

Professor Dr. Hermann K. Heußner*

Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Direktdemokratie

Das fragwürdige Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen

Der nachstehende Beitrag untersucht, worin die Mängel der schweizerischen Direktdemokratie bestehen, welches Verhältnis die AfD – auch unter rechtspolitischem, verfassungstheoretischem und ideengeschichtlichem Blickwinkel – zu Volksabstimmungen aufweist und was demgegenüber eine grundrechtsbasierte, streng rechtsstaatlich eingebundene Volksgesetzgebung im Kontext der deutschen Verfassungstradition auszeichnet.

I. Einleitung

Direkte Demokratie ist grundsätzlich ein gutes Verfahren, um die Selbstbestimmung des Volkes – ergänzend zur repräsentativen Demokratie – zu verwirklichen. Denn dadurch entsprechen die Gesetze in höherem Maße den Präferenzen der Bürger.¹ Es erscheint daher auf den ersten Blick durchaus positiv, dass die AfD in ihrem neuen Grundsatzprogramm gleich an erster Stelle Volksabstimmungen auf Bundesebene fordert, und zwar als „Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild“. Denn die Schweiz ist das funktionierende Beispiel einer halbdirekten Demokratie.³

Allerdings ist diese rechtspolitische Forderung der AfD, gerade im Vorfeld von Bundestagswahlen genauer zu überprüfen. Denn bei näherer verfassungsrechtlicher und rechtsvergleichender Betrachtung stellt sich heraus, dass man von den Schweizern nicht unbesehen und vorbehaltlos lernen kann. Das schweizerische System der direkten Demokratie hat gravierende Mängel.⁴

II. Die Mängel der schweizerischen direkten Demokratie

Insgesamt lassen sich mindestens fünf schwerwiegende Defizite des schweizerischen Systems direkter Demokratie identifizieren. Drei beziehen sich auf die Garantie der Verfassung und jeweils eines auf die Stellung des Parlaments bzw. die Macht des Geldes.

1. Einfache Mehrheit für Verfassungsänderungen

In der Schweiz ist die Bundesverfassung (BV) nur mangelhaft gesichert. Denn die Verfassung kann im Wege der Verfassungsinitiative mit einfacher Mehrheit in der Volksabstimmung geändert werden, Art. 142 II BV. Zwar ist auch eine Mehrheit der Abstimmenden in der Mehrheit der Kantone notwendig, Art. 142 II, III BV. Daran scheitern jedoch nur wenige Vorlagen.⁵ Diese relativ niedrigen Hürden führen dazu, dass Grundrechte und damit insbesondere der Minderheitenschutz in Gefahr geraten. Dies gilt etwa für die Minarettverbotsinitiative 2009, durch die bereits 57,5 % der Abstimmenden das Grundrecht auf Religionsfreiheit beschnie-

* Der Verf. ist Professor für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit an der Hochschule Osnabrück.

1 Näher Heußner in Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2013, 22 ff. mwN; ders., Wahlen allein genügen nicht in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, 28–44.

2 AfD, Programm für Deutschland, 2016, 9, Nr. 1.1, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/01/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf, 25.5.2017; ebenso AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 7, Nr. 1.4, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/05/2017-05-24_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf, 25.5.2017.

3 Näher Heußner/Jung, Die direkte Demokratie in der Schweiz in Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, 3. Aufl. 2011, 115.

4 Vgl. Heußner, Die Schweiz als Vorbild? in Mehr Demokratie eV, kurz & bündig, Mehr Demokratie – die Grundlagen, 2017, 21, <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/MD-Grundlagenheft.pdf>, 23.6.2017; ders., in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 44 ff.; zu den Gefährdungen von religiösen Minderheiten vgl. Vatter, Synthese: religiöse Minderheiten im direktdemokratischen System der Schweiz in ders., Vom Schächt- zum Minarettverbot, 2011, 286 ff., 289 f.; ders., Ohne Volkes Segen. Die direkte Demokratie beschnieidet die Freiheitsrechte von religiösen Minderheiten. Sechs Lösungsvorschläge, Zeit-Online, 17.1.2011, <http://www.zeit.de/2011/03/CH-Minarettverbot>, 12.2.2011.

5 Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rn. 1796.

den konnten.⁶ Die Minarettverbotsinitiative verstößt eklatant gegen die Religionsfreiheit, das Diskriminierungsverbot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.⁷ Ähnliche Mängel hat die so genannte „Ausschaffungsinitiative“, die unter anderem in Konflikt mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip straffällige Ausländer ausweisen will und 2010 nur 52,3 % der Stimmen auf sich vereinigte.⁸

2. Keine Ewigkeitsgarantien

Die schweizerische Verfassung kennt auch kaum Ewigkeitsgarantien. Während in Deutschland gem. Art. 79 III GG die Grundsätze des Art. 1 und 20 GG auch durch Verfassungsänderungen nicht berührt werden dürfen, sind in der Schweiz alle Änderungen erlaubt. Eine materielle Grenze bildet lediglich das zwingende Völkerrecht, Art. 139 III BV. Dazu zählen etwa das Folterverbot, das Verbot des Völkermords, das Verbot der Sklaverei und das Gebot des Non-Refoulement.⁹ Dementsprechend war es in der Schweiz möglich, das Stimmrecht den Frauen auf Bundesebene bis 1971 vorzuenthalten. Hätte die Verfassung der Schweiz hingegen demokratische Ewigkeitsgarantien enthalten, hätte dieser Fall eklatanten verfassungswidrigen Verfassungsrechts früher behoben werden können.¹⁰

3. Keine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene

Die Schweiz hat auf Bundesebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Dies bedeutet, dass es kein Gericht gibt, das Volksinitiativen auf Verfassungsmäßigkeit überprüfen könnte. Die Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht überprüft lediglich das Parlament, und zwar abschließend Art. 139 III, 173 I Buchst. f, 189 IV BV.¹¹ Selbst wenn in der Schweiz die Gesetzesinitiative eingeführt würde, mit der nicht die Verfassung geändert wird, sondern lediglich einfache Bundesgesetze verabschiedet werden könnten, könnte das Bundesgericht diese nicht am Maßstab der Verfassung überprüfen. Denn Bundesgesetze sind für das Bundesgericht bindend, Art. 190 BV.¹²

4. Ausschaltung des Parlaments

In der Schweiz hat das Parlament nicht die Kompetenz, die Verfassung zu ändern, ohne dass das Volk im obligatorischen Verfassungsreferendum zustimmen müsste, Art. 140 I Buchst. a, 195 BV. Ebenso müssen einfache Bundesgesetze dem Volk im fakultativen Referendum zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn dies 50.000 Stimmberechtigte innerhalb der Referendumsfrist von 100 Tagen verlangen, Art. 141 Buchst. a BV. Bundesgesetze treten erst nach Ablauf der Referendumsfrist von 100 Tagen in Kraft, sofern das Referendum nicht ergriffen wurde, vgl. Art. 165 I BV;¹³ anderenfalls nur, wenn das Volk im Referendum zustimmt. Im Bereich des obligatorischen und fakultativen Referendums kann das Parlament somit nur zusammen mit dem Volk entscheiden. Umgekehrt kann hier das Volk aber ohne das Parlament Verfassungsentscheidungen treffen. Der Volksgesetzgeber hat einen (latenten) Vorrang vor dem Parlament.¹⁴

5. Einfluss des Geldes

Die Schweiz leidet an mangelnder Transparenz des politischen Prozesses. Es gibt keine Verpflichtung von Initiatoren und Gegnern einer Volksvorlage, die eingesetzten Gelder und ihre Herkunft offenzulegen.¹⁵ Ebenso wenig gibt es Begrenzungen des Einsatzes finanzieller Mittel¹⁶ oder eine öffentliche Abstimmungskampfkostenerstattung.¹⁷ Reiche Initiatoren sind so in der Lage, Volksbegehren durch kommer-

zielle Werbeagenturen für den Volksentscheid qualifizieren zu lassen. Das Sammeln einer Unterschrift auf diesem Wege kostet bis zu fünf Franken.¹⁸ Der unbegrenzte Einsatz finanzieller Mittel kann dazu führen, dass knappe Volksentscheide durch das Geld entschieden werden.¹⁹

III. Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen

1. Direktdemokratischer Reformdiskurs in Deutschland

Die Mängel der schweizerischen direkten Demokratie sind kein Geheimnis.²⁰ Spektakuläre schweizerische Volksinitiativen werden auch in Deutschland wahrgenommen und diskutiert.²¹ Von Parteien, welche die direkte Demokratie auf Bundesebene einführen wollen, ist deshalb zu erwarten, dass sie sich mit diesen Mängeln ausdrücklich oder implizit auseinandersetzen.²² Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie bei der AfD – Volksabstimmungen die zentrale, zuerst genannte Forderung im neuen Grundsatzprogramm darstellen und „nicht verhandelbarer Inhalt jeglicher Koalitionsverhandlungen“ sind.²³ Wer sich die Schweiz zum Vorbild nimmt, hat die Pflicht, sich intensiv mit der Schweiz und deren verfassungs- und demokratierechtlichen System zu befassen.

2. Keine Kritik der AfD am „Schweizer Modell“

Auf die Mängel der schweizerischen direkten Demokratie geht die AfD jedoch mit keinem Wort ein. Vielmehr betont

6 Heußner, RuP 2010, 19.

7 Heußner, RuP 2010, 20.

8 Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmungen vom 28.11.2010, <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20101128/index.html>, 25.5.2017; dazu Heußner in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 45.

9 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rn. 1756.

10 Vgl. Heußner/Jung in Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, 131.

11 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rn. 1794.

12 Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rn. 1930, 2086, 2090.

13 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rn. 1827 f.; Lombardi/Ehrenzeller/Nobs, Art. 141 Rn. 15, Art. 165 Rn. 2 f. in Ehrenzeller/Mastroratti/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. 2008.

14 Vgl. Linder, Schweizerische Demokratie, 3. Aufl. 2012, 265.

15 Braun/Binder/Heußner/Schiller, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, 2014, 44 ff., <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10793.pdf>, 16.9.2016.

16 Braun/Binder/Heußner/Schiller, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, 80.

17 Serdült/Kuoni, Finanzielle und mediale Rahmenbedingungen von Volksabstimmungen in der Schweiz und Deutschland in Neumann/Renger, Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009, 2010, 240 ff. (243 ff., 252).

18 Fontana, Kinderspiel oder Kraftakt, NZZ Int. Ausgabe, 29.8.2016, 23.

19 Braun/Binder/Heußner/Schiller, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, 22 ff. (28 ff., 30 ff.).

20 Vgl. Heußner, Die Schweiz als Vorbild? in Mehr Demokratie e. V., kurz & bündig, Mehr Demokratie – die Grundlagen, 2017, 21, <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/MD-Grundlagenheft.pdf>.

21 Vgl. zB zur schweizerischen Minarettverbotsinitiative 2009 Prantl, Minarett und Zigaretten, SZ, 7.12.2009, 4; Drieschner, Ein Land tickt aus, Die Zeit, 3.12.2019, 10; „Keine Ratschläge für die Schweiz“, FAZ, 1.12.2009, 2; Schmid, Schweizer Türme der Angst, FR, 30.11.2009, 10.

22 Vgl. zB Beschluss des Ordentlichen SPD-Bundesparteitag v. 4.–6.12. 2011 „Mehr Demokratie leben“, insbes. S. 98 ff., https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschlusse/Bundesparteitag/beschlussbuch_bpt_2011.pdf, 26.5.2017.

23 Vgl. AfD, Programm für Deutschland, 9; AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 8.

sie, dass das „Schweizer Modell“²⁴ unverhandelbar sei. Es soll also an dem, wie direkte Demokratie in der Schweiz geregelt ist, keine Kompromisse und Abstriche geben. Als Grenze für Volksabstimmungen erwähnt das AfD-Programm lediglich, dass „eine natürliche Schranke (...) sich durch Grundsätze des Völkerrechts“ ergebe.²⁵ Da das „Schweizer Modell“ Pate steht, kann es sich dabei nur um die wenigen, rudimentären Normen des zwingenden Völkerrechts handeln (vgl. oben II 2). Die AfD erkennt also nicht die Ewigkeitsgarantien des GG an. Aufgrund des „Schweizer Modell(s)“ ist ebenfalls zweifelhaft, ob sie für Verfassungsänderungen im Wege von Volksinitiativen eine 2/3-Mehrheit fordert und ob sie Volksgesetzgebung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterwerfen will.

Typisch und prägend für das „Schweizer Modell“ ist das suspensive, fakultative Referendum.²⁶ Es besteht kein Zweifel, dass die AfD dies einführen will: Sie will „dem Volk das Recht geben, über vom Parlament beschlossene Gesetze abzustimmen.“²⁷ Dasselbe gilt für das obligatorische Verfassungsreferendum, das die AfD fordert²⁸ und ebenfalls zum „Schweizer Modell“ gehört.²⁹

Zweifelhaft ist schließlich auch, ob und inwiefern die AfD die Verfahren direkter Demokratie finanziell regulieren will. Denn sie geht in ihrer Programmatik lediglich auf Fragen der Parteienfinanzierung ein.³⁰

3. Absichten von Rechtspopulisten und Völkischen

Volksabstimmungen stehen in der AfD aus zwei Gründen hoch im Kurs: Zum einen verspricht man sich davon, bestimmte Inhalte durchsetzen zu können. Zum anderen dürfte – zumindest der völkische Flügel – Volksabstimmungen als ein Instrument begreifen, dass seiner identitären Ideologie besonders entspricht.

a) *Erhoffte Inhalte.* Es ist davon auszugehen, dass die AfD „Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild“ fordert, weil sie sich davon ähnliche Erfolge erhofft, wie sie andere rechtspopulistische Parteien in Europa errungen haben, insbesondere ihr schweizerisches Pendant, die „Schweizerische Volkspartei“ (SVP). Dies gilt etwa für die siegreiche Minarettverbotsinitiative (vgl. oben II 1). So lehnt die AfD „(d)as Minarett (...) als islamisches Herrschaftssymbol ebenso ab wie den Muezzinruf (...). Minarett und Muezzinruf stehen im Widerspruch zu einem toleranten Nebeneinander der Religionen (...)“.³¹ Dementsprechend ist für die AfD-Bundessprecherin *Frauke Petry* das Minarett „grundgesetzwidrig“.³² Auch die von der SVP lancierte Ausschaffungsinitiative (vgl. oben II 1) entspricht dem programmatischen Geist der AfD. Denn die AfD will „jährliche Mindestabschiebequoten“³³ und „zwingende Ausweisung auch schon bei geringfügiger Kriminalität“.³⁴ Ebenso möchte die AfD, dass Deutschland aus der Europäischen Währungsunion ausscheidet und gegebenenfalls aus der EU. Dies will sie nötigenfalls mit einer Volksabstimmung durchsetzen.³⁵ Hier nimmt sie sich den plebiszitären Brexit-Erfolg der britischen, rechtspopulistischen „United Kingdom Independence Party“ (UKIP) zum Vorbild.³⁶

b) *Völkische, illiberale Ideologie.* Teile der AfD sind Anhänger einer völkischen Ideologie. Diese gründet unter anderem auf den Ideen des Juristen *Carl Schmitt*, die er in der Weimarer und in der Nazizeit entwickelt hat. Danach definiert sich die „Identität des Volkes“ wesentlich durch kulturelle und insbesondere ethnische Eigenschaften.³⁷ Diese sind konstitutiv für den Volksbegriff: Demokratie setzt eine ausgeprägte

Homogenität der Volksangehörigen voraus.³⁸ Freund und Feind sind zu unterscheiden.³⁹ Demokratie ist „identitäre Demokratie“.⁴⁰ Parlamentarismus und Demokratie gehören nicht zusammen.⁴¹ Der wahre Gemeinwille des homogenen Volkes darf nicht durch intermediäre Kräfte verfälscht werden. Die Parteiendemokratie und das Parlament stehen in der Gefahr, das Volk zu zersplittern und den wahren Volkswillen zu verdunkeln.⁴² Volksabstimmungen haben demgegenüber den Vorteil, den wahren Volkswillen gegen das von Parteien dominierte Parlament durchzusetzen. Dies gilt noch stärker für Volksversammlungen.⁴³

Ähnliche Ideen vertreten zurzeit in Polen und Ungarn die jeweiligen rechtspopulistischen Regierungsparteien „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) bzw. „Bund Junger Demokraten“ (Fidesz). Beide lehnen einen Zuzug von muslimischen Migranten ab.⁴⁴ Der Vorsitzende von PiS, *Jaroslaw Kaczynski*, ist der Auffassung, dass der Wille des Volkes über dem Verfassungsgericht stehe.⁴⁵ Ähnliches gilt für den ungarischen Ministerpräsidenten *Viktor Orbán*.⁴⁶ Dieser vertritt die Theorie eines „illiberalen, auf nationale Grundlagen gestell-

24 Vgl. AfD, Programm für Deutschland, 9; Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 8.

25 AfD, Programm für Deutschland, 9.

26 Vgl. *Linder*, Schweizerische Demokratie, 265 ff.

27 AfD, Programm für Deutschland, 9; Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 7.

28 AfD, Programm für Deutschland, 9; Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 7.

29 *Linder*, Schweizerische Demokratie, 265 ff.

30 Vgl. AfD, Programm für Deutschland, 11 f., Nr. 1.5.1; Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 9, Nr. 1.9; zum zweifelhaften Finanzgebaren der AfD vgl. etwa auch *Becker/Röbel*, Die Swiss-Connection der AfD, Der Spiegel, 10.9.2016, 28 ff.; *Amann/Becker*, Gabe aus der Schweiz, Der Spiegel, 10.6.2017, 34 f.

31 AfD, Programm für Deutschland, 50, Nr. 7.6.3; AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 34, Nr. 6.

32 *Petry*, RP Online, 29.4.2016, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/frauke-petry-afd-muslim-verbaende-stehen-integration-im-Weg-aid-1.5941823>, 14.5.2017.

33 AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 28, Nr. 5.2.

34 AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 22, Nr. 4.1.

35 AfD, Programm für Deutschland, 18, Nr. 2.4; AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 7, Nr. 1.4.

36 AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 7, Nr. 1.4.

37 Im Nationalsozialismus ist es die „Artgleichheit des in sich einigen deutschen Volkes“. Der „Gedanke der Rasse“ wird „in den Mittelpunkt“ gestellt, *Schmitt*, Staat, Bewegung, Volk, 1934, 42; vgl. auch *Huber*, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. 1939, 153.

38 *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. 1926, 9. Aufl. 2010, 13; *ders.*, Verfassungslehre, 3. Aufl. 1928, Neudruck 1957, 228; dazu ua *Wildt*, Volk, Volksgemeinschaft, AfD, 2017, 67 ff. (102 ff., 127 f.).

39 *Schmitt*, Der Begriff des Politischen, 1932/1963, Nachdruck 1979, 26.

40 *Schmitt*, Verfassungslehre, 234 f.

41 *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 13 ff. (21 ff.).

42 Vgl. *Schmitt*, Verfassungslehre, 318 f.; *ders.*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 8 ff.; dazu ua *Wagner*, Demokratie als Mogelpackung, 2011, 72.

43 *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 22 f.

44 Zu Ungarn vgl. *Lendvai*, Orbáns Ungarn, 2016, 205 ff. (207 ff.); zum flüchtlingsfeindlichen Plebiszit „von oben“ am 2.10.2016 etwa *Kahlweit*, SZ, 30.9.2016, 2; zum ungarisch-ethnischen Selbstverständnis der 2011 von der Fidesz-Mehrheit beschlossene ungarischen Verfassung s. insbes. deren Präambel, vgl. *Müller*, Was ist Populismus?, 2. Aufl. 2016, 80 f.; zu Polen s. etwa *Gnauck*, In Polen bröckelt die Phalanx gegen Flüchtlinge, WeltN24, 7.6.2017, <https://www.welt.de/politik/ausland/article165305078/In-Polen-bröckelt-die-Phalanx-gegen-Fluechtlinge.html>, 19.6.2017.

45 *Kaczynski*, Rzeczpospolita, 3.9.2013, zit. in *Lang*, Osteuropa, 2016, 65.

46 *Orbán*, Interview mit Presseagentur Bloomberg, 15.12.2014, zit. in *Lang*, Osteuropa, 65 f.

ten neuen Staat(s)“.⁴⁷ In beiden Ländern versuchen deshalb diese rechtspopulistischen Parteien, das jeweilige Verfassungsgericht massiv zu schwächen und unter ihre Kontrolle zu bringen.⁴⁸

Diese parteien-, parlaments- und verfassungsrichterfeindliche bzw. -distanzierte Einstellung deutet sich zum einen im Grundsatzprogramm der AfD an. Dort heißt es in der Einleitung des Abschnitts „Demokratie und Grundwerte“, an dessen erster Stelle (Nr. 1.1) Volksabstimmungen gefordert werden: „Heimlicher Souverän ist eine kleine, machtvolle Führungsgruppe innerhalb der Parteien. Sie hat die Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte zu verantworten. Es hat sich eine politische Klasse von Berufspolitikern herausgebildet, deren vordringliches Interesse ihrer Macht, ihrem Status und ihrem materiellen Wohlergehen gilt. Es handelt sich um ein politisches Kartell, das die Schalthebel der staatlichen Macht (...) in Händen hat. Nur das Staatsvolk (...) kann diesen illegitimen Zustand beenden“.⁴⁹ Und das Staatsvolk ist wesentlich auf „nationale Identität“ festgelegt.⁵⁰ Parlament und Verfassungsgerichte müssen also mithilfe des Volkes vor den angeblich usurpierenden und in der Sache als korrupt diffamierten Parteiführungen gerettet werden. Dies legt nahe, dass die AfD die Legitimität der existierenden Parlamente und Verfassungsgerichte bestreitet.

Zum anderen inspirieren *Carl Schmitt* und die so genannte „Konservative Revolution“ bzw. „Neue Rechte“ maßgeblich die völkischen Theorien und Gedanken, die unter anderem im so genannten „Institut für Staatspolitik“⁵¹ und von der so genannten „Identitären Bewegung“⁵² vertreten werden.⁵³ Nach deren Auffassung definiert sich ein Volk ethnisch, insbesondere auch über gemeinsame Erbinformationen.⁵⁴ Einwanderern wird die Integrationsfähigkeit abgesprochen.⁵⁵ Diese Ideen wiederum beeinflussen wesentlich die Exponenten des rechten Flügels der AfD, wie zB den thüringischen Fraktionsvorsitzenden *Björn Höcke* und den sachsen-anhaltinischen Landtagsabgeordneten *Hans-Thomas Tillschneider*.⁵⁶ Sie bekennen sich ausdrücklich zum „Institut für Staatspolitik“⁵⁷ und zur „Identitären Bewegung“.⁵⁸

IV. Rechtsstaatliche Volksgesetzgebung

Eine grundrechtsbasierte, streng rechtsstaatlich eingebundene Volksgesetzgebung im Kontext der deutschen Verfassungstradition unterscheidet sich wesentlich vom „Schweizer Modell“ und den programmatischen Forderungen der AfD und der dort vertretenen Ideologie.

1. Keine identitäre Demokratie

„Das Volk“ an sich gibt es nicht. Es gibt lediglich einzelne Menschen. Das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland ist somit die Gesamtheit der Menschen, welche die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Die Demokratie hat den Zweck, die kollektive Selbstbestimmung der Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft nach der Mehrheitsregel zu ermöglichen. Als Staatsform der Freien und Gleichen dient sie dazu, die grundrechtliche Freiheit der Menschen zu maximieren.⁵⁹ Auch im Rahmen direkter Demokratie kommt es daher darauf an, die unterschiedlichen Interessen, Wertungen, Meinungen und Erkenntnisse der einzelnen Menschen zu vermitteln. Insofern sind auch Verfahren direkter Demokratie repräsentativer Natur.⁶⁰ Alle völkischen Demokratietheorien sind damit unvereinbar, da sie einen „Volkskern“ voraussetzen, den es nicht gibt bzw. der verfassungs- und grundrechtlich irrelevant ist.

47 Orbán, Rede auf der 25. Freien Sommeruniversität in Baile Tusnad am 26.7.2014, *Pusztaranger*, 30.7.2014, <https://pusztaranger.wordpress.com/2014/08/01/viktor-orbans-rede-auf-der-25-freien-sommer-universitat-in-baile-tusnad-romanien-am-26-juli-2014/>, 31.10.2016.

48 Zu Ungarn vgl. *Lendvai*, Orbáns Ungarn, 112 ff., und aktuell zur Lage des Rechtsstaats in Ungarn Entschließung des Europäischen Parlaments v. 17.5.2017 (2017/2656 [RSP]), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0216+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#ref_1_2, 19.6.2017; zu Polen vgl. Berichte der European Commission For Democracy Through Law (Venetig-Kommission) des Europarats v. 14.10.2016, CDL-AD (2016)026, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)026-e), 9.3.2017 und v. 11.3.2016, CDL-AD(2016)001, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e), 9.3.2017 sowie die Empfehlungen der Europäischen Kommission v. 21.12.2016, ABL 2017 L 22, 65 ff. v. 27.1.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN> und v. 27.7.2016, ABL 2017, L 53 ff. v. 12.8.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN>, 21.6.2017, im Rahmen des einschlägigen Rechtsstaatsverfahrens gegen Polen; s auch *Hassel*, Polens Justiz bangt um ihre Unabhängigkeit, SZ, 21.6.2017, 1; *ders.*, Der Rückfall, SZ, 21.6.2017, 4.

49 AfD, Programm für Deutschland, 8, ähnlich 11, Nr. 1.5; AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 7, Nr. 1.3; speziell zu Gerichten s. AfD, Programm für Deutschland, 10, Nr. 1.3.

50 AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 6, Nr. 1.1; vgl. zum völkischen Volksbegriff der AfD und deren Parlaments- und Parteienverachtung ua *Wildt*, Volk, Volksgemeinschaft, AfD, 97 ff. (100 ff.).

51 Dazu etwa *Weiß*, Die Autoritäre Revolte. Die neue Rechte und der Untergang des Abendlandes, 2017, 72 ff.

52 Dazu Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport – Verfassungsschutz – Verfassungsschutzbericht, 2015, 75.

53 Vgl. zB Institut für Staatspolitik, Arbeitsgebiete, <https://staatspolitik.de/arbeitsgebiete>, 5.11.2016; dasselbe, Leitbegriffe, „Feind“ und „Homogenität“, <http://staatspolitik.de/lexikon/?filter=fe>; <http://staatspolitik.de/lexikon/?filter=ho>, 22.9.2016, wortgleich mit Stichwort „Feind“ und „Homogenität“ in *Lehnert/Weißmann*, Leitbegriffe, Staatspolitisches HdB, Bd. 1, 2009, verf. von *Weißmann*, 54 ff., 80 f.

54 Institut für Staatspolitik, Leitbegriffe, „Volk“ und „Homogenität“, <http://staatspolitik.de/lexikon/?filter=vo>; <http://staatspolitik.de/lexikon/?filter=ho>, 22.9.2016; wortgleich mit Stichwort „Volk“ und „Homogenität“ in: *Lehnert/Weißmann*, Leitbegriffe, Staatspolitisches HdB, 80 f., 155 ff.

55 Vgl. *Camus*, Revolte gegen den großen Austausch, 2016, 132 ff.; *Sellner* in *Camus*, Revolte gegen den großen Austausch, 199 ff.

56 Vgl. *Heußner*, Die Demokratie und ihre Feinde, Vortrag auf dem 4. Osnabrücker Demokratieforum am 18.11.2016, Folien 25 ff., https://www.hs-osnabrueck.de/fileadmin/HSOS/Hompages/Osnabruecker-Demokratieforum/Demokratieforum_2016_Vortrag_Heussner_Die_Demokratie_und_ihre_Feinde.pdf, 7.6.2017, Video des Vortrags: <https://www.hs-osnabrueck.de/de/osnabruecker-demokratieforum/#c2327795>, 7.6.2017.

57 *Höcke*, Vortrag auf Herbstakademie des „Institut für Staatspolitik“ am 21./22.11.2015 in Schnellroda: „... ich freue mich hier zu sein in Schnellroda, ... ist für mich auch eine Oase der geistigen Regeneration, ein Labsal, wenn ich hier sein darf, was viel zu selten vorkommt, ...“, Zitat aus Video des Vortrags v. 21.11.2015, <https://www.youtube.com/watch?v=kMcStcmSv08>, 3.6.2017; *ders.*: „Es ist ja bekannt, dass ich recht engen Kontakt auch zu Götz Kubitschek habe und ich immer mal wieder geistiges Manna aus der Lektüre von Werken ziehe, die hier in Schnellroda entstehen und deswegen war es mir eine große Freude, heute hier zu reden...“, Zitat aus Interview nach Vortrag auf Herbstakademie des „Instituts für Staatspolitik“ am 21./22.11.2015, <https://www.youtube.com/watch?v=qLse7j1Lcbk>, 3.6.2017. Götz Kubitschek ist Mitbegründer des Instituts für Staatspolitik.

58 Patriotische Plattform, Vorstand: „...Wir wünschen uns eine engere Zusammenarbeit zwischen Identitärer Bewegung und AfD, denn auch die AfD ist eine identitäre Bewegung und auch die Identitäre Bewegung ist eine Alternative für Deutschland.“ in „Wir sind identitär“, <http://patriotische-plattform.de/blog/2016/06/14/wir-sind-identitaer/>, 6.3.2017. Die Patriotische Plattform ist ein Zusammenschluss von AfD-Mitgliedern, vgl. Gründungserklärung der Patriotischen Plattform, <http://patriotische-plattform.de/beispiel-seite/>, 3.6.2017, Sprecher des Vorstands ist *Hans-Thomas Tillschneider*, vgl. <http://patriotische-plattform.de/vorstand/>, 3.6.2017.

59 *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, Neudruck 1981, 9 f.; *Heußner* in v. *Arnim*, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 28 mwN.

60 *Heußner* in *Mörschel/Efler*, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 27.

2. Verfassungs- und Rechtsgarantien

Damit direkte Demokratie ihre Freiheits- und Gleichheitsfunktion erfüllen kann, ist sie im Rahmen des Grundgesetzes streng rechtsstaatlich einzubinden. Das Volk agiert als verfasste Staatsgewalt.⁶¹ Dies bedeutet, die unter II. beschriebenen Mängel des „Schweizer Modells“ unbedingt zu vermeiden.

a) *Verfassungsändernde Mehrheiten.* Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung bedürfen demnach qualifizierter Mehrheiten, in der deutschen Verfassungstradition häufig einer 2/3-Mehrheit.⁶² Einfache Mehrheiten reichen keinesfalls aus. Anderenfalls würden die verfassungsrechtlichen Sicherungen, insbesondere der grundrechtliche Minderheitenschutz leerlaufen. Gerade strukturell schwache Minderheiten sind auf Sicherungen gegen einfache Mehrheiten an der Urne angewiesen.⁶³ Dies zeigen die oben erwähnten schweizerischen Initiativen.

b) *Ewigkeitsgarantien, EU-Recht und Völkerrecht.* Sodann ist verfassungsändernde Volksgesetzgebung an höherrangigem Recht zu messen. Dies bedeutet zum einen, dass Volksinitiativen von vornherein nur zulässig sind, wenn sie nicht gegen die Ewigkeitsgarantien gem. Art. 79 III, 1 und 20 GG verstoßen.⁶⁴ Darüber hinaus ist der Anwendungsvorrang des EU-Rechts zu beachten.⁶⁵ Schließlich sind Konflikte zwischen Volksgesetzgebung und sonstigem für Deutschland geltendem Europa- bzw. Völkerrecht – etwa in Form der EMRK oder des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) – zu vermeiden. Deshalb ist bei Einführung von Volksgesetzgebung auf Bundesebene verfassungsrechtlich festzulegen, dass Volksinitiativen nicht gegen völkerrechtliche Bindungen verstoßen dürfen. Dies sichert das völkerrechtliche Gebot, völkerrechtliche Verpflichtungen und insbesondere völkerrechtliche Verträge einzuhalten, dient damit der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und entspricht dem Geist des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Anders als in der Schweiz, wo lediglich nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen werden darf und deshalb die Minderrett- und die Ausschaffunginitiative zum Volksentscheid gelangen konnten (vgl. oben II 1), wären entsprechende Initiativen in Deutschland unzulässig. Die Sicherungen der EMRK und des IPbPR wären gewährleistet.⁶⁶

c) *Präventive Normenkontrolle.* Die Einhaltung höherrangigen Rechts bzw. bindenden Völker- und Europarechts ist vom BVerfG mit Hilfe der üblichen Instrumente der konkreten und abstrakten Normenkontrolle bzw. der Normenkontrolle im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde zu überwachen. Zusätzlich ist eine strenge, in den Bereich der Zulassungsphase eines Volksbegehrens vorgelagerte präventive Normenkontrolle angezeigt. Dies entspricht der Lage in den Bundesländern.⁶⁷ Sie hat den Vorteil zu verhindern, dass die enormen Mühen eines erfolgreichen Volksbegehrens bzw. Abstimmungskampfes bei nachträglich festgestellter Verfassungswidrigkeit der Vorlage vergeblich gewesen wären.⁶⁸ Sie sichert auch in höherem Maße, dass die minderheitenschützenden Bestimmungen der Verfassung zum Tragen kommen. Denn der durch Volksgesetze erzeugte Druck, der auf den Gerichten lastet, ist möglicherweise wesentlich höher als derjenige, der von Beschlüssen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ausgeht. Zudem werden den Gegnern verfassungswidriger Volksvorlagen Belastungen erspart, insbesondere Minderheiten vor unter Umständen emotionalisierenden Abstimmungskämpfen geschützt.⁶⁹

Der zu erwartende Einwand, was in der Schweiz gelte, müsse auch in Deutschland Rechtsstaatlichkeit beanspruchen können, so dass eine verfassungsgerichtliche Kontrolle entbehrlich sei,⁷⁰ verfängt nicht. Die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene in der Schweiz ist ein Mangel, der in Deutschland nicht hingenommen werden kann.⁷¹ Denn das ewigkeitsgarantierte Rechtsstaatsprinzip umfasst den Vorrang der Verfassung⁷² bzw. den Vorrang der ewigkeitsgarantierten Prinzipien. Um den Vorrang der Verfassung gegenüber dem Volk zu sichern, ist daher eine Kontrolle mit Sachverhaltskenntnis, eigenständigen Kontrollmaßstäben und rechtlichen Korrekturmöglichkeiten durch unabhängige Dritte erforderlich.⁷³ Da es hier um die Kontrolle des Volksgesetzgebers geht, der in Konkurrenz zum Parlament tritt, das seinerseits auf Zustimmung in Wahlen durch das Volk angewiesen ist, scheidet das Parlament als Kontrollorgan aus. Dies ist befangen und befindet sich in einem Rollenkonflikt. Es kommt nur ein Gericht, nämlich das BVerfG als Kontrollorgan in Frage.

d) *Keine obligatorischen und suspensiven Referenden.* Obligatorische Verfassungsreferenden und suspensive fakultative Gesetzesreferenden sind zumindest rechtspolitisch abzulehnen. Denn sie haben zur Folge, dass Parlament, Regierung und Parteien ihre politische Führungsfunktion nur eingeschränkt wahrnehmen können. Parlamentarische Verfassungsänderungen und Parlamentsgesetze können nicht ins Werk gesetzt werden, um eventuell skeptische Bürger durch eine erfolgreiche Gesetzespraxis zu überzeugen. Ein „Praxis-Lernprozess“ wäre nicht möglich.⁷⁴ Dementsprechend muss es dem Parlament grundsätzlich auch möglich sein, volksbeschlossene Gesetze und Verfassungsänderungen ohne obligatorische Volkszustimmung zu ändern. Anderenfalls droht Inflexibilität und Erstarrung mit insbesondere negativen Folgen für die Finanz- und Haushaltspolitik.⁷⁵

e) *Strenge finanzielle Regulierung.* Volksgesetzgebung darf nicht der Macht des Geldes ausgeliefert sein. Die Regeln, die im Rahmen von Wahlen gelten, sind entsprechend anzuwenden. Anhand strenger Transparenzvorschriften müssen die Akteure aktuell und umfassend Rechenschaft über ihre fi-

61 Heußner in Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 31.

62 Vgl. Übersicht von Mehr Demokratie eV, <https://www.mehr-demokratie.de/S972.html>, 14.6.2017.

63 Näher Heußner, Minorities and Direct Democracy in the USA: Direct Legislation Concerning Minorities and Instruments of Minority Protection, in: Marxer, Direct Democracy and Minorities, 2012, 123 ff.

64 Zur Entbehrlichkeit der Ewigkeitsklausel im Schweizerischen Kontext vgl. zB Häberle/Kotzur, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, Rn. 50.

65 Heußner in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 50.

66 Heußner in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 50.

67 Näher Hartmann, Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, 203; Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, 295 ff.; s. zB §§ 12 II iVm § 17 VI BlnAbstG.

68 Heußner in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 48.

69 Heußner in v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 48 f. mwN.

70 Vgl. AfD, Programm für Deutschland, 9, Nr. 1.1: „Das deutsche Volk ist ebenso mündig wie das der Schweizer...“; ebenso AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.9.2017, 8, Nr. 1.4.

71 Zur Diskussion in der Schweiz vgl. etwa Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rn. 1800 d; Rothmayr/Allison/Varone, Justiz in Knoepfel/Papadopoulos/Sciarini/Vatter/Häusermann, HdB d. Schweizer Politik, 5. Aufl. 2014, 129.

72 Dreier in Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 79 III Rn. 51.

73 Pieroth in Pieroth/Schlink, 14. Aufl. 2016, Art. 79 Rn. 17.

74 Näher Heußner in Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 27 f.

75 Näher Heußner in Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 29.

nanziellen Mittel ablegen. Wird politische Werbung mit großem finanziellen Aufwand betrieben, ist darüber hinaus sicherzustellen, dass der Geldgeber in der Werbung selbst (Plakat, Zeitungsinserat, Internetauftritte etc) klar ersichtlich ist. Der Name muss die wirtschaftlichen oder sonstigen „Special Interests“ deutlich machen („Truth in Advertising“), um Interessenverschleierung zu verhindern.⁷⁶ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind auch Spenden- und Ausgabenbeschränkungen zu empfehlen, was Chancengleichheit herstellt.⁷⁷ Bereits in der Qualifikationsphase eines Volksbegehrens ist es zu verbieten, dass kommerzielle Sammler die Unterschriften zur Qualifikation des Volksbegehrens zusammentragen. Auch eine substanzielle öffentliche Erstattung der Abstimmungskampfkosten ist für beide Seiten zu etablieren.⁷⁸

V. Fazit

Das schweizerische System der direkten Demokratie weist gravierende Mängel auf (II). Für ihre wichtigste demokratie-

politische Forderung, die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene, dient der AfD dieses System vorbehaltlos als Modell (III 1, 2). Eine grundrechtsbasierte, streng rechtsstaatlich eingebundene Volksgesetzgebung im Kontext der deutschen Verfassungstradition unterscheidet sich wesentlich von diesem „Schweizer Modell“ und den programmatischen Forderungen der AfD und der dort vertretenen Ideologie (IV). Es drängt sich deshalb die Frage auf, ob die AfD Verfahren direkter Demokratie streng rechtsstaatlich ausgestaltet in das System des Grundgesetzes einfügen will, oder ob ihr direkte Demokratie im Wesentlichen als Vehikel und Tarnung dazu dienen soll, den Rechtsstaat zumindest partiell einzureißen, um rechtspopulistische und völkische Politikinhalt und Demokratievorstellungen durchzusetzen (III 3 a, b). Die AfD muss sich – wie in so vielen Bereichen – entscheiden, ob sie sich im Verfassungsspektrum des GG bewegen will, oder eine „andere Republik“ anstrebt, die dem Grundgesetz zuwiderläuft. ■

76 Vgl. Heußner, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008 in *Feld/Huber/Jung/Welzel*, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 97 mit Verw. auf Kalifornien.

77 Vgl. Heußner/Jung, Die direkte Demokratie in der Schweiz in *Heußner/Jung*, Mehr direkte Demokratie wagen, 120; zurückhaltend Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 345 ff.

78 Vgl. *Serdült/Kuoni*, Finanzielle und mediale Rahmenbedingungen von Volksabstimmungen in der Schweiz und Deutschland in *Neumann/Renger*, Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009, 244; *Jürgens/Rehmet*, Direkte Demokratie in den Bundesländern in *Heußner/Jung*, Mehr direkte Demokratie wagen, 207 ff.