichen Ungleichverteilung jener Güter kommen könnte.¹³⁸ Es scheint in Deutschland also nicht gänzlich ausgeschlossen, Finanzreferenden zu integrieren. Dies muss jedoch mit Bedacht erfolgen und begrenzt werden.

Als bedenklich sehen einige die direkte Demokratie im Zusammenhang mit Menschenrechten.¹³⁹ Die Bürger hätten in einer direkten Demokratie theoretisch die Möglichkeit, eine Verfassung oder Gesetze zu beschließen oder durch Referenden zu ändern, welche die Menschenrechte verletzen. Zwar hat die BRD mit dem Verfassungsgericht eine Instanz etabliert, die über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit den Menschenrechten urteilt, dennoch kann auch das Bundesverfas-

¹³⁷ Ähnlicher Ansatz: <https://bb.mehr-demokratie.de/berlin/berlin-referendum/finanz-referendum/>. [25.05.2020]

¹³⁸ Merkel/Ritzi, 2017, S. 244.

¹³⁹ Kirchgässner, 2010, S. 19.; Merkel/Ritzi, 2017, S. 243 f..

sungsgericht nicht in Gänze verhindern, dass eine durch das Volk legitimierte, neue Verfassung oder Gesetze nicht doch Menschenrechte einschränkt.¹⁴⁰ Ob diese Gefahr rein spekulativer Natur ist oder ob in der Wirklichkeit tatsächlich eine solche Gefahr besteht, lässt sich nicht eindeutig beantworten.¹⁴¹ Die reine Möglichkeit verpflichtet einen Staat jedoch dazu, im Falle des Eintretens adäquat darauf reagieren zu können. Eine Möglichkeit wäre hier die reine Verfassungsrechtliche Überprüfung direktdemokratisch getroffener Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht.¹⁴² Eine inhaltliche Prüfung über die Verfassungsmäßigkeit hinaus kommt, wie oben bereits erläutert, nicht in Betracht. Mit der verfassungsmäßigen Prüfung würde das Risiko, schwerwiegender Einschränkungen für die Menschenrechte minimiert werden. Ferner könnte man Sachverhalte, die einen erheblichen Einfluss auf Menschenrechte haben oder die Diskrepanz verschiedener gesellschaftlicher Gruppen verstärken können, in Gänze von Volksabstimmungen ausschließen.¹⁴³ Ein weiteres Mal bestätigt sich die These, dass es sinnvoll ist, direkte Beteiligungsmöglichkeiten in einer repräsentativen Demokratie zu begrenzen.

Der Gedanke, die vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene zu erweitern und den Bürgern mehr Mitspracherecht zu geben, könnte mit der Voraussetzung fortgeführt werden, die Häufigkeit der Verfahren begrenzt zu halten. Grundsätzlich ist über eine teilweise Ausweitung der Themen zu diskutieren. Auch wenn schweizer Gemeinden nicht mit deutschen Gemeinden, bezogen auf ihre Kompetenzen, zu Vergleichen sind. Abstimmungen über finanzpolitische Themen sind zumindest zu diskutieren, da sich gezeigt hat, dass die Beteiligung der Bürger an solchen Themen zu einer Kostensenkung führen kann. Ferner kann eine bürgernahe Politik das Interesse für politische Themen steigern, da es die Bürger, insbesondere auf

¹⁴⁰ Kirchgässner, 2010,, S. 20.

¹⁴¹ ebd., S. 20

¹⁴² ebd., S. 20.

¹⁴³ Merkel/Ritzi, 2017, S. 244.

kommunaler Ebene, im Zweifel direkt betrifft und sie sich über politische Themen intensiver informieren. Wichtig ist jedoch, dass es zu keiner inflationären Nutzung dieser Verfahren kommt, da sonst die bereits erläuterten Risiken direkter Demokratie auftreten könnten.

10. Fazit

Ob die Schweiz nun ein Vorbild für Deutschland ist oder nicht, lässt sich nicht eindeutig beantworten.

Allerdings haben die Ausführungen gezeigt, dass der Einsatz direkter Demokratie in einer parlamentarischen Demokratie entschieden zu begrenzen und mit Bedacht einzusetzen ist. Das obligatorische Referendum ist, wie gezeigt, durchaus auch in einer repräsentativen Demokratie in abgewandelter Form vorstellbar und mit ihr vereinbar. Das fakultative Referendum ist in der parlamentarischen Demokratie eher nicht integrierbar und wenn überhaupt, nur in erheblich modifizierter Form. Ferner ist es sinnvoll, gewissen Themen der direkten Entscheidungskompetenz der Bürger zu entziehen, um das Risiko des Eintretens etwaiger, negativer Folgen für gewissen Bevölkerungsgruppen zu minimieren.

Der Einsatz direkter Demokratie an sich bringt einige Vorteile mit sich. Nach der Meinung vieler Bürger wird die Diskrepanz zwischen ihnen und den politischen Führungskräften immer größer.¹⁴⁶ Jedoch hat sich gezeigt, dass der Einsatz direktdemokratischer Verfahren dazu beitragen kann, den Mangel an Vertrauen und die Differenzen zwischen Volk und Bürger zu verringern.¹⁴⁷ Das Gefühl, zu weit von den politischen Akteuren entfernt zu sein könnte sich dahingehend ändern, dass die Bürger das Gefühl haben, dass ihre Interessen beim Entscheidungsprozess gewahrt wurden. Sie kann also das Vertrauen und die Akzeptanz in die Politik festigen. Sie kann teilweise Kostendämpf-

¹⁴⁶ Merkel/Ritzi, 2017, S. 231.

¹⁴⁷ ebd., S. 246.

fend sein und die Entscheidungen des Staates sachgerechter machen. Ferner kann sie dazu führen, dass die Politiker durch vorab durchgeführte Verhandlungen dazu angeleitet werden, eine bürger-nahe Politik zu führen.¹⁴⁸ Im Zusammenhang mit einer parlamentarischen Demokratie können einige diese Vorteile allerdings zum Nachteil der repräsentativen Demokratie werden. Erfahrungen aus der Schweiz haben auch gezeigt, dass der Einsatz von direkter Demokratie auch Kostensteigernde Effekte haben kann. Direkte Demokratie kann insbesondere auf Landes- sowie Bundesebene das Parlament schwächen. Auch könnte die bürgerliche Partizipation zu Lasten weniger stark repräsentierter Gruppen sein. Potential bieten hier die Gemeinden, in denen am ehesten eine bedachte Ausweitung direkter Demokratie möglich wäre. Hier ist die Gefahr gering, dass die repräsentative Demokratie an Legitimation verliert.¹⁴⁹ Klar ist aber trotz aller Vorteile auch: Nicht in allen, aber in einigen wenigen Punkten kann die Schweiz ein Vorbild für Deutschland sein. Eine so weitreichende Bürgerbeteiligung wie in der Schweiz, kann es in Deutschland jedoch nicht geben, da direkte Demokratie und parlamentarische Demokratie in vielen Punkten nicht wirklich kompossibel sind.

¹⁴⁸ Kost, A. (2010). Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. In: Kost, A./Wehling, H.G. (Hrsg.) (2010). Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. (2. Auflage). Wiesbaden: Springer Vs. S. 395. (künftig zitiert: Kost, 2010)

¹⁴⁹ Kost, 2010, S. 399.

11. Literaturverzeichnis

- Ante, C. (2015). Chancen und Risiken direkter Demokratie. Direktdemokratische Partizipation auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz, 1. Auflage, Band 191, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Baus, R. T. / Montag, T. (Hrsg.) (2012). Perspektiven und Grenzen „Direkter Demokratie“, Sankt Augustin / Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Bogumil, J. (2007). Regierung und Verwaltung. In: Politische Bildung, Heft 04/2007. S. 38-55. Abrufbar unter: <https://www.sowi.rub.de/regionalpolitik/professur/zeitschriften.html.de> [15.04.2020].
- Bundesarchiv, Der lange Weg zur badischen Republik – Die badischen Verfassungen von 1818 und 1919 Neunte Carl-Schurz-Vorlesung mit Prof. Dr. Ewald Grothe. Abrufbar unter: https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Artikel/Ueber-uns/Dienstorte/Rastatt-Aktuelles/2018-08-28_neunte_csv_GW5.html [24.04.2020].
- Bundeswahlleiter (28.02.2019). Europawahl 2019: Wahlberechtigte nach Bundesländern, Pressemitteilung Nr. 04/19. Abrufbar unter: https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2019/04_19_wahlberechtigte-bundeslaender.html [05.05.2020].
- Bützer M. (2007). Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich. In: Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie (Hrsg.) Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, 1. Auflage, Band 4, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag (28.01.2019). Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_19wp [20.04.2020].
- Frevel, B. / Voelzke, N. (2017). Demokratie, Entwicklung, Gestaltung, Herausforderungen, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.

- Hartmann, J. (2013). Das politische System der BRD im Kontext, Eine Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- Hayne, L. (2017). Direkte Demokratie auf Kommunal- und Länder-ebene in Deutschland. In: Merkel, W./Ritzi, C. (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS, S. 177-192.
- Ismayr, W. (2009). Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr, W. (Hrsg.) (2009). Das politische System Westeuropas, 4. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 9-64.
- Ismayr, W. (2009). Die politischen Systeme Deutschlands. In: Ismayr, W. (Hrsg.) (2009). Das politische System Westeuropas, 4. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 515-566.
- Jarass, H. D. / Pieroth, B. (2012). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage, München: C. H. Beck.
- Kanton Luzern, Steuerfuss/Steuereinheiten. Abrufbar unter: https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/m_begriffe_von_a_z [27.05.2020].
- Kirchgässner, G. (2010). Direkte Demokratie, Discussion Paper no. 2010-26, St. Gallen, University of St. Gallen. Abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/46447673_Direkte_Demokratie [15.03.2020].
- Kost, A. (2013). Direkte Demokratie, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- Kost, A. (2005). Direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen. In: Kost, A. (Hrsg.) (2005). Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 183-203.
- Kost, A. (2010). Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. In: Kost, A./Wehling, H.G. (Hrsg.) (2010). Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 389-404.

- Linder, W. (2009) Das politische System der Schweiz. In: Ismayr, W. (Hrsg.) (2009). Das politische System Westeuropas, 4. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 567-606.
- Merkel, W. / Ritzi, C. (2017). Direkte Demokratie oder Repräsentation? Zum Reformbedarf liberal-repräsentativer Demokratie im 21. Jahrhundert. In: Merkel, W. / Ritzi, C. (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS, S. 227-250.
- Montag, T. (2011). „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus, Sankt Augustin / Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Ministerium des Inneren - Landeswahlleiter, Europawahl 2019, der Landeswahlleiter informiert, Endgültiges Endergebnis für: Nordrhein-Westfalen. Abrufbar unter: <https://www.wahlergebnisse.nrw/europawahlen/2019/aktuell/a000ew1900.shtml> [01.05.2020].
- Rapp, S. (2016). Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Vergleich zu der Rechtslage in Deutschland, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmidt, M., G. (2019). Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- Statistisches Bundesamt (2010): Sind Sie für oder gegen die Einführung von Volksentscheiden auch auf Bundesebene? Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161726/umfrage/meinung-der-deutschen-zum-volksentscheid-auf-bundesebene/> [25.05.2020].
- Stadt Zürich (März 2020). Überblick Bevölkerung Stadt Zürich. Abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung.html> [20.05.2020].
- Vatter A. (2018). Das politische System der Schweiz, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Weixner, B. M. (2005). Direkte Demokratie in Bayern. In: Kost, A. (Hrsg.) (2005). Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 29-59.
- Wiegand, H. J. (2004). Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren

