

Frank Decker

**Der Irrweg
der Volksgesetzgebung**

Eine Streitschrift



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

ISBN 978-3-8012-0469-3

© 2016 by
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Umschlaggestaltung: Ralf Schnarrenbeger, Hamburg
Satz: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Mediengestaltung,
Marburg
Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2016

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1 Einleitung: Auf dem Weg zum Volksentscheid auf Bundesebene? . . .	11
2 Repräsentative Demokratie versus direkte Demokratie: Begriffliche Vorklärungen	20
3 Ein unaufhaltsamer Trend? Das Verlangen nach mehr direkter Demokratie und der tatsächliche Bedeutungsanstieg der Volksrechte	32
4 Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie?	43
5 Typologische Ausprägung, systemische Einordnung und internationale Verbreitung der direktdemokratischen Verfahren	52
6 Direkte Demokratie in der deutschen Verfassungsgeschichte: Die pfadabhängige Grundentscheidung für das Volksgesetzgebungsmodell	69
7 Probleme der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung	84
Ausschlussgegenstände	86
Quoren	89
Sonstige Regelungen	95
Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze	99
8 Zur Praxis der direkten Demokratie in den deutschen Ländern . . .	102
Parteienwettbewerb	112
Konsenswirkungen	115
Mehrheits-/Minderheitsproblem	117
9 Perspektiven der verfassungspolitischen Entwicklung	119
10 Direktdemokratische Verfahren ins Grundgesetz? Bisherige Vorstöße und Vorschläge der Parteien	137
11 Warum die Volksgesetzgebung für den Bund nicht geeignet ist . . .	149
Verfassungsstaatlichkeit	153
Parlamentarisches System	155
Mitwirkung der Länder	158
12 Welche Alternativen gibt es?	161

Zusammenfassende Thesen	171
Literatur	177
Abbildungsverzeichnis	183

Vorwort

Die direkte Demokratie hat in Deutschland eine engagierte Fangemeinde, die ihr Anliegen – den Ausbau der Volksgesetzgebung in den Ländern und ihre Einführung im Bund – mit bisweilen missionarischem Eifer betreibt. Wenn dieser bewusst als Streitschrift untertitelte Essay mitunter denselben Eifer verrät, wäre das zumindest nicht ganz unbeabsichtigt. Der Verfasser ist nämlich überzeugt, dass die Volksgesetzgebung ein unehrliches Versprechen abgibt, das auf der Bundesebene noch weniger einlösbar sein dürfte als in den Ländern. Aus seiner Sicht kann der Weg für eine zielführende Diskussion um geeignete plebiszitäre Verfahren deshalb erst frei werden, wenn die Forderung nach einer Übernahme der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz fällt.

Die Debatte um die direkte Demokratie trägt hierzulande immer noch Züge eines Glaubenskrieges. Gleichzeitig erscheint sie in hohem Maße von Opportunismus geprägt. Wenn einem das Ergebnis einer konkreten Abstimmung nicht passt – wie soeben wieder beim Brexit –, sieht man sich in der Skepsis gegenüber Volksentscheiden bestätigt. In beiden Fällen gehen die Pro- und Kontra-Argumente am Kern des Problems vorbei, das nach der hier vorgelegten Analyse darin besteht, die direktdemokratischen Verfahren in das vorhandene System der parlamentarischen Parteiendemokratie sinnvoll zu integrieren. Diese Möglichkeit ist – wie ich zeigen möchte – bei den von oben oder von der Verfassung ausgelösten Verfahren (zu denen auch die Brexit-Entscheidung gehört) viel eher gegeben als bei der von unten ausgelösten Volksgesetzgebung.

Warum ist die direktdemokratische Verfassungsgebung in Deutschland dann so stark, ja nahezu ausschließlich auf die Volksgesetzgebung fixiert? Diese Frage steht im Mittelpunkt dieses Buches, das ein vorläufiges Resümee meiner inzwischen

eineinhalb Jahrzehnte währenden Beschäftigung mit dem Thema zieht. Ich mache keinen Hehl daraus, dass meine von Beginn an vorhandenen Zweifel an der Volksgesetzgebung in dieser Zeit noch gewachsen sind. Diese Zweifel speisen sich aus den Erfahrungen der Bundesländer, beziehen sich aber primär auf eine mögliche Einführung der Verfahren in das Grundgesetz; keinesfalls bedeuten sie eine generelle Absage an die direkte Demokratie.

Wenn das im Kopf schon lange fertige Buch nun endlich zu Papier gebracht werden konnte, habe ich das auch der Hilfe anderer zuzuschreiben. Danken möchte ich an erster Stelle meinen beiden früheren Mitarbeitern Yu-Fang Hsu und Marcel Solar, die in ihren Bonner Dissertationen viele der hier adressierten Probleme im Detail untersucht und mir bei entsprechenden Nachfragen zuverlässig Auskunft gegeben haben. Sandra Fischer danke ich für ihre stets nützlichen Kommentare und Anregungen, Fabian Wittreck für seine staatsrechtliche Expertise. Besonderer Dank gebührt des weiteren Frank Rehmet und Claudine Nierth von »Mehr Demokratie«, die meine mehrfachen Materialanfragen bereitwillig unterstützt haben, obwohl sie wissen, dass ich die Position ihres Vereins zur Volksgesetzgebung nicht teile. Last but not least danke ich Alexander Behrens für seine ohne Zögern erklärte Bereitschaft, das Buch »zu machen« und es vor und während der Fertigstellung geduldig zu begleiten.

Dass der »Irrweg der Volksgesetzgebung« in einem Verlag erscheint, der der Sozialdemokratie nahesteht, ist kein Zufall, hat doch die SPD an der Fixierung auf die von unten ausgelösten Verfahren historisch einen entscheidenden Anteil. Von daher wäre es gerade an ihr, für ein Umdenken zu sorgen und die Verfassungsgebung von dem untauglichen Modell abzubringen. Als Politikwissenschaftler ist sich der Verfasser im Klaren, dass eine solche Abkehr von einem einmal eingeschlagenen Pfad ein schwieriges, fast unmögliches Unterfangen darstellt. Dies gilt zumal, als die Repräsentation

tionsschwächen der heutigen Parteiendemokratie genau in die gegenteilige Richtung wirken, indem sie den Ruf nach mehr direkten Beteiligungsmöglichkeiten verstärken. Ein wiederholt gegebenes Versprechen zurückzunehmen, setzt insofern nicht nur »besseres Wissen« voraus, sondern auch politischen Mut. Wenn das bessere Wissen, das der Essay vermitteln will, zu dieser »Ermutigung« beiträgt, hätte sich die Arbeit gelohnt.

Bonn, im August 2016

Frank Decker

I Einleitung: Auf dem Weg zum Volksentscheid auf Bundesebene?

Die Debatte um die Einführung, Erweiterung und Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsformen hat in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren wieder verstärkt an Fahrt aufgenommen. Ablesbar ist dies sowohl an der weiter voranschreitenden Verfassungsentwicklung in den Ländern als auch an der anhaltenden Diskussion, ob man die dort bestehenden Verfahren der direkten Demokratie in das Grundgesetz übernehmen sollte. Rückläufige Wahlbeteiligungen, häufigere Abwahl von Regierungen und wachsende Stimmenanteile für Außenseiterparteien spielen der Forderung nach mehr direkter Demokratie in die Hände. Sie liefern Belege für die tatsächliche oder behauptete Krise der repräsentativen parteidemokratischen Institutionen, die durch die plebiszitären Verfahren geheilt oder wenigstens gelindert werden soll. In dieselbe Richtung weist der massive Protest gegen infrastrukturelle Großprojekte, der den Politikern heute an vielen Orten der Republik entgegenschlägt. Er wird (auch) als Folge mangelnder oder zu spät einsetzender Bürgerbeteiligung betrachtet.

Fragt man die Bürger selbst, ob sie mehr unmittelbare Beteiligungsrechte wünschen, ist die Zustimmung überwältigend; in der Regel liegt sie bei um die 80 Prozent. Dies spiegelt sich zwar nur zum Teil in der Nutzung der Verfahren wider, die bis heute in den einzelnen Ländern und Kommunen sehr unterschiedlich ausfällt. Die Gründe für den zurückhaltenden Gebrauch sind jedoch erklärbar und stehen zur hohen Wertschätzung der direkten Demokratie nicht unbedingt in Widerspruch. Sie liegen zum einen in den vom Verfassungsgeber aufgebauten Verfahrenshindernissen, die die Anwendbarkeit der Verfahren und deren Erfolgchancen beeinträchtigen, zum anderen in den individuellen Verhaltenskalkülen der Bürger.

Diesen scheint es vor allem darauf anzukommen, dass sie die Möglichkeit haben, die Verfahren zu nutzen. Ob sie sie nutzen, hängt davon ab, wie sehr sie sich von der zu entscheidenden Frage betroffen fühlen oder an ihr interessiert sind.

Nimmt man die Verfassungsgebung in Ländern und Kommunen als Gradmesser, hält der direktdemokratische Trend in der Bundesrepublik seit fast drei Jahrzehnten an. Vorangetrieben wurden die Reformen von den Parteien, die sich der populären Forderung nach mehr unmittelbaren Entscheidungsrechten nicht entziehen konnten oder wollten. Während auf der kommunalen Ebene in den 1990er-Jahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zusammen mit der Direktwahl der Bürgermeister mehr oder weniger zeitgleich Einzug hielten, kam es auf der Länderebene zu einem Siegeszug der Volksgesetzgebung, deren flächendeckende Einführung beziehungsweise Ausweitung Ende der 1980er-Jahre einen bis heute anhaltenden Prozess um die »richtige« Ausgestaltung in Gang setzte.

Erheblichen Anteil an dieser Dynamik trägt der Interessenverein »Mehr Demokratie e. V.«, in dem sich die Befürworter der Volksrechte organisiert haben. Der Verband ist ein politischer Akteur in doppelter Hinsicht: Zum einen macht er sich für die Erweiterung der direktdemokratischen Verfahren auf allen Ebenen (Gemeinden, Länder, Bund und Europäische Union) stark und begleitet die entsprechenden Verfassungsgebungsprozesse durch seine Expertise. Zum anderen fungiert er selbst als Initiator von Volksbegehren – namentlich in den Bereichen, in denen es um die direkte Demokratie »in eigener Sache« und das Wahlrecht geht. Wo Verfahrenserleichterungen gegen den Willen der Parteien oder Parlamentsmehrheit durchgesetzt werden konnten, standen und stehen dahinter in der Regel die Vertreter von »Mehr Demokratie«.

Der emsige und häufig erfolgreiche Einsatz des Vereins hat ein noch größeres Ziel vor Augen: die Einführung des

Volksentscheids auf Bundesebene. Ausgerechnet hier ist das Trommeln aber bisher nahezu wirkungslos geblieben. Das ist deshalb bemerkenswert, weil parallel zur Verfassungsgebung in Ländern und Kommunen auch in dieser Frage seit Ende der 1980er-Jahre ein Umdenken einsetzte, das den bis dahin herrschenden antiplebiszitären Konsens aufbrach. Nachdem es bereits in der Gemeinsamen Verfassungskommission 1994 eine Mehrheit für die Plebiszite gegeben hatte, machten sich später außer der CDU alle im Bundestag vertretenen Parteien die Forderung zu eigen, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide im Bund zu ermöglichen, und legten dazu bis ins Detail ausgearbeitete Gesetzentwürfe vor. Begünstigend wirkte sich dabei der Paradigmenwechsel in der Staatsrechtslehre aus, die ihre frühere Skepsis gegenüber der direkten Demokratie nach und nach abgelegt hat und ihr heute insgesamt aufgeschlossener gegenübersteht als die Politikwissenschaft.

Wie lässt sich vor diesem Hintergrund erklären, dass wir der Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz dennoch nicht näher gekommen sind? Man könnte sich die Antwort leicht machen und sagen: Der Grund liegt darin, dass CDU und CSU eine Verfassungsänderung blockieren. Die dafür notwendige Zweidrittelmehrheit hätte es zwischen 2005 und 2009 gegeben, als die Unionsparteien im Bund zusammen mit der SPD regierten. Seit der Wiederauflage der Großen Koalition 2013 gibt es sie erneut, diesmal sogar mit noch größerem Stimmenpolster. Während der Koalitionsverhandlungen 2013 schien es für kurze Zeit so, als könnten sich beide Seiten auf ein Kompromisspaket verständigen, doch hatte die für diesen Verhandlungsteil zuständige bayerische CSU die Rechnung ohne ihre Schwesterpartei gemacht. Weil die CDU keine Bereitschaft zeigte, sich in der Frage zu bewegen, liegt die direkte Demokratie auf der Bundesebene weiter auf Eis.

Diese Erklärung ist allerdings zu einfach. Denn die ablehnende Haltung der CDU stellt nur ein Symptom für ein

tiefer liegendes Problem dar. Dieses Problem liegt in der Fixierung des Verfassungsgesetzgebers auf die Volksgesetzgebung. Direkte Demokratie »reimt sich« in Deutschland auf Volksgesetzgebung. Wenn wir von direkter Demokratie, von plebiszitären Verfahren, von Abstimmungen im Sinne des Artikels 20 des Grundgesetzes sprechen, setzen wir diese automatisch mit der Volksgesetzgebung gleich. Deshalb ist es wichtig, schon am Anfang dieses Buches daran zu erinnern, dass die Volksgesetzgebung nur eine mögliche Ausprägung der direkten Demokratie darstellt. Genauer gesagt handelt es sich um eine von drei beziehungsweise vier Varianten der direkten Demokratie, die es grundsätzlich zu unterscheiden gilt. Maßgeblich für die Unterscheidung ist, wer berechtigt sein soll, einen Volksentscheid auszulösen.

Bei der Volksgesetzgebung sind dies die Bürger selbst. Damit unterscheidet sich das Verfahren von einem durch die Regierung oder das Parlament angesetzten Referendum oder einem obligatorischen Verfassungsreferendum. Die Volksgesetzgebung stellt auch etwas anderes dar als das fakultative »Veto«-Referendum, das die direkte Demokratie in der Schweiz dominiert. Denn während die Bürger hier »nur« eine Entscheidung über ein vom Parlament bereits beschlossenes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz treffen, legen sie im Volksgesetzgebungsverfahren selber fest, worüber inhaltlich abgestimmt wird. Diese Verbindung von Initiativ- und Entscheidungsrecht macht die Volksgesetzgebung zum potenziell weitreichendsten (ihre Befürworter würden sagen: fortschrittlichsten) Instrument der direkten Demokratie.

Gerade darin steckt freilich das Problem. Die zentrale These des Buches lautet, dass die »von unten« ausgelösten Verfahren mit der gewaltenfusionierenden Funktionslogik der parlamentarischen Demokratie kollidieren. Denn mit ihnen entsteht eine potenzielle Rivalität von parlamentarischem Willen und Volkswillen, die das politische Gestaltungsmono-

pol der regierenden Mehrheit aufhebt. Durch die Plebiszite wird der Opposition (der parlamentarischen wie der außerparlamentarischen) nämlich die Möglichkeit gegeben, am Regierungsgeschehen unmittelbar teilzunehmen. Weil die Regierung jederzeit damit rechnen muss, dass das Volk ihre Gesetzesvorhaben durchkreuzt, liegt es für sie natürlich nahe, etwaige Widerstände im Entscheidungsprozess schon im Vorwege zu berücksichtigen. Die auf dem Gegenüber von Mehrheit und Minderheit basierende Wettbewerbsdemokratie könnte sich dadurch über kurz oder lang in ein Konsens- oder Konkordanzsystem nach Schweizer Muster verwandeln.

Man mag darüber streiten, ob das nicht die bessere Alternative wäre. In der Politikwissenschaft gibt es starke Stimmen, die mit Blick auf die komplexer gewordenen Anforderungen des Regierens eine Überlegenheit der Konsensdemokratie behaupten. Die Diskussion darüber soll in diesem Buch nicht geführt werden. Es gilt nur auf die Folgen aufmerksam zu machen, die eine Einführung der von unten ausgelösten direktdemokratischen Verfahren für den Regierungsprozess auf Bundesebene nach sich ziehen würde. Dabei kann man auf die Erfahrungen in den deutschen Ländern zurückgreifen, deren Regierungsformen mit derjenigen des Bundes zwar nicht überall übereinstimmen, in ihrem Kernbereich – der Organisation des Verhältnisses von Exekutive und Legislative – jedoch weitgehend identisch sind. Die kommunale Ebene bleibt in der Darstellung aus demselben Grund außen vor; nur zu Analogisierungs- oder Vergleichszwecken wird sie hin und wieder erwähnt.

Die These der Systemunverträglichkeit wird durch zwei Beobachtungen gestützt. Einerseits zeigt ein Vergleich der europäischen Demokratien, dass die Volksgesetzgebung auf der nationalen Ebene kaum verbreitet ist. Nur einige mittelosteuropäische Länder haben sie nach 1989 in ihre Verfassungen eingeführt. In Westeuropa gibt es sie dagegen nirgendwo, nicht einmal in der Schweiz, wo die Bürger bis heute kei-

ne einfachen Gesetze, sondern nur Verfassungsänderungen begehren können und sich die direkte Demokratie – wie gesehen – ansonsten im Veto gegen bereits beschlossene Gesetze konzentriert. Ein »abrogatives Referendum«, mit dem bestehende Gesetze nachträglich aufgehoben werden können, kennt außerhalb der Schweiz allein Italien.

Andererseits – und das ist noch wichtiger – sind die Verfahren in der Regel so restriktiv ausgestaltet, dass die befürchteten Kollisionen zwischen parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber sich in engen Grenzen halten oder gar nicht auftreten. Auf der nationalen Ebene bildet allenfalls Slowenien eine bezeichnende Ausnahme; hier haben die vergleichsweise leicht einsetzbaren Volksrechte dazu geführt, dass sich das System tatsächlich in Richtung einer Konsensdemokratie transformiert. In den übrigen Ländern scheint man sich des im Volksgesetzgebungsmodell angelegten systemischen Konflikts durchaus bewusst zu sein. Das gilt auch für die Bundesrepublik, wo die Einhegung der potenziell unberechenbaren Initiative den direktdemokratischen Verfassungsgebungsprozess schon zu Weimarer Zeiten bestimmte.

Weil die Volksgesetzgebung ein unehrliches Versprechen abgibt, das der Verfassungsgeber gar nicht einlösen kann oder will, ist auch der Umgang mit ihr unehrlich. Die Plebiszitbefürworter haben zwar Recht, wenn sie eine Verbesserung der Anwendungsbedingungen anmahnen, um den Verfahren in der Praxis zu größerer Bedeutung zu verhelfen. Ob das Versprechen selber sinnvoll ist, fragen sie aber nicht. Ihre Forderung nach Einführung der Plebiszite auf Bundesebene bleibt ebenfalls wohlfeil, solange sie sich dabei hinter der ablehnenden Haltung der Gegner verstecken können. Würden sie die Forderung genauso vertreten, wenn eine Verfassungsänderung tatsächlich in den Bereich des Möglichen rückt? Auf der anderen Seite dürfen die Plebiszitskeptiker nicht offen zugeben, dass sie die Volksrechte am liebsten beschneiden oder ganz abschaffen würden. Schränken sie deren

Anwendungsbedingungen ein, geschieht das fast immer im Verborgenen, falls ihnen diese Arbeit nicht ohnehin von den Verfassungsgerichten abgenommen wird.

Wenn das alles stimmt, stellt sich natürlich die Frage, warum sich die Verfassungsgebung in der Bundesrepublik so stark auf das Modell der Volksgesetzgebung kapriziert. Die Antwort liegt in deren ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen, die bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückreichen und mit Namen wie Moritz Rittinghausen oder Julius Fröbel verbunden sind. Die Volksgesetzgebung stammt mithin aus einer Zeit, in der der Parlamentarismus in Deutschland noch in den Kinderschuhen steckte und das parlamentarische Regierungssystem in weiter Ferne stand. Spätestens mit dessen 1918 erfolgten Einführung war die Notwendigkeit eines plebiszitären Korrektivs der Gesetzgebung aus demokratischer Sicht eigentlich nicht mehr gegeben. Dass die direktdemokratische Verfassungsgebung an den von unten ausgelösten Verfahren über die Regimewechsel hinweg dennoch festgehalten hat, macht sie zum Paradebeispiel einer »pfadabhängigen« Entwicklung. Die historischen Ursprünge erklären zugleich, warum die Forderung nach mehr direkter Demokratie hierzulande bis heute überwiegend von der politischen Linken ausgeht, während sie in anderen europäischen Ländern ein Thema der Rechten geblieben oder zu einem solchen geworden ist.¹

Die Verfassungsentwicklung in den Ländern und die Diskussion über die Einführung der Volksgesetzgebung im Bund nehmen in dem Buch in etwa den gleichen Raum ein. In den Ländern zeigt sich die Dominanz der Volksgesetzgebung

¹ Am vehementesten wird die direkte Demokratie gegenwärtig an den politischen Rändern propagiert, wo die rechten und linken Populisten sie als Ausdrucksform des authentischen Volkswillens gegen die angebliche Abgehobenheit der Eliten im repräsentativen System in Stellung bringen. Mit der AfD ist diese Position jetzt auch im deutschen Parteiensystem angekommen.

darin, dass diese als einziges Verfahren überall existiert. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich eine behutsame Erweiterung der Verfahrensarten ab. Parallel dazu sind die Anwendungsbedingungen durch den Einsatz der Plebiszitbefürworter stetig verbessert worden, wobei zwischen den einzelnen Ländern jedoch große Unterschiede bestehen. Während in der Mehrzahl der Länder von einer relevanten Praxis nach wie vor keine Rede sein kann, nehmen die Volksrechte bei den wenigen Vorreitern mittlerweile so starken Einfluss auf das Regierungsgeschehen, dass ihre Ausgestaltung ein permanenter Streitgegenstand ist.

Es sind mehr die im Modell angelegten Konflikte um eine Öffnung oder Schließung der Volksgesetzgebung als deren möglicherweise dysfunktionale Wirkungen, die die Skepsis gegenüber den von unten ausgelösten Verfahren nähren. Dass diese in den deutschen Ländern selbst dann keinen großen Schaden anrichten können, wenn sie unerwünschte oder unvernünftige Ergebnisse produzieren, ergibt sich bereits aus der föderalen Aufgabenverteilung. Allerdings scheinen einige Volksabstimmungen aus der jüngsten Zeit auch in dieser Hinsicht Zweifel gesät und eine neue Nachdenklichkeit ausgelöst zu haben. So geriet etwa der Volksentscheid über die Schulreform in Hamburg 2010 ausgerechnet für die Grünen zu einer herben Niederlage, die sich zuvor unter allen Parteien am entschiedensten für die Volksrechte eingesetzt hatten. Mit zunehmendem Gebrauch der direktdemokratischen Verfahren stellten die Befürworter irritiert fest, dass diese offenkundig nicht nur progressive Anliegen befördern. Bestätigt wurden sie darin durch die Beispiele aus dem Ausland, wo die Bürger in nationalen Referenden mehrfach EU-Verträge zu Fall gebracht (so in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Irland oder Großbritannien) oder eine Verschärfung der Einwanderungsgesetze durchgesetzt haben (Schweiz).

Die Systemunverträglichkeit der Volksgesetzgebung betrifft die Länder im Prinzip genauso wie den Bund. Weil es

die Volksrechte in den Gliedstaaten schon gibt, wird man sie dort nicht ohne weiteres abschaffen können. Stattdessen empfiehlt sich bei ihrer Ausgestaltung eine »mittlere Linie«: Die Verfahren sollten anwendbar sein, den politischen Prozess jedoch nicht dominieren. Auf der nationalen Ebene birgt die Übernahme der Volksgesetzgebung dagegen allein aufgrund der wesentlich umfangreicheren Gesetzesmaterien ein erhebliches Risiko – mit ihr würde sich die Bundesrepublik auf einen verfassungsrechtlichen und -politischen Irrweg begeben. Insofern sind es gerade die Befürworter, die durch ihr Festhalten an dem untauglichen Modell einer Einführung der Plebiszite ins Grundgesetz im Wege stehen.