

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	5
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	19
<b>1. Kapitel: Einführung</b>	27
§ 1. Problemstellung und Arbeitshypothese	27
A. Ausgangsposition	27
B. Die Natur des grundgesetzlichen Demokratieprinzips	29
C. Das Dilemma der Verfassungsinterpretation	34
D. Die Verschränkung von Staatsrecht und Politik	36
§ 2. Die Problematik der Volksabstimmungen auf Bundesebene in der politischen Diskussion	39
A. Historischer Überblick	39
I. Ausgangslage	39
II. Ein erster Anwendungsfall: die Bemühungen um eine umfassende europäische Integration	40
III. Das Rechtsinstitut der Volksbefragung als der verfassungsrechtliche Streitpunkt der 50er Jahre: Wiederbewaffnung und atomare Aufrüstung der Bundeswehr	41
1. Die pazifistische und neutralistische Gegenposition	42
2. Die Volksbefragungskampagne der KPD	44
3. Die Opposition der Sozialdemokraten gegen den Wehrbeitrag	46
a) Die Auseinandersetzungen vor dem Bundestag und dem Bundesverfassungsgericht bis zur Parlamentswahl 1953	46
b) Ein Aufleben des außerparlamentarischen Widerstandes: die sog. Paulskirchenbewegung	50
4. Das "Wie" des deutschen Wehrbeitrages: die Frage einer atomaren Bewaffnung der Bundeswehr	52
a) Die Forderung der SPD nach einer bundesweiten Volksbefragung	52

b) Das hamburgische und das bremische Volksbefragungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht	54
IV. Die 60er und 70er Jahre: nahezu allgemeines Desinteresse an unmittelbarer Volksbeteiligung	56
V. Die ablehnende Haltung der Enquetè-Kommission Verfassungsreform	57
VI. Die Renaissance eines Verfassungsverstreits in den 80er Jahren	58
<b>B. Folgerungen</b>	65
I. Thematische Beschränkung	65
II. Personale Beschränkung	68
III. Abweichende Tendenzen	69
<b>2. Kapitel: Grundlegung</b>	71
§ 3. Terminologisches	71
A. Uneinheitlichkeit der Begriffsbildung im wissenschaftlichen Schrifttum	71
B. Rückgriff auf den allgemeinen Sprachgebrauch	74
C. Notwendigkeit begrifflicher Festlegung	75
§ 4. Der Meinungsstand	79
A. <i>De constitutione lata</i> : die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Volksabstimmungen	79
I. Das strikt-repräsentative Verständnis der h. M.	79
1. Das Wortlautargument	79
2. Der Zusammenhang mit Art. 29 GG	80
3. Eine bewußte Entscheidung des Parlamentarischen Rates	81
4. Die Stellung des Parlaments	83
5. Weitere systematische Bezüge	85
6. (Eher) verfassungspolitische Ansätze	86
7. Volksbefragung kein Sonderfall	87
II. Uneingeschränkte Akzeptanz direkt-demokratischer Entscheidungsformen	90
1. Generelle Regelungsermächtigung an den Gesetzgeber	90
2. Unmittelbare Demokratie als Verfassungsauftrag	91

III. Die neuere, verstärkt differenzierende Betrachtung	92
1. Unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates	93
2. Der Umfang der Entscheidungsverantwortung der Parlamentarier	94
3. Die These von der zwingend bindenden Wirkung der Abstimmungen des Volkes	96
B. De constitutione ferenda: die verfassungspolitischen Erwägungen zu einer (erweiterten) Einführung plebiszitärer Entscheidungsformen	97
I. Die Vereinbarkeit repräsentativer und plebiszitärer Entscheidungsverfahren	98
II. Die Begründung für ein Mehr an Bürgerbeteiligung	99
III. Das Plädoyer für die Beibehaltung des Status quo	103
<b>3. Kapitel:</b>	
<b>Einzelne Begründungsansätze und deren     verfassungsrechtliche Tragfähigkeit</b>	109
§ 5. Das Wortlautargument	109
A. Unterschiedliches Verständnis von der inhaltlichen Gewichtung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	109
I. Nahezu ausschließliche Ausübung der Staatsgewalt durch "besondere Organe"	109
II. Populärvorbehalt und Regelungsermächtigung an den Gesetzgeber	110
B. Inhaltliche Analyse der Vorschrift	112
I. Die Bedeutung der einzelnen Normbestandteile	112
II. Grundsätzliche Gleichordnung der Handlungsalternativen	113
III. Unergiebigkeit des semantischen Befundes	114
§ 6. Der systematische Bezug zu Art. 29 GG	117
A. Die Reduktion der "Abstimmungen" in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG auf den Anwendungsfall "Gebietsneugliederung"	117
B. Bedenken	118
I. Befugnis ohne jede konkrete Umsetzungsmöglichkeit	118
1. Wegfall des Art. 118 GG wegen sachlicher Erledigung	118

2. Art. 29 GG kein Beispielfall der Abstimmungen nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	119
II. Besonderheiten der Regelungsmaterie des Art. 29 GG	121
1. Schaffung der territorialen Voraussetzungen für die Ausübung der Staatsgewalt (Parallele zum völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht)	121
2. Art. 29 GG als Ausdruck des Gedankens der Betroffenendemokratie	123
III. Gefahr einer "bundesstaatlichen Spaltung des Demokratiebegriffs"	124
§ 7. Der Verfassungsvorbehalt	127
A. Notwendigkeit einer (ausdrücklichen) grundgesetzlichen Ermächtigung	127
B. Erfordernis eines operablen Verfassungsbegriffs	129
I. Das Grundgesetz als Vollverfassung	129
II. Die Lückenhaftigkeit des Grundgesetzes	131
1. Unvollständige Normierung des Wahlrechtes	131
2. Keine Festlegung des Wirtschaftssystems	132
III. Die Unterscheidung eines formellen und materiellen Verfassungsbegriffs	133
C. Folgerungen für die Annahme eines Verfassungsvorbehaltes	135
§ 8. Genetische Interpretation: Die Entscheidung der "Väter des Grundgesetzes"	139
A. Die Feststellung der Haltung des Parlamentarischen Rates	139
I. Die herkömmliche Auffassung von der prononciert anti-plebiszitären Überzeugung des Verfassungsgebers	139
1. Die Vorgeschichte der Verfassungsgebung	140
2. Erste Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat	142
3. Das Schicksal diverser Initiativen betreffend "Volksentscheid auf Volksbegehren"	143
II. Das Bestreiten einer eindeutigen und einheitlichen Orientierung	145

1. Die Verankerung der plebiszitären Säule im Grundgesetz	145
a) Verlautbarungen aus dem Parlamentarischen Rat mit direkt-demokratischer Tendenz	146
b) Die Gewichtung der Gesetzesmaterialien	146
2. Differenzierung nach einzelnen Mitwirkungsformen	151
a) Beschränkung des Plebiszitverbotes auf das eigentliche Volksgesetzgebungsverfahren	152
b) Einwände gegen die Auffassung von einer differenzierenden Haltung des Verfassungsgebers	156
aa) Lückenlose Stellungnahme zu den bürgerlichen Beteiligungsrechten	156
bb) Einheitliche Bewertung plebiszitärer Elemente trotz funktioneller Unterschiede	160
<b>B. Die Aussagekraft des genetischen Interpretationsansatzes</b>	164
I. Die Kontroverse um das Auslegungsziel	165
II. Die Möglichkeit eines Verfassungswandels	168
1. Begriff, Voraussetzungen und praktische Relevanz	170
2. Rechtfertigung	172
3. Grenzen	173
4. Schlußfolgerungen	175
§ 9. Historische Interpretation: die Bewahrung plebiszitärer Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte	177
<b>A. Ausgangspunkt</b>	177
I. Die Behauptung negativer Erfahrungen mit den Instituten unmittelbarer Demokratie	178
II. Abweichende Ergebnisse neuerer verfassungshistorischer Untersuchungen	180
<b>B. Überprüfung des Befundes</b>	183
I. Spezifische Probleme historischer Auslegung	183
II. Weimar	185
1. Die Verfassungsnorm	185
2. Die Verfassungspraxis	189
3. Bewertung	200
a) Unmittelbare Ergebnisse der Volksbegehren und -entscheide	200

b)	Auswirkungen auf das politische Klima in der Weimarer Republik	204
4.	(Weitere) Ursachen des Weimarer Scheiterns	210
a)	Formale Verfassungsordnung: Einflüsse und Wirkungen des Verhältniswahlrechts	211
b)	Funktionsdefizite des Weimarer Parlamentarismus: die Präsidialgewalt als "Reserveverfassung"	220
c)	Zusätzliche Erschwerungen: Ökonomische Krise, "Diktat von Versailles" und antidemokratische/-republikanische Haltungen der Eliten	227
d)	Erklärungsversuche: Überkommenes Staatsverständnis und Tendenz zur Prinzipientreue bei den (Weltanschauungs-)Parteien	234
5.	Abschließende Gewichtung: die (einschlägige) Bedeutung der Volksabstimmungen	239
III.	"Drittes Reich"	242
1.	"Verfassungsnorm"	242
2.	Die Verfassungspraxis	248
3.	Bewertung	251
4.	Vergleichbarkeit der nationalsozialistischen Plebiszite mit den Volksabstimmungen demokratischer Verfassungsstaaten	252
a)	Defizite in den Abstimmungsgrundsätzen	253
b)	Keine Entscheidungsmacht der Stimmbürgerschaft	255
c)	Rechtspolitischer Merkposten	260
§ 10.	Komparative Interpretation: das Institut der Volksabstimmung im demokratischen Verfassungsstaat	263
A.	Ausgangsposition	263
I.	Der internationale Vergleich als Argument für die Zulässigkeit unmittelbar-demokratischer Entscheidungsformen	263
II.	Die begrenzte normative Aussagekraft komparativer Betrachtung	264
1.	Fehlende Zugehörigkeit zum klassischen Methodenkanon	264
2.	Verfassungautonomie als Ausfluß staatlicher Souveränität	265
3.	Folgerungen für die weitere Untersuchung	267

<b>B. Der Befund im internationalen Vergleich</b>	267
I. Zu Verfassungsnorm und Rechtspraxis	270
1. Differenzierung nach dem Ausmaß an Partizipation	270
a) Parlamentsneuwahl im Vorfeld der Sachentscheidung	271
b) Volksrechte im Ermessen der Staatsorgane	271
c) Zwingend durchzuführende Volksabstimmungen	272
d) Das sog. Volksgesetzgebungsverfahren	274
2. Verbreitung in den nationalen Verfassungsordnungen	274
a) Parlamentswahlen vor Verfassungsänderungen	276
b) Fakultative Volksabstimmungen	276
c) Referenden	278
d) Initiativen aus dem Volke	280
e) Zusammenfassende Würdigung	282
II. Exkurs: die Entscheidungsgegenstände der durchgeführten Abstimmungen	282
III. Merkposten: Besonderheiten bei Verfassungsgesetzgebung und Volksbefragung	287
<b>C. Der Verfassungsvergleich im deutschen Bundesstaat</b>	289
I. Zu Verfassungsnorm und Rechtspraxis	289
1. Weiträumige normative Garantie der plebiszitären Elemente	289
2. Geringe Verbreitung der Volksrechte im Staatsleben	293
3. Erklärungen	301
a) Hohe Beteiligungs- und Mehrheitserfordernisse	302
b) Ausschluß budgetrechtlicher Initiativen	303
c) Bindung an die allgemeine Kompetenzordnung	305
II. Die interpretatorische Aussagekraft landes(verfassungs)rechtlicher Regelungen für die Zulässigkeit von Volksabstimmungen auf Bundesebene	308
1. Das Föderalismusprinzip als Ausweis für einen Demokratiezuwachs im Bundesstaat	309
2. Einseitige Blickrichtung des Art. 28 Abs. 1 GG	309
<b>ZWISCHENERGEBNIS</b>	311

<b>4. Kapitel:</b>	
<b>Die näheren Ausgestaltungen der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes</b>	317
<b>§ 11. Die Kompetenznorm</b>	317
<b>A. Die maßgeblichen Vorschriften im einzelnen</b>	318
<b>B. Einfluß auf die verfassungsrechtliche Diskussion</b>	319
I. Zuständigkeitszuweisung als abschließende Regelung	319
II. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als eigenständige Befugnisnorm	320
<b>C. Bewertung</b>	323
I. Die inhaltliche Bedeutung der "Abstimmungen" in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	324
II. Gehalt und Bedeutung der grundgesetzlichen Kompetenznormen	329
1. Der Inhalt der einzelnen Vorschriften	329
2. Funktionelle Rechtfertigung	332
a) Der Grundsatz der Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung	332
b) Die Verfassung als handlungslenkendes Konzept des Staates	334
III. Inhaltliche Reichweite des Kompetenzausschlusses	339
1. Zuständigkeitszuweisung als lediglich förmliche Berechtigung	339
2. Kritik	341
a) Bedingte Gesetze in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	342
b) Keine nur formelle Aussagekraft der Zuständigkeitsnormen	348
3. Auswirkungen auf die unterschiedlichen Formen der Volksabstimmung	357
<b>§ 12. Das Repräsentativsystem des Grundgesetzes</b>	359
<b>A. Die repräsentative Funktion aller mit der     Ausübung der Staatsgewalt betrauten Organe</b>	359
<b>B. Unterschiedliches Inhaltsverständnis     repräsentativer Demokratie</b>	361



I.	Repräsentation als verbindliche Kompetenzwahrnehmung: uneingeschränkte Parallelität von Entscheidungsbefugnis und -verantwortung	361
II.	Grundlegende Relativierung und eigenverantwortete Selbstbeschränkung	362
1.	Völlige Unabhängigkeit von Volksentscheiden und Gesetzesbeschlüssen des Parlaments	362
2.	Möglichkeit der vorherigen Übertragung der materiellen Entscheidung im Einzelfall	363
3.	Zulässigkeit der Rückkoppelung der parlamentarischen Entscheidung an den empirischen Volkswillen	365
<b>C.</b>	<b>Der Regelungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und die Zulässigkeit des Volksentscheides</b>	366
I.	Grundsätzliche Verschränkung plebiszitärer repräsentativer Entscheidung	366
II.	Die Ungebundenheit der Parlamentarier	368
1.	Freistellung von rechtlich-verpflichtenden Vorgaben	370
2.	Folgerungen für die verbindlichen Abstimmungen des Volkes	374
III.	Korrelat von Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsverantwortung des Abgeordneten	378
1.	Die Gemeinwohlverpflichtung des Abgeordneten	378
a)	Der Abgeordnete als Inhaber eines staatlichen Amtes	379
b)	Der Abgeordnete als Mitglied des Kollegialorgans Bundestag	383
c)	Abgeordnetenrechte als Mitwirkungsbefugnisse bei der Ausübung staatlicher Kompetenzen	385
2.	Bestätigung durch historisch-genetische Argumente	389
a)	Flucht aus der Verantwortung als wesentlicher Grund Weimarer Versagens	389
b)	Lehren aus der Geschichte: Betonung der Entscheidungsverantwortung der Parlamentarier	391
§ 13.	Die Sonderproblematik der konsultativen Volksbefragung	395
A.	Zur Verfassungsmäßigkeit einer bloßen Konsultation des Volkes	395

I. Argumente für eine undifferenzierte Gleichbehandlung	395
1. Die Meinungskundgabe des organschaftlich handelnden Volkes als Ausübung von Staatsgewalt	395
2. Die Gleichsetzung von verfassungsrechtlicher und moralisch-politischer Verbindlichkeit	397
3. Die uneingeschränkte Verbindlichkeit förmlicher, staatlich organisierter Verlautbarungen des Volkes	397
II. Verfassungsrechtliche Bewertung	398
1. Wiederaufleben der These vom Verfassungsvorbehalt	398
2. Keine zwingende Verbindlichkeit eines Volksvotums aufgrund des Prinzips der Volkssouveränität	399
3. Die rechtliche Relevanz faktischen Drucks für die Entscheidungsautonomie der Abgeordneten	404
a) Keine unbegründete Vermengung rechtlicher und politischer Betrachtung	404
b) Volksbefragungen als unzulässige Instruktion der Parlamentarier?	406
aa) Verfassungswidrigkeit oder nur rechtliche Unverbindlichkeit an die Volksvertretung gerichteter Weisungen?	406
(1) Die Wortbedeutung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	407
(2) Überkommenes Verfassungsverständnis und Entstehungsgeschichte des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	409
(3) Die Stellung des Abgeordneten in der politischen Ordnung des Grundgesetzes	411
(a) Zulässige Einflußnahme durch Private	412
(b) Zulässige Einflußnahme durch Parteien bzw. deren Parlamentsfraktionen	416
(c) Verfassungsrechtliche Legitimation	420
(4) Instruktionen als unverbindliche Information und Entscheidungshilfe für den Abgeordneten	422
bb) Keine faktisch unentrinnbare Gebundenheit der Abgeordneten an den Ausgang einer Volksbefragung	425
c) Durchgängige Verfassungsgemäßheit der verschiedenen Ausgestaltungen der Volksbefragung	432
<b>B. Volksbefragung und Gesetzesvorbehalt</b>	434
I. Meinungsstand	434
II. Notwendigkeit einer Differenzierung	436

1. Konkrete Anordnung durch das funktionell zuständige Staatsorgan	436
2. Grundlegende Aktivierung der Stimmbürgerschaft durch den Gesetzgeber	439
<b>5. Kapitel: Verfassungsrechtlicher und -politischer Ausblick</b>	<b>443</b>
§ 14. Die Zulässigkeit einer Einführung verbindlicher Volksabstimmungen durch Änderung des Grundgesetzes	443
<b>A. Meinungsstand</b>	443
I. Uneingeschränkte Möglichkeit der Verfassungsänderung in Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	444
II. Grundgesetzliche Demokratie als prinzipiell repräsentative Demokratie	445
III. Grenzen der Verfassungsänderung aufgrund institutioneller und funktioneller Garantie des Parlamentarismus	446
<b>B. Bewertung</b>	448
I. Gebot der restriktiven Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG	448
II. Der Inhalt des Art. 20 GG hinsichtlich einer Erweiterung bürgerschaftlicher Mitwirkung	449
III. Parallelisierung von Art. 79 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 GG	452
1. Zulässigkeit einer Einbeziehung des Art. 28 Abs. 1 GG	452
2. Grenzen unmittelbarer Demokratie in Art. 28 Abs. 1 GG	453
IV. Detailprobleme	454
1. Die faktische Unvereinbarkeit plebiszitärer und repräsentativer Demokratie	454
2. Die bestehenden Volksgesetzgebungsverfahren in den Bundesländern als verfassungskonformes Modell	456
§ 15. Die Zweckmäßigkeit einer Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene	461
<b>A. Vorüberlegungen</b>	461
<b>B. Aktuell gültige Bedenken gegen eine Einfügung plebiszitärer         Entscheidungsformen ins Grundgesetz</b>	465
I. Das Komplexitätsargument	465
II. Das Konsistenz- bzw. Fragmentierungsargument	468

III. Das Identifikationsargument (oder: der notwendig repräsentative Kern plebiszitärer Demokratie)	470
IV. Das Frustrations- bzw. Destabilisierungsargument	473
<b>C. Verfassungspolitische Alternativen</b>	<b>474</b>
I. Ausgangspunkt: maßgebliche Gründe für die Forderung nach verstärkter politischer Teilhabe der Bürgerschaft	474
II. Verfahrenstechnische Vorkehrungen zum Abbau des Repräsentationsdefizits	477
1. Wahl- bzw. Parteienrecht	477
2. Stärkung der unabhängigen Stellung des Abgeordneten	479
III. Rückbesinnung auf das Ethos der Repräsentation	480
<b>ERGEBNIS</b>	<b>480</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>487</b>
<b>Tages- und Wochenzeitungen</b>	<b>527</b>