

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 221

Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie

Beiträge auf der 14. Speyerer Demokratietagung vom
6. bis 7. Dezember 2012 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

HANS HERBERT VON ARNIM (Hrsg.)

Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 221

Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie

Beiträge auf der 14. Speyerer Demokratietagung vom
6. bis 7. Dezember 2012 an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

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

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14265-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54265-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84265-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Themen der 14. Demokratietagung waren die erforderliche Umgestaltung des Bundestagswahlrechts, die Beseitigung der Sperrklausel bei deutschen Europawahlen, anstehende Bundestags- und Landtagswahlen, die Diskussion um direkte Demokratie auf Bundesebene, ohne die anscheinend auch die notwendigen strafrechtlichen Regelungen gegen die Korruption von Abgeordneten nur schwer durchgesetzt werden können, Auto-Korruption bei missbräuchlichen Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, die Direktwahl des Ministerpräsidenten und ihre mögliche Durchsetzung durch Volksgesetzgebung, parteiinterne Mitgliederentscheide und -urwahlen, Probleme der Euro-Rettung einschließlich der ESM-Verfahren, der Streit um die Besetzung von Richterstellen und andere einschlägige Entwicklungen sowie das grassierende Gefühl der Menschen, die wichtigsten Entscheidungen würden über ihre Köpfe hinweg getroffen.

Bei den Beiträgen wurde teilweise der Redecharakter beibehalten.

Herrn Dipl.-Volkswirt Andrei Király und Herrn MA Matthias Strunk, MA rer. publ., danke ich für die Hilfe bei der Vorbereitung der Tagung und der redaktionellen Begleitung dieses Bandes.

Speyer, im Januar 2014

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

<i>Joachim Wieland</i>	
Begrüßung	9
<i>Gregor Gysi</i>	
Wer regelt die Regeln des Machterwerbs?	11
<i>Günther Beckstein</i>	
Wahlrecht und direkte Demokratie in Bayern und im Bund	21
<i>Hans Herbert von Arnim</i>	
Die politische, die wirtschaftliche und die mediale Klasse: Ersticken sie die Bürger?	27
<i>Dirk Schümer</i>	
Europa schafft sich ab	33
<i>Eckhard Jesse</i>	
Defizite im deutschen Wahlsystem	43
<i>Florian Grotz</i>	
Wahlsysteme und direkte Demokratie in Mittel- und Osteuropa: Lehren für De- mokratiereformer?	57
<i>Frank Decker</i>	
Mehr Demokratie durch die Direktwahl der Ministerpräsidenten? Perspektiven einer Regierungsreform in den Ländern	77
<i>Anke Domscheit-Berg</i>	
Fraktionszwang und Ochsentour	99
<i>Christian Baldauf</i>	
Politische Partizipation auf Landesebene	109
<i>Marco Bülow</i>	
Postdemokratie im Parlament	119
<i>Hans-Josef Graefen</i>	
Probleme der Richterwahl	125
Verzeichnis der Autoren	141

Begrüßung

Joachim Wieland

Als Rektor der Universität Speyer ist es mir eine besondere Freude, Sie zur 14. Speyerer Demokratietagung begrüßen zu dürfen. Wir werden in diesem Jahr über „Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie“ sprechen. Die Demokratietagungen, die Herr Kollege von Arnim veranstaltet, gehören zum Markenzeichen unserer Universität. Wir führen keine andere Weiterbildungsveranstaltung durch, die auf eine so lange Tradition zurückblicken kann und die so erfolgreich ist, wie die große Zahl von Ihnen zeigt, die auch in diesem Jahr wieder den Weg nach Speyer gefunden hat. Der etwas spätere Termin als üblich, der in diesem Jahr mitten in der Vorlesungszeit liegt, ist dem Bemühen um besonders attraktive Referentinnen und Referenten geschuldet.

Das Thema „Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie“ hat nicht nur Herrn von Arnim seit langem beschäftigt, es interessiert uns alle. Können wir angesichts der sich stetig verdichtenden Integration in der Europäischen Union noch sinnvoll von Volkssouveränität sprechen? Ist das deutsche Volk noch souverän? Ist die Souveränität auf ein europäisches Volk aus Unionsbürgern übergegangen?

Jedenfalls gewinnt die direkte Demokratie immer mehr Freunde, nachdem lange in Deutschland unter Berufung auf Erfahrungen in der Weimarer Republik – ob zu Recht oder zu Unrecht will ich hier offen lassen – eine große Zurückhaltung gegenüber einer Stärkung direktdemokratischer Elemente geherrscht hat. Das Grundgesetz sagt, dass das Volk die Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausübt. Viele von uns wählen mehr oder weniger regelmäßig. An einer Abstimmung dagegen haben – wenn überhaupt – nur wenige teilgenommen. Im Grundgesetz sind Abstimmungen nur über Neugliederungen des Bundesgebiets vorgesehen – und Neugliederungen stoßen auf erhebliche Widerstände. Zwar könnte man sich unter volkswirtschaftlichen Effektivitätsgesichtspunkten durchaus eine andere Gliederung Deutschlands vorstellen. Die nach 1945 und 1990 geschaffenen Länder haben jedoch längst ihre Bewährungsprobe bestanden und sind im öffentlichen Bewusstsein verankert. Mehrheiten für einen Fusion von Ländern zu finden, bleibt unter diesen Umständen schwierig. Das gilt auch mit Blick auf den Finanzausgleich. Weder wird aus zwei armen Ländern ein reiches noch wird die Bevölkerung eines finanzstarken Landes gern einem Zusammenschluss mit einem finanzschwachen, überschuldeten Land zustimmen.

Auch wirft das Ineinandergreifen von parlamentarischer Demokratie und Elementen direkter Demokratie durchaus Probleme auf. Nachdem der Landtag in Bran-

denburg eine Lösung für ein Nachtflugverbot gefunden hat, soll es einen Volksentscheid geben. Wenn dieser erfolgreich sein sollte – wie lange ist das Parlament daran gebunden? Wann dürfen sich neu gewählte Abgeordnete über den vom Volk einmal geäußerten Willen hinwegsetzen? Entfaltet eine Äußerung des Souveräns jedenfalls eine politische Bindungswirkung, auch wenn das rechtlich verbindliche Quorum wie im Fall Stuttgart 21 nicht erreicht wurde?

Das Thema Volkssouveränität und Wahlen ist betroffen, wenn über einen Verbotsantrag gegen eine politische Partei wie die NPD diskutiert wird. Wie weit reicht die Souveränität des Wahlvolkes? Unter welchen Voraussetzungen darf eine politische Partei vom freiheitlichen Rechtsstaat verboten werden?

Sie sehen, Herr von Arnim hat mit dem Thema seiner Demokratietagung wieder ein spannendes Thema gefunden. Die Referentinnen und Referenten lassen interessante Diskussionen erwarten. Ich wünsche der Tagung einen guten Verlauf. Vielen Dank.

Wer regelt die Regeln des Machterwerbs?

Gregor Gysi

Einen schönen guten Morgen meine Damen und Herren. Ich soll zu dem Thema sprechen „Wahlrecht und Demokratie – Wer regelt die Regeln des politischen Machterwerbs?“ Da Sie das ja wissen, muss ich also ein bisschen ausschweifen, ich habe mich auch vorbereitet. Ich habe aber beschlossen, dem Thema des Vortrags zwar auf der einen Seite treu zu bleiben, aber einige Hüllen zu sprengen. Wenn wir das Wahlrecht diskutieren, tun wir häufig so als sei politische Macht die einzige Form der Macht. Aber selbst wenn wir das machen, so müssen wir dann wenigstens genau vorgehen und überlegen, was alles als politische Macht auftreten kann. Sind es nur Regierungen? Sind es Parlamente? Sind es außerparlamentarische politische Aktivitäten? Ist es also wirklich der politische Bereich, wie man in letzter Zeit im politiktheoretischen Jargon wieder öfter hört? Oder haben auch Konzerne, Ratingagenturen, Fernsehen und Zeitungen Macht? Und wenn ja, kann diese nicht auch politische Färbung bekommen? Wenn man die Frage „Wer regelt die Regeln des Machterwerbs?“ angeht, muss man an den Punkt kommen, wo es politisch wirksame Macht gibt, aber findet keine klare Antwort auf die gestellte Frage. Aber dieser Bereich gehört zur Frage, er ist sogar aus meiner Sicht der Interessantere. Das Grundgesetz stellt Anforderungen an Wahlen für gesetzgebende Versammlungen. Zweck ist es, das Prinzip der Volkssouveränität institutionell abzusichern. Volkssouveränität heißt, etwas unscharf gesprochen, dass das Staatsvolk seine politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten selbst bestimmt.

Damit sind drei Dinge angesprochen: Erstens dasjenige was Gegenstand möglicher Bestimmung also Regelung ist und was nicht. Die Grenze zwischen den privaten und den politischen Angelegenheiten ist selbst politisch und daher auch politisch veränderbar. Zweitens bestimmt normalerweise, bei uns allerdings nicht, das Volk durch den Akt der Verfassungsgebung auch die Form, Arbeitsweise und Gliederung des Staates. Drittens und schließlich muss es Verfahren geben, die die Rückbindung insbesondere des Rechtsetzungsprozesses an das souveräne Volk sichern. Daher sollen gesetzgebende Versammlungen aus Wahlen hervorgehen, für die die Anforderungen der Allgemeinheit, Gleichheit, Freiheit und Unmittelbarkeit verbindlich sind. Die Anforderung geheime Wahl wird auch explizit genannt, sie lässt sich aber recht zwanglos in die Anforderung der Freiheit einsortieren.

Historisch interessant ist, dass es im 19. Jahrhundert zwar alle möglichen demokratischen Revolutionen gab, aber die Prinzipien Allgemeinheit und Gleichheit miteinander auf Kriegsfuß standen. Entweder hatte Allgemeinheit keine bzw. eine sehr

eingeschränkte Geltung, weil z. B. nur Männer das Wahlrecht besaßen, oder ein Klassenwahlrecht herrschte, oder rassistische Beschränkungen galten, oder die Gleichheit war eingeschränkt, etwa indem die Stimmen vermögender und gebildeter Schichten mehr zählten. Die Geschichte der modernen Demokratie kann daher auch als eine Geschichte der systematischen Ausschließung von Gruppen beschrieben werden. Wahl- und Parteiengesetze sind an diese Anforderungen gebunden. Sie müssen sie soweit konkretisieren, dass sie in handhabbare Wahlverfahren eingehen können. Konkretisierung und Institutionalisierung erscheint so als der Weg, auf dem Prinzipien in Existenz, das heißt in wirksame Entscheidungen treten. Gleichzeitig wohnt dem immer ein negatives Moment inne. Als Prinzip sind normative Anforderungen immer unmittelbar als Verfahren aber erst konkret und vermittelt. Damit ist aber auch die Möglichkeit gegeben, dass das konkrete Verfahren, das mit den Prinzipien Gemeinte partiell oder in Gänze verfehlen kann. Zumal dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Gesetzgebung nicht immer unterstellt werden darf, böswillig die normative Anforderung abzuschwächen oder unwirksam zu machen, sondern er interpretiert sie. Diese Interpretation erfolgt aber immer in Abhängigkeit von den sozialen und politischen Kontexten der jeweiligen Zeit, ohne dass diese Abhängigkeit immer auch bewusst ist. Unter diesem Gesichtspunkt, der Spannung zwischen unmittelbarer Geltung einer Anforderung und realer Wirksamkeit in einem Gesetz erscheint das Bundesverfassungsgericht als eine ungeheuer wichtige Sache. Es muss begutachten und entscheiden, ob eine gesetzliche Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen ausreichend genügt, eventuelle Abschwächungen hinnehmbar sind, oder ob eine verfassungswidrige Konstellation entstanden ist.

Nun will ich kurz etwas zur 5 Prozent-Hürde sagen. Wenn ich mich diesem Problem der 5 Prozent-Hürde zuwende, so spreche ich nicht als Fachjurist. Im Gegenteil. Es wäre verlogen politische Interessen zu leugnen, die mit meiner parteipolitischen Tätigkeit zu tun haben. Die fließen selbstverständlich hier ein. Dennoch werde ich auf einige Teilbegründungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9.11. 2011 zurückkommen. Das Urteil selbst hat die Rechtmäßigkeit der 5 Prozent-Hürde bei den Europawahlen zum Gegenstand. Da das europäische Parlament völlig andere Funktionen hat als der Bundestag oder die Länderparlamente, ist eine unmittelbare Übertragung des Urteils natürlich nicht möglich. Man muss immer die Verzerrungen an Allgemeinheit, Gleichheit usw. mit der Begründung, warum man eine 5 Prozent-Hürde angeblich benötigt, abgleichen. Das grundsätzliche Problem, das im Gravitationszentrum auch der Urteilsbegründung liegt, ist ja ein höchst politisches. Wahlgesetze werden vom Gesetzgeber, also einem Parlament gemacht. In diesem Parlament sind bekanntlich nicht alle Parteien vertreten. Zudem sind Wahlgesetze wie andere Gesetze auch, einfachgesetzlich. Wahlgesetze können daher leicht in gesetzgegebene Begünstigungen großer Parteien vor kleineren oder gar Kleinstparteien in der Parteienkonkurrenz werden. Das ist ein Aspekt der Frage. Wer regelt die Regeln des Machterwerbs? Sicher, es gibt eine Legitimationskette. Ein aus freien, geheimen, allgemeinen Wahlen hervorgegangenes Parlament kann eine ganze Menge beschließen. Eben auch wie Folgeparlamente zustande kommen. Was

dabei aber nicht passieren darf, die Äußerungen des Souveräns wie er bei Wahlen zustande kommt, auf verzerrende Weise einzuengen. Wenn beispielsweise SPD und CDU merken, dass das fünf-Parteien-System, aus dem, wie die Piraten zeigen, vielleicht ja auch ein sechs-Parteien-System werden kann, die lieb gewonnene Lagerkonstellationen zerstört, dann könnten sie auch auf den Gedanken kommen, dass ein reines Mehrheitswahlrecht besser für sie wäre und sie nicht ständig in die große Koalition drängt.

Diese Debatte wurde während der letzten Legislaturperiode in den Zeitungen geführt, weil man die Linke für ein Ärgernis hielt. Es widerspräche der gesamten Tradition in Deutschland und ließe viele Interessen im Parlament unvertreten sein. Ich bringe ein derartiges Beispiel nur, weil es zeigt, dass bei weniger drastischen Fällen das Argument der Sicherung der Arbeitsfähigkeit durchaus überzeugen könnte. Dieses Argument steht im Zentrum jeder Hürdenregelung, soll sie keine Willkürregel sein. Nun spricht überhaupt nichts zwingend für eine bundesweite 5 Prozent-Hürde. Der erste Bundestag wurde noch ohne eine derartige Regel gewählt. Allerdings gab es eine andere schwächere Regel. In einem Bundesland mindestens musste die 5 Prozent-Hürde übersprungen werden. Die Ausdehnung der Hürdenregel auf das Bundesgebiet erfolgte dann ohne besondere nachvollziehbare Begründung. Denn der erste Bundestag arbeitete ja ganz gut. Die Funktion und Arbeitsfähigkeit der Regierung wurde nicht beeinträchtigt. Diese Verschärfung der Hürdenregel hatte aber einen Grund: die KPD sollte die bundesweite 5 Prozent-Hürde verfehlen, was sie ja dann auch tat. Die nächste Ausnahme waren die Bundestagswahlen 1990. Hier reichte es in wenigstens einem der Gebiete, Ost oder West, die 5 Prozent-Hürde zu nehmen. Aber diese Regelung kam ja nicht durch den Willen des Gesetzgebers zustande, sondern wiederum durch das Bundesverfassungsgericht. Und dadurch konnten die PDS und auch die Grünen in den Bundestag einziehen. Die beide im Westen scheiterten, aber es halt im Osten schafften. Bislang konnten auch neue Parteien wie die Grünen oder die Linke die Arbeitsfähigkeit von Regierung und Parlament nicht erschweren. Sie verlangten den großen Parteien nur mehr strategische Beweglichkeit ab. Das kann aber kaum als Kritikpunkt gewertet werden. Nun, der leidige Fall NPD, und andere narzisstische Organisationen. Eine 5 Prozent-Hürde vermag kein Parlament vor dem Einzug von Nazi-Parteien zu schützen. Dieser dauert dann nur länger. Erfolg bei Wahlen haben faschistische Parteien ohnehin nur dann, wenn Wählerbewegungen nicht mehr innerhalb des demokratischen Spektrums erfolgen, sondern massiv zu faschistischen Parteien übergehen. Das ist aber mit einer 5 Prozent-Hürde nicht zu verhindern. Verhindert werden kann das nur, indem demokratische Parteien eine Politik machen, die es den Bürgerinnen und Bürgern gestattet, die politische Lebensform der Demokratie wertzuschätzen. Ohne irgendwelche Teufel an die Wand zu malen, in Griechenland konnte man sehen, wie eine faschistische Partei in einer schweren Krise zulegen kann. Der Westen hat Angst vor Syriza aber wirklich Angst muss man vor den Nazis dort haben. Schließlich gibt es die Ablenkung des primären Wählerwillens. Was soll denn eine Wählerin oder ein Wähler machen, die oder der seine Stimme eigentlich nicht verschenken will, eine