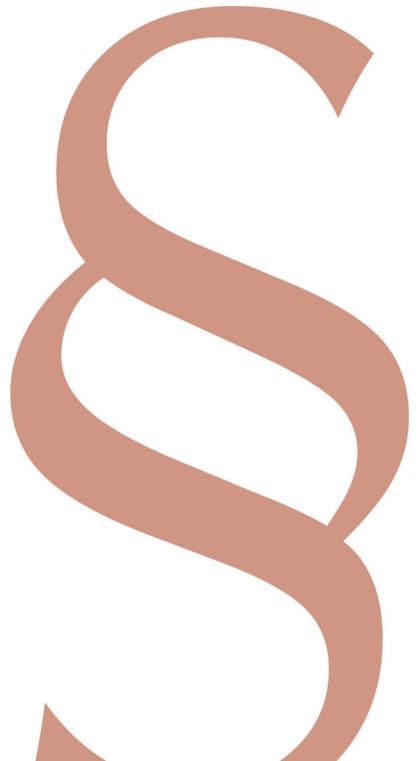


Neue Juristische Beiträge

Jonathan Möller

**Die Einführung von Volksgesetzgebung  
in das Grundgesetz  
mit Blick auf Quoren und Finanzierung**





Jonathan Möller

**Die Einführung von Volksgesetzgebung in das  
Grundgesetz mit Blick auf Quoren und Finanzierung**

Neue Juristische Beiträge  
Band 127

Ebook (PDF)-Ausgabe:  
ISBN 978-3-8316-7491-6 Version: 1 vom 06.08.2019  
Copyright© utzverlag 2019

Alternative Ausgabe: Softcover  
ISBN 978-3-8316-4793-4  
Copyright© utzverlag 2019

Jonathan Möller

**Die Einführung von Volksgesetzgebung  
in das Grundgesetz  
mit Blick auf Quoren und Finanzierung**



## Neue Juristische Beiträge

herausgegeben von

Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen (Ludwig-Maximilians-Universität München)

Prof. Dr. Thomas Küffner (Fachhochschule Landshut)

Prof. Dr. Georg Steinberg (Universität Potsdam)

Prof. Dr. Fabian Wittreck (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)

Band 127



Zugl.: Diss., Münster, Univ., 2018

D 6

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.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Sämtliche, auch auszugsweise Verwertungen  
bleiben vorbehalten.

Copyright © utzverlag GmbH · 2019

ISBN 978-3-8316-4793-4

Printed in EU  
utzverlag GmbH, München  
089-277791-00 · [www.utzverlag.de](http://www.utzverlag.de)

Meinen Eltern



## Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen.

Mein erster Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Fabian Wittreck, der mich während der gesamten Zeit der Dissertation und darüber hinaus in vorbildlicher Weise fachlich unterstützt und mir dabei gleichzeitig die notwendigen Freiräume gewährt hat. Für die Möglichkeit der Veröffentlichung in der vorliegenden Schriftenreihe bin ich ihm sehr dankbar. Weiter danke ich Prof. Dr. Bodo Pieroth für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dem Cusanuswerk bin ich für die ideelle und finanzielle Förderung dankbar, die mir die zügige Erstellung dieser Arbeit ermöglicht hat.

Das größte Dankeschön gilt meinen Eltern, Ulrike und Dr. Wolfgang Möller, denen ich diese Arbeit widme. Sie begleiten und unterstützen mich mein gesamtes Leben. Ihrer bedingungslosen Liebe und Zuneigung war und bin ich mir immer sicher. Auch möchte ich meinen Geschwistern Elisabeth, Christopher und David danken, die mir stets zur Seite stehen.

Schließlich danke ich meinen Freunden und all denjenigen, die mich während der Zeit der Dissertation unterstützt, eigene Interessen zurückgestellt und durch (kritische) Anmerkungen zum Nachdenken angeregt haben.

Münster / Hamburg im Mai 2019

Jonathan Möller



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
A. Einleitung	1
B. Quoren	4
I. Begriffsbestimmung	4
1. Volksgesetzgebung	6
a) Definition	6
aa) Direkte/Repräsentative Demokratie	6
bb) Wahlen	9
cc) Abstimmungen	9
dd) Volksgesetzgebung	11
b) Verfahren	13
c) Abgrenzung zu anderen Arten der direkten Demokratie	21
aa) Volksinitiative	21
bb) Volksreferendum	22
cc) Volksbefragung	23
dd) Recall	24
2. Mehrheiten	25
a) Berechnungsgrundlage	25
b) Arten von Mehrheiten	26
3. Quoren	27
a) Definition	27
b) Arten von Quoren	28
aa) Zustimmungsquorum	28
bb) Beteiligungsquorum	28
cc) Andere Quoren	28
II. Historische Erfahrungen	29
1. Weimarer Republik	29
a) Reichsebene	29
aa) Entstehungsgeschichte und Ausgestaltung	29
bb) Beispiele	33
aaa) Fürsteneignung	34
bbb) Panzerkreuzerverbot	36
ccc) Young-Plan	38
cc) Lehren	39
b) Landesebene	41
2. Zeit des Nationalsozialismus	46
III. Beispiele auf Landesebene	48
1. Baden-Württemberg	49
2. Bayern	50
3. Berlin	60

4. Brandenburg	66
5. Bremen	73
6. Hamburg	76
7. Hessen	85
8. Mecklenburg-Vorpommern	86
9. Niedersachsen	87
10. Nordrhein-Westfalen	89
11. Rheinland-Pfalz	94
12. Saarland	96
13. Sachsen	97
14. Sachsen-Anhalt	101
15. Schleswig-Holstein	102
16. Thüringen	106
17. Zwischenergebnis	109
IV. Entwürfe für die Bundesebene	118
V. Internationale Ebene	132
1. Schweiz	132
2. Kalifornien	141
VI. Zulässigkeit und Erforderlichkeit von Quoren	155
1. Demokratieprinzip	156
2. Mehrheitsprinzip	157
3. Gilt das Mehrheitsprinzip für Abstimmungen, insbesondere die Volksgesetzgebung?	164
4. Erforderlichkeit weiterer Anforderungen	169
a) Verfassungsrechtliche Betrachtung	170
aa) Mehrheitsprinzip	170
bb) Legitimation	173
cc) Minderheitenschutz	176
dd) Zwischenergebnis	178
b) Verfassungspolitische Betrachtung	181
aa) Volksinitiative	182
bb) Volksbegehren	183
cc) Volksentscheid	186
dd) Zwischenergebnis	191
c) Sonderfall verfassungsändernde Gesetze	191
d) Sonstige relevante Aspekte	196
VII. Zwischenergebnis	200
C. Finanzierung	205
I. Begriffsbestimmung	205
1. Unterscheidung öffentliche und private Finanzierung	207
2. Unterscheidung direkte und indirekte Finanzierung	209
II. Historische Erfahrungen	210
III. Beispiele auf Landesebene	218

1. Hamburg	218
2. Niedersachsen	220
3. Rheinland-Pfalz	220
4. Sachsen	221
5. Sachsen-Anhalt	222
6. Schleswig-Holstein	222
7. Thüringen	223
8. Weitere Erfahrungen	225
9. Zwischenergebnis	226
IV. Entwürfe für die Bundesebene	229
V. Verpflichtung des Staates zur Kostenerstattung?	230
1. Volksentscheid	235
2. Volksinitiative	237
3. Volksbegehren	237
4. Weitere Aspekte der Kostenerstattung	239
VI. Parteien- und Wahlkampffinanzierung	242
1. Analogie	242
2. Parteien- und Wahlkampffinanzierung als Vorlage für die Volksgesetzgebung?	244
VII. Private Finanzierung	249
1. Transparenzregeln für die Parteien	250
2. Landesebene	253
a) Berlin	253
b) Hamburg	254
c) Nordrhein-Westfalen	255
d) Sonstige Regelungen	256
3. Entwürfe für die Bundesebene	256
4. Internationale Regelungen	258
a) Schweiz	258
b) Kalifornien	260
5. Vorgaben für die Ausgestaltung auf Bundesebene in Deutschland	262
VIII. Zwischenergebnis	266
D. Ergebnis	272
Literaturverzeichnis	276

## Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
ABl. S	Amtsblatt des Saarlandes
AbstG Bln	Berliner Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11.6.1997, GVBl. S. 304
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BaWüVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953, GBl. S. 173
BayVBl. ter	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946, GVBl. S. 333
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.8.1992, GVBl. S. 298
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BGE	Bundesgerichtsentscheide (Schweiz)
BlnVerf	Verfassung von Berlin vom 23.11.1995, GVBl. S. 779
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BremGBL	Gesetzblatt der Freien Hanse- stadt Bremen
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947, GVBl. S. 251
BT-Drs.	Bundestag Drucksache
BT-PIPr.	Bundestag Plenarprotokoll
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenos- senschaft
BVerfGE	Entscheidungen des Bundes- verfassungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Cal. Cst.	Constitution of the State of California vom 7.5.1879
Cal. Gov. Code	California Government Code vom 13.4.1943
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
ders.	derselbe
DDP	Deutsche Demokratische Par- tei

dies.	dieselbe
DM	Deutsche Mark
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EL	Ergänzungslieferung
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
e.V.	eingetragener Verein
FDP	Freie Demokratische Partei
GAL	Grün-Alternative Liste
GB1. BaWü	Gesetzblatt Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, BGBl S. 1
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.7.1994, GV NRW S. 666
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVBl. Bay	Gesetz- und Ordnungsblatt Bayern
GVBl. Bbg	Gesetz- und Ordnungsblatt Brandenburg
GVBl. Bln	Gesetz- und Ordnungsblatt Berlin
GVBl. Hess	Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Hessen

GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. Thür	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
GV. NRW	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVOBl. M-V	Gesetz und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVBl. RhPf	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
GVOBl. Schl-H	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVV Brem	Bremches Gesetz über das Verfahren beim Volksscheid vom 27.2.1996, BremGBI. S. 41
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HambGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HambVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952, HmbGVBl. S. 117
HambVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946, GVBl. S. 229
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
iVm	in Verbindung mit

JfP	Jahrbuch für Politik
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	Juristische Ausbildung
JurionRS	Jurion Rechtsprechung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KPD Deutschlands	Kommunistische Partei
KritJ	Kritische Justiz
lit.	littera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LSAVerf	Verfassung des Landes Sach- sen-Anhalt vom 16.7.1992, GVBl. LSA S. 600
LT-Drs.	Landtag Drucksache
LWahlG RhPf	Landeswahlgesetz Rheinland- Pfalz vom 24.11.2004, GVBl. RhPf S. 520
LWG Bayern	Landeswahlgesetz Bayern vom 11.8.1954, GVBl. S. 177
Kap.	Kapitel
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
NJW schrift	Neue Juristische Wochen-
MSPD	Mehrheitssozialdemokrati- sche Partei Deutschlands
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.5.1993, GVOBl. M- V S. 372

Nds GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsge- richtshof
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung vom 19.5.1993, Nds GVBl. S. 107
n.F.	neue Fassung
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950, GV. NRW S. 127
NVAbstG	Niedersächsisches Volksab- stimmungsgesetz vom 23.6.1994, Nds.GVBl. S. 270
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwal- tungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwal- tungsrecht Rechtsprechungs- Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichs- gerichts in Zivilsachen
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland- Pfalz vom 18.5.1947, VOB1. S. 209
RStimmO	Reichsstimmordnung vom 14.3.1924, RGBl. S. 173

RWG	Reichswahlgesetz vom 27. April 1920, RGBL. S. 627
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992, SächsGVBl. S. 243
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
Sec.	Section
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, GVOBl. Schl-H 1950 S. 3
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	Staatsgerichtshof
StGH BaWü	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
SVerf	Verfassung des Saarlandes vom 15.9.1947, ABl.S S. 1077
ThürBVVG	Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid vom 23.2.2004, GVBl. Thür S. 237
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25.10.1993, GVBl. Thür S. 625

u.a.	und andere, unter anderem
Urt.	Urteil
Var.	Variante
VAbstG BaWü	Baden-Württembergisches Gesetz über Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksantrag vom 20.6.2016, GBl. BaWü S. 445
VAbstG Hamb	Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20.6.1996, HambGVBl. S. 136
VAbstG LSA	Sachsen-Anhaltisches Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 26.10.2005, GVBl. LSA S. 657
VAbstG SH	Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid vom 5.4.2004, GVOBl. Schl-H S. 108
VAG Bbg	Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid vom 14.3.1993, GVBl. Bbg S. 94
VAG Hess	Hessisches Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16.5.1950, GVBl. Hess S. 103
VAG M-V	Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern vom 31.1.1994, GVOBl. M-V S. 127

VAG S	Volksabstimmungsgesetz des Saarlandes vom 2.6.2014, ABl. S S. 270
VEG	Gesetz über den Volksentscheid vom 27.6.1921, RGBl. S. 790
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VIVBVEG	Nordrhein-Westfälisches Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 30.4.2002, GV.NRW. S. 130
VOBL.	Verordnungsblatt
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVVG Sachs	Sächsisches Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid vom 19.10.1993, SächsGVBl. S. 949
WahlKostVO Nds	Verordnung über die Erstattung von Kosten bei Landtags- und bei Kommunalwahlen sowie im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden vom 26. Mai 2009, Nds. GVBl. S. 227
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919, RGBl. S. 1383
z.B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZöR	Zeitschrift für öffentliches
Recht	

ZParl. gen	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZRG, Kan. Abt.	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Bei Gesetzen und Verfassungen wird immer von der aktuellen Fassung ausgegangen, es sei denn es ist anders angegeben.



## A. Einleitung

Lasst das Volk entscheiden! So titelten mehrfach verschiedene Zeitungen, wenn es um wichtige politische Entscheidungen oder die Lösung drängender Probleme ging<sup>1</sup>. Die Forderung nach mehr direkter Demokratie ist keine neue Erscheinung, jedoch aktueller denn je. Die anhaltende Politikverdrossenheit, das Dauerthema Wahlbeteiligung und sinkende Mitgliederzahlen der sogenannten und teilweise selbsternannten Volksparteien sowie ein Erstarken sowohl links- als auch rechtsextremer Kräfte beherrschen die gesellschaftspolitische Atmosphäre und Diskussion westlicher Demokratien, darunter auch Deutschland<sup>2</sup>. Abhilfe könnte eine stärkere Beteiligung des Volkes an den politischen Entscheidungen schaffen. Damit würden die Menschen stärker aktiv in den politischen Diskurs und die Gestaltung des Landes eingebunden. Es geht darum, sich nicht damit abzufinden, dass einige Menschen kein Interesse an den politischen und gesellschaftlichen Fragestellungen haben oder an diesen nicht beteiligt sind. Natürlich muss nicht jeder sich für politische und gesellschaftliche Probleme interessieren. Jedoch sollte der Wille da sein, diejenigen, die grundsätzlich ein entsprechendes Interesse haben, abzuholen und in den politischen Prozess (wieder) einzubinden. Die Volksabstimmung über das Minarettverbot in der Schweiz 2009 oder der Austritt Großbritanniens aus der EU, das sogenannte Brexitreferendum, im Jahre 2016 zeigen, dass die unterschiedlichsten Formen der direkten Demokratie auf den verschiedenen Ebenen politischen Handelns Anwendung finden. Dass

---

<sup>1</sup> Siehe nur *H. Dieter*, Lasst das griechische Volk entscheiden, in: *Zeit online*, [www.zeit.de/wirtschaft/2012-05/griechenland-referendum](http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-05/griechenland-referendum) (12.1.2018); *H.H. v. Arnim*, Lasst das Volk entscheiden, in: *Die Welt*, [www.welt.de/debatte/kommentare/article8153102/Lasst-das-Volk-entscheiden.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article8153102/Lasst-das-Volk-entscheiden.html) (12.1.2018); *Süddeutsche Zeitung*, [www.sueddeutsche.de/politik/grossbritannien-und-die-eu-verfassung-lasst-das-volk-das-letzte-wort-haben-1.754362](http://www.sueddeutsche.de/politik/grossbritannien-und-die-eu-verfassung-lasst-das-volk-das-letzte-wort-haben-1.754362) (12.1.2018).

<sup>2</sup> Siehe dazu nur *O. Niedermayer*, Mitgliederentwicklung der Parteien, in: *bpb*, [www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung](http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung) (15.1.2018); *R. Pausch*, Europa extrem, in: *Zeit online*, [www.zeit.de/feature/populismus-extremismus-europa](http://www.zeit.de/feature/populismus-extremismus-europa) (15.1.2018); *A. Barthelmess*, Die Parteien sind das Problem der Gesellschaft, in: *Die Welt*, [www.welt.de/debatte/kommentare/article162108097/Die-Parteien-sind-das-Problem-der-Gesellschaft.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article162108097/Die-Parteien-sind-das-Problem-der-Gesellschaft.html) (15.1.2018); *Statista*, [de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/](http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/) (15.1.2018); *Süddeutsche Zeitung*, [www.sueddeutsche.de/politik/studie-wie-rechtspopulistische-parteien-europa-gefaehrden-1.1833512](http://www.sueddeutsche.de/politik/studie-wie-rechtspopulistische-parteien-europa-gefaehrden-1.1833512) (15.1.2018); *Statista*, [de.statista.com/statistik/daten/studie/36666/umfrage/ursachen-von-wahlmuedigkeit-und-politikverdrossenheit/](http://de.statista.com/statistik/daten/studie/36666/umfrage/ursachen-von-wahlmuedigkeit-und-politikverdrossenheit/) (15.1.2018); *bpb*, [www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/240093/rechtspopulismus-im-europaeischen-vergleich-kernelemente-und-unterschiede](http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/240093/rechtspopulismus-im-europaeischen-vergleich-kernelemente-und-unterschiede) (15.1.2018).

einige mit den Ergebnissen nicht zufrieden sind, insbesondere wenn sie nicht den eigenen Vorstellungen entsprechen, ist nachvollziehbar. Solange sie jedoch unter demokratischen Grundsätzen stattfinden und der Volkswille entscheidet, sind diese nicht zu beanstanden. Auch in Deutschland wird über Formen der direkten Demokratie nachgedacht, insbesondere für die Bundesebene. Dabei reicht die Diskussionsbreite von der Direktwahl des Bundespräsidenten<sup>3</sup> bis hin zur Forderung nach einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene<sup>4</sup>.

Die Volksgesetzgebung spielt als eine Form der direkten Demokratie eine besondere Rolle. Bei dieser kommt der Gesetzentwurf direkt aus dem Volk und dieses entscheidet schlussendlich im Rahmen des Volksentscheides über den Entwurf<sup>5</sup>. Dabei kann es als Korrektiv für politische Entscheidungen dienen oder neue Themen auf die politische Agenda setzen<sup>6</sup>. Insgesamt bietet es damit die Möglichkeit, eigene, positive Lösungen zu präsentieren<sup>7</sup>. Ob diese Form der Demokratie bzw. der Gesetzgebung eine bessere als die parlamentarische ist, mag der Beurteilung eines jeden Einzelnen überlassen sein. Die Volksgesetzgebung stellt zumindest eine intensivere, volksnähere und gelebte Demokratie im ursprünglichen Sinne der Herrschaft des Volkes dar.

Auf kommunaler Ebene, auf Landesebene und im internationalen Bereich, beispielsweise in der Schweiz oder in Kalifornien, ist das Instrument der Volksgesetzgebung bereits etabliert. Nunmehr gilt es über die Bundesebene nachzudenken. Auf dieser werden mit Blick auf die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die weitreichendsten Entscheidungen innerhalb von Deutschland getroffen<sup>8</sup>. In der heutigen Diskussion muss jedoch weniger die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene im Mittel-

---

<sup>3</sup> F.A.Z., [www.faz.net/aktuell/politik/inland/mehrheit-fuer-direktwahl-von-joachim-gaucks-nachfolger-14279141.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/mehrheit-fuer-direktwahl-von-joachim-gaucks-nachfolger-14279141.html) (15.1.2018); *H. Prantl*, Die Direktwahl des Bundespräsidenten wäre das falsche Mittel, in: *Süddeutsche Zeitung*, [www.sueddeutsche.de/politik/bundespraesidentenwahl-die-direktwahl-des-bundespraesidenten-waere-das-falsche-mittel-1.3028429](http://www.sueddeutsche.de/politik/bundespraesidentenwahl-die-direktwahl-des-bundespraesidenten-waere-das-falsche-mittel-1.3028429) (15.1.2018).

<sup>4</sup> Mehr Demokratie e.V., [www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/bundesweite-volksabstimmung/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/bundesweite-volksabstimmung/) (15.1.2018).

<sup>5</sup> *P. Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, 2009, S. 182 f.; *T. Schiller*, *Direkte Demokratie in Deutschland*, 2012, S. 10.

<sup>6</sup> *F. Meerkamp*, *Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren*, 2011, S. 66.

<sup>7</sup> *O. Jung*, *Mehr direkte Demokratie wagen*, in: *ders./F.-L. Knemeyer* (Hrsg.), *Im Blickpunkt*, 2001, S. 15 (19 f.).

<sup>8</sup> *H.H. v. Arnim*, *Vom schönen Schein der Demokratie*, 2000, S. 198.

punkt stehen. Diese ist bereits umfassend geklärt und bejaht worden<sup>9</sup>. Vielmehr muss der Fokus auf die konkrete Ausgestaltung gelegt werden. Die Überlegungen hierzu werden von verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gesichtspunkten und Argumenten geleitet. Es gilt, und das ist das Hauptziel der vorliegenden Arbeit, konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung der Volksgesetzgebung zu erarbeiten, die bei einer möglichen Einführung der Volksgesetzgebung Anwendung finden sollten. Dabei müssen die Überlegungen von dem Gedanken geleitet sein, dass der Volksgesetzgebung realistische Erfolgchancen eingeräumt werden<sup>10</sup>. Nur dann kann das Instrument eine praktische Relevanz entfalten. Sind die Hürden hingegen derart ausgestaltet, dass sie prohibitiv wirken, wird das Instrument nicht genutzt werden<sup>11</sup>.

Dabei spielen die beiden Aspekte der Quorenregelung und der Finanzierung der Volksgesetzgebung eine entscheidende Rolle. Sie sind zwei der wichtigsten Punkte, die darüber entscheiden, ob die Volksgesetzgebung prohibitiv oder anwenderfreundlich ausgestaltet ist. Sind die Quoren niedrig, wird der Ruf nach fehlender demokratischer Legitimation laut<sup>12</sup>. Sind sie sehr hoch angesetzt, müssen für einen Erfolg der Volksgesetzgebung enorme Anstrengungen unternommen werden. Dies ist nur durch den Einsatz großer finanzieller Mittel zu erreichen. Damit können, wenn überhaupt, nur finanzstarke Organisationen oder zahlungskräftige Unternehmen das Instrument nutzen. Normale Bürger hingegen sind nicht in der Lage, ein Volksgesetzgebungsverfahren anzustoßen, geschweige denn durchzuführen<sup>13</sup>. Somit sind grundsätzlich alle Akteure auf die finanzielle Unterstützung entweder der privaten oder der öffentlichen Hand angewiesen. Beide Aspekte einzeln und in ihrem Zusammenwirken sind für die anwenderorientierte Ausgestaltung von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus spielen weitere Aspekte eine Rolle, beispielsweise die Beteiligung des Bundesrates oder Bereiche, die der Volksgesetzgebung entzogen sein sollen. Im Endeffekt muss ein in sich schlüssiges System der Volksgesetzgebung geschaffen werden.

Zwar ist das Ziel der Arbeit darauf ausgerichtet das „Wie“ der Volksgesetzgebung herauszuarbeiten. Dennoch spielt das „Ob“ natürlich ebenfalls eine Rolle. Nur wenn das Verfahren derart ausgestaltet wird, dass eine Praxis der Volksge-

---

<sup>9</sup> Siehe dazu nur *C. Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?, in: *Der Staat* 31 (1992), S. 77 (78); *U. Berlitz*, Soll das Volk abstimmen?, in: *KritV* 76 (1993), S. 318 (318 ff., 324); *H.-P. Hufschlag*, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1999, S. 113 ff., 126 ff., 133; *C. Degenhart*, Direkte Demokratie auf Bundesebene nach dem Grundgesetz, in: *K. Stern/K. Grupp* (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister*, 2005, S. 87 (89 f.); *K.-P. Sommermann*, in: *H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 161 f.; *H. Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 102 ff.

<sup>10</sup> *Hufschlag*, *Komponenten* (Fn. 9), S. 275; *Degenhart*, *Demokratie* (Fn. 9), S. 91.

<sup>11</sup> *Jung*, *Demokratie* (Fn. 7), S. 45.

<sup>12</sup> *HambVerfG*, *Urt. v. 13.10.2016*, *Az. HVerfG 2/16*, in: *BeckRS* 2016, 53924, Rn. 115.

<sup>13</sup> *S. Przygode*, *Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie*, 1995, S. 451.

setzung entstehen kann, ergibt es überhaupt Sinn, diese einzuführen. Damit können über das „Wie“ auch Rückschlüsse auf das „Ob“ gezogen werden.

Mit Blick auf die Herangehensweise sind die beiden Aspekte der Quoren und der Finanzierung gleich zu behandeln. Zunächst werden die für die direkte Demokratie, die Volksgesetzgebung und die Quoren verwendeten Begriffe geklärt. Dabei geht es auch darum, Abgrenzungen zu anderen Verfahren neben der Volksgesetzgebung darzustellen. Es folgt ein Blick in die Vergangenheit zu den Anfängen der direkten Demokratie in der Weimarer Republik, und es wird kurz auf die Zeit des Nationalsozialismus eingegangen. Im Anschluss steht eine Untersuchung der Regelungen und Erfahrungen auf Landesebene in Deutschland und der Entwürfe für die Bundesebene. Außerdem wandert der Blick auf die internationale Ebene und es folgt eine Untersuchung der beiden Beispiele der Schweiz und Kalifornien. Schließlich wird über die Zulässigkeit und die Erforderlichkeit von Quoren nachgedacht. Insbesondere ist dabei auf die verschiedenen Ebenen der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Argumente einzugehen. Für die Finanzierung wird ebenfalls eine Begriffsbestimmung vorgenommen, bevor erneut auf die historischen Erfahrungen der Weimarer Republik eingegangen wird. Ebenfalls geht der Blick auf die Landesebene und zu den bisherigen Entwürfen für die Bundesebene mit Blick auf die Kostenerstattung als öffentliche Finanzierung durch den Staat im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens. Die rechtliche Bewertung wird dann von der Frage geleitet, ob es eine Verpflichtung des Staates zu einer Kostenerstattung gibt. Außerdem wird eine Analogie der Parteien- und Wahlkampffinanzierung geprüft, um dadurch Parallelen und/oder Unterschiede zu der Volksgesetzgebung aufzuzeigen. Ein weiterer Aspekt betrifft die private Finanzierung. Hierbei spielen die Transparenzregeln der Parteien, sowie die Landesebene und die Entwürfe für die Volksgesetzgebung auf Bundesebene eine wichtige Rolle. Außerdem werden erneut die internationalen Beispiele der Schweiz und Kaliforniens untersucht. Schließlich werden die Vorgaben, die für eine Ausgestaltung in Deutschland von Bedeutung sind aufgezeigt.

Die gesamten Untersuchungen werden von der grundlegenden Zielrichtung geleitet, anwenderfreundliche Regelungen für die Volksgesetzgebung zu finden.

## B. Quoren

### I. Begriffsbestimmung

Sobald über das Thema der direkten Demokratie, insbesondere der Volksgesetzgebung, gesprochen wird, muss eine Bestimmung der entscheidenden Begriffe vorgenommen werden. Dies ist insbesondere erforderlich, damit bei der

späteren Bearbeitung einzelner Themen über die inhaltliche Bedeutung und deren Reichweite Klarheit herrscht.

Dabei kommt es nicht nur auf das Definieren einzelner Begriffe an, sondern es ist auch das Zusammenspiel der einzelnen Begriffe in den Blick zu nehmen. Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist zu untersuchen und eine Abgrenzung der unterschiedlichen Begriffe vorzunehmen. Dieses Vorgehen hat nicht zuletzt den Sinn, den Untersuchungsgegenstand der Volksgesetzgebung greifbar zu machen und gleichzeitig den inhaltlichen Rahmen dieser Arbeit festzulegen.

Aus dem Arbeitstitel geht bereits eine Beschränkung auf die Volksgesetzgebung hervor. Eine umfassende Darstellung sämtlicher Begrifflichkeiten, die mit der direkten Demokratie zusammenhängen und die über diese bestehenden Streitstände und Diskussionen, sprengt den Rahmen dieser Arbeit. Vielmehr muss ein einheitliches Verständnis angelegt werden, mit dem gearbeitet werden kann, um Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Volksgesetzgebung zu finden.

Bei der Beschäftigung mit dem Thema der Volksgesetzgebung fällt auf, dass die Begriffe in den verschiedenen Abhandlungen nicht einheitlich verwendet werden, sondern in ihrer Bedeutung und Reichweite von Bearbeiter zu Bearbeiter stark variieren. Allgemeingültige Definitionen der verschiedenen Begriffe der direkten Demokratie und spezieller der Volksgesetzgebung fehlen. So werden Begriffe wie „Volksinitiative“, „Referendum“, „direkte Demokratie“, „Plebizit“ oder „Volksentscheid“ höchst unterschiedlich definiert<sup>14</sup>. Daneben verwenden auch die verschiedenen Landesverfassungen unterschiedliche Begriffe, um mögliche Ausgestaltungen der direkten Demokratie zu beschreiben<sup>15</sup>.

Es werden unterschiedliche Herangehensweisen angelegt, um die einzelnen Begriffe zu erfassen und mit Inhalt zu füllen<sup>16</sup>. Um eine, zumindest für die vorliegende Arbeit, begrifflich und inhaltlich eindeutige Klärung zu erreichen, orientiere ich mich im Folgenden an den in den Diskussionen verwendeten Begriffen und solchen, die schwerpunktmäßig in den Landesverfassungen Verwendung finden. Es soll versucht werden die mehrheitlich verwendeten Begriffe herauszufiltern, um einen roten Faden zu finden.

---

<sup>14</sup> Dies stellen auch fest *K. Hernekamp*, Formen und Verfahren direkter Demokratie, 1979, S. 10 ff.; *K. Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 71; *C. Schwieger*, Volksgesetzgebung in Deutschland, 2005, S. 23 f.

<sup>15</sup> *Bugiel*, Volkswille (Fn. 14), S. 71. So wird beispielsweise die Volksinitiative, die nicht Teil des Volksgesetzgebungsverfahrens ist, in Bremen (Art. 87 BremVerf) und Thüringen (Art. 68 ThürVerf) Bürgerantrag und in Berlin (Art. 61 BlnVerf) Einwohnerinitiative genannt.

<sup>16</sup> Siehe nur *K.G. Troitzsch*, Volksbegehren und Volksentscheid, 1979, S. 25 (*Troitzsch* nähert sich nicht über die Begriffe Volksbegehren und Volksentscheid, sondern geht von den verschiedenen Instanzen aus, die nach der Verfassung eine Initiative bezüglich der Auslegung des Volkswillens einleiten können [sog. Initiativinstanz] oder verbindliche Entscheidungen treffen können [sog. Entscheidungsinstanz]) oder *Bugiel*, Volkswille (Fn. 14), S. 71 ff., 75 (*Bugiel* versucht eine Begriffsabgrenzung mittels übereinstimmender Verwendung im wissenschaftlichen Schrifttum und anhand des allgemeinen Sprachgebrauchs. Allerdings wird deutlich, dass beide Vorgehensweisen nicht zu einer klaren Begriffsbestimmung führen).

## 1. Volksgesetzgebung

### a) Definition

Art. 20 II 2 GG spricht davon, dass die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt“ wird. Wahlen und Abstimmungen sind Oberbegriffe für eine Vielzahl von Ausübungsmöglichkeiten der Staatsgewalt, z.B. die Volksgesetzgebung. Durch sie nimmt das Volk an der politischen Gestaltung teil<sup>17</sup>. Beide Begriffe sind nicht als Gegensatzpaar in der Verfassung festgeschrieben, sondern das Grundgesetz nennt sie nebeneinander als Formen der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk. Einher damit gehen zwei weitere Begriffe, direkte und repräsentative Demokratie. Nur wenn diese Begriffspaare als Oberbegriffe geklärt sind, kann eine Einordnung der Volksgesetzgebung gelingen.

#### aa) Direkte/Repräsentative Demokratie

Wird über die direkte Demokratie nachgedacht, fällt vielen das anscheinend logische Gegenteil ein, die repräsentative Demokratie. Wie lassen sich jedoch diese beiden Formen der Demokratie unterscheiden? Und wichtiger, hilft eine Unterscheidung bei der Einordnung der Volksgesetzgebung in den verfassungsrechtlichen Kontext?

Eine einheitliche Terminologie besteht nicht. So wird die direkte Demokratie auch als „plebiszitäre Demokratie“<sup>18</sup>, „(volks)unmittelbare Demokratie“<sup>19</sup> oder „sachunmittelbare Demokratie“<sup>20</sup> bezeichnet. Die repräsentative Demokratie wird „mittelbare Demokratie“<sup>21</sup>, oder „parlamentarische Demokratie“<sup>22</sup> genannt.

Das inhaltliche Verständnis der Begriffe ist entscheidend, losgelöst von den verschiedenen Begrifflichkeiten. Anknüpfungspunkt ist Art. 20 II 1, 2 GG. Es gibt eine Unterscheidung zwischen der Inhaberschaft der Staatsgewalt in Art. 20 II 1

---

<sup>17</sup> P. Badura, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, D Rn. 12.

<sup>18</sup> K. Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, 1964, S. 3; F.-J. Peine, Volksbeschlossene Gesetze und ihre Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, in: Der Staat 18 (1979), S. 375 (384); G. Rittger, Der Streit um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 9; Badura, Staatsrecht (Fn. 17), D Rn. 10.

<sup>19</sup> C. Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, 1927 (Lizenzausgabe 2014), S. 9; H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 24 f.; Peine, Gesetze (Fn. 18), S. 384; G. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 354; H. Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 7 Rn. 32.

<sup>20</sup> Neumann, Demokratie (Fn. 5), S. 147.

<sup>21</sup> Kelsen, Wesen (Fn. 19), S. 25; Peine, Gesetze (Fn. 18), S. 384; Haverkate, Verfassungslehre (Fn. 19), S. 354. B. Grzeszick, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: 81. EL, Art. 20 (Die Verfassungsentscheidung für die Demokratie) Rn. 63.

<sup>22</sup> Badura, Staatsrecht (Fn. 17), D Rn. 11.

GG und deren Ausübung, Art. 20 II 2 GG. Die Inhaberschaft der Staatsgewalt liegt nach Art. 20 II 1 GG immer beim Volk. Wer die Staatsgewalt ausübt, wird unterschiedlich beurteilt. Ausübung der Staatsgewalt bedeutet dabei „jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“<sup>23</sup>. Allerdings geht dies noch weiter mit Blick auf sämtliches Handeln der Träger hoheitlicher Gewalt und der zur Ausübung berufenen Organe<sup>24</sup>. Nach einer Auffassung fallen in der direkten Demokratie Inhaberschaft und Ausübung zusammen und werden durch das Volk „in Wahlen und Abstimmungen“ wahrgenommen<sup>25</sup>. Damit bestehe eine „Identität von Regierenden und Regierten“<sup>26</sup>. In der repräsentativen Demokratie würden hingegen andere Organe für das Volk entscheiden und dieses repräsentieren<sup>27</sup>. In diesem Fall werde, wie Art. 20 II 2 Hs. 2 GG betone, die Staatsgewalt „durch besondere Organe [...] ausgeübt“; die Repräsentativorgane. Wird die Staatsgewalt durch bestimmte Organe ausgeübt, sei es entscheidend, dass diese Organe demokratisch legitimiert sind. Die Staatsgewalt müsse sich stets auf den Volkswillen zurückführen lassen<sup>28</sup>. Andere hingegen gehen davon aus, dass auch die Ausübung der Staatsgewalt immer beim Volk liege. Diese werde sowohl durch Wahlen und Abstimmungen als auch durch besondere Organe ausgeübt. Eine Unterscheidung wird dahingehend getroffen, dass die Ausübung in Wahlen und Abstimmungen unmittelbar erfolge, bei der Ausübung durch besondere Organe lediglich mittelbar<sup>29</sup>.

Bei der Volksgesetzgebung ist das Volk immer Inhaber und Ausübender der Staatsgewalt. Ob bei der repräsentativen Demokratie die Repräsentativorgane selbst Staatsgewalt ausüben oder das Volk weiterhin Ausübender bleibt, die Organe diese jedoch mittelbar ausüben, kann bei einer Abgrenzung von direkter und repräsentativer Demokratie nicht weiterhelfen.

---

<sup>23</sup> BVerfGE 83, 60 (73); 93, 37 (68); 107, 59 (87).

<sup>24</sup> S. Huster/J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 35. Edition 2017, Art. 20 Rn. 62.

<sup>25</sup> E.-W. Fuß, Die Nichtigkeitserklärung der Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen, in: AöR 83 (1958), S. 383 (393 f.); BVerfGE 77, 1 (40); Dreier (Fn. 9), Art. 20 (Demokratie), Rn. 99.

<sup>26</sup> J.-J. Rousseau, Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique, 1762 (Übersetzung von H. Denhardt 1958), 3. Buch, Kap. 15, S. 138 ff.; C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 234 (Rousseau und Schmitt beschreiben damit den Idealzustand einer Demokratie); Badura, Staatsrecht (Fn. 17), D Rn. 10.

<sup>27</sup> Maurer, Staatsrecht (Fn. 19), § 7 Rn. 34.

<sup>28</sup> BVerfGE 77, 1 (40); 83, 60 (71 f.); 93, 37 (66); 107, 59 (87 f.); Dreier (Fn. 9), Art. 20 (Demokratie), Rn. 83, 109 ff.; Grzeszick (Fn. 21), Art. 20 Rn. 107.

<sup>29</sup> C. Pestalozza, Der Popularvorbehalt, 1981, S. 12; C.-H. Obst, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 66 f.; Neumann, Demokratie (Fn. 5), S. 149 ff.; M. Sachs, in: ders (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 28; B. Pieroth, in: H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 4. Zu beachten bleibt auch hier, dass bei der mittelbaren Ausübung der Staatsgewalt ein Legitimationszusammenhang zu dem Volkswillen bestehen muss (Sachs [Fn. 29], Art. 20 Rn. 35).

Festgehalten werden kann jedoch, dass in der direkten Demokratie eine unmittelbare Entscheidung durch das Volk ergeht<sup>30</sup>. Die repräsentative Demokratie überlässt hingegen den Repräsentanten die Entscheidung<sup>31</sup>. *Badura* fasst Repräsentation zusammen als „die praktische Verwirklichung der Volkssouveränität in einem verfassungsrechtlich geordneten Staat“<sup>32</sup>.

Weiter ist zu beachten, dass die direktdemokratischen Instrumente in sich auch immer repräsentative Elemente vereinen. So hat auch eine Abstimmung zum Teil repräsentativen Charakter, werden doch die Nichtabstimmenden durch die aktiv sich an der Abstimmung Beteiligten repräsentiert, da auch für sie die Entscheidung verbindlich ist<sup>33</sup>. Und auch scheinbar rein repräsentative Institutionen, wie die Wahl, enthalten direktdemokratische Elemente, wenn hierbei die Stimmberechtigten unmittelbar tätig werden und ein zu besetzendes Repräsentativorgan wählen<sup>34</sup>. *Pestalozza* stellt zutreffend klar, dass bei Wahlen allerdings nur der Anfang, der eigentliche Wahlakt, zur direkten Demokratie gezählt werden sollte<sup>35</sup>.

Über die Reichweite der direkten Demokratie besteht Uneinigkeit. Unterschiedlich wird beurteilt, ob unter direkter Demokratie neben Sach- auch Personalentscheidungen verstanden werden<sup>36</sup> und dabei weiter, ob es bei Personalentscheidungen um die Besetzung von Repräsentativorganen im Wege allgemeiner Wahlen geht oder um andere Wahlen, beispielsweise die des Staatsoberhauptes<sup>37</sup>. Direkte Demokratie bedeutet unmittelbare Entscheidung durch das Volk. Damit fällt jede Entscheidung, sowohl sach- als auch personalbezogen unter die direkte Demokratie, wenn diese unmittelbar durch das Volk getroffen wird.

---

<sup>30</sup> *M. Abelein*, Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, in: ZParl. 2 (1971), S. 187 (187); *A. Weber*, Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht, in: DÖV 1985, S. 178 (178).

<sup>31</sup> *H. Dreier/F. Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 11 (13).

<sup>32</sup> *Badura*, Staatsrecht (Fn. 17), D Rn 10. So auch *H. Hofmann/H. Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5 Rn. 22; *Dreier* (Fn. 9), Art. 20 (Demokratie), Rn. 85.

<sup>33</sup> *Hofmann/Dreier*, Repräsentation (Fn. 32), § 5 Rn. 17; *P. Krause*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rn. 3; *Dreier* (Fn. 9), Art. 20 (Demokratie), Rn. 103.

<sup>34</sup> *Pestalozza*, Populärvorbehalt (Fn. 29), S. 8; *Obst*, Chancen (Fn. 29), S. 62 f.

<sup>35</sup> *Pestalozza*, Populärvorbehalt (Fn. 29), S. 8; so auch *H. H. v. Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 512.

<sup>36</sup> So *Fell*, Einrichtungen (Fn. 18), S. 3; *Hernekamp*, Formen (Fn. 14), S. 19; *Pestalozza*, Populärvorbehalt (Fn. 29), S. 8; *H. K. Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 11 f.; *Dreier/Wittreck*, Demokratie (Fn. 31), S. 13. Dagegen v. *Arnim*, Schein (Fn. 8), S. 203 (Nach v. *Arnim* scheiden Wahlen bereits begrifflich als direktdemokratisches Element aus, da sie Kernelement der repräsentativen Demokratie seien. Allerdings gesteht v. *Arnim* ein, dass Wahlen auch eine unmittelbare Entscheidung des Volkes beinhalten).

<sup>37</sup> *Hernekamp*, Formen (Fn. 14), S. 19 (*Hernekamp* sieht nur die Personalentscheidungen, die nicht Parlamentswahlen sind mit umfasst); *G. Jürgens*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 46; *Dreier/Wittreck*, Demokratie (Fn. 31), S. 13 f.

## bb) Wahlen

Wahlen sind Personalentscheidungen, die durch das Volk getroffen werden. In ihnen übt das Volk unmittelbar Staatsgewalt aus, Art. 20 II 2 GG. Sie werden im Grundgesetz durch die Art. 28 I 2, Art. 38 und Art. 39 GG konkretisiert<sup>38</sup>. Neben bestimmten Ämtern wird durch Wahlen auch die Zusammensetzung von Gremien festgelegt<sup>39</sup>. Wahlen sind, trotz ihres direktdemokratischen Elementes, ein grundlegender Bestandteil in der repräsentativen Demokratie. Sie erzeugen Repräsentativorgane, welche wiederum mit Sachentscheidungsbefugnissen ausgestattet sind<sup>40</sup>. Die Gewählten erlangen durch die Wahl demokratische Legitimation<sup>41</sup>. Damit sind Wahlen das entscheidende Mittel der Bürger, um auf die Repräsentativorgane Einfluss zu nehmen<sup>42</sup>. Wird das Parlament vor Ablauf der Amtszeit aufgelöst, kann dies als *actus contrarius* der Wahl ebenfalls durch das Volk geschehen, sog. Abwahl/Auflösung des Parlamentes oder Recall<sup>43</sup>.

## cc) Abstimmungen

Abstimmungen sind im Gegensatz zu Wahlen keine Personal-, sondern Sachentscheidungen<sup>44</sup>. Sie werden als Kernelement der direkten Demokratie bezeichnet<sup>45</sup>. Auch bei diesen übt das Volk Staatsgewalt gemäß Art. 20 II 2 GG aus. Abstimmungen können danach untergliedert werden, ob die Entscheidung rechtlich verbindlich oder unverbindlich ist. Ist die Abstimmung verbindlich, so wird sie Volksabstimmung genannt. Bei unverbindlichen Abstimmungen spricht man von Volksbefragungen<sup>46</sup>. Ob eine Abstimmung „von oben“ durch ein Staatsorgan oder „von unten“ durch eine Initiative aus dem Volk eingeleitet wird, spielt im Rahmen des Art. 20 II 2 GG grundsätzlich keine Rolle. Allerdings können Abstimmungen wiederum danach untergliedert werden, ob der zur Abstimmung stehende Entwurf seitens eines Verfassungsorganes, insbesondere des Parlamentes, ausgearbeitet wurde und damit für das Volk ein fremder Entwurf ist, sog.

---

<sup>38</sup> *Hufschlag*, Komponenten (Fn. 9), S. 39.

<sup>39</sup> *J. Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 39.

<sup>40</sup> *Hernekamp*, Formen (Fn. 14), S. 19; *Jürgens*, Demokratie (Fn. 37), S. 46; *Przygode*, Rechtsprechung (Fn. 13), S. 44; v. *Arnim*, Schein (Fn. 8), S. 203.

<sup>41</sup> *N. Magsaam*, Mehrheit entscheidet, 2014, S. 52.

<sup>42</sup> *Rux*, Demokratie (Fn. 39), S. 39.

<sup>43</sup> *Przygode*, Rechtsprechung (Fn. 13), S. 45; *Rux*, Demokratie (Fn. 39), S. 39. Siehe dazu auch Kap. B.I.1.c)dd).

<sup>44</sup> *Hufschlag*, Komponenten (Fn. 9), S. 40; *Magsaam*, Mehrheit (Fn. 41), S. 53; *Badura*, Staatsrecht (Fn. 17), D Rn 12; *Dreier* (Fn. 9), Art. 20 (Demokratie), Rn. 99.

<sup>45</sup> *Dreier* (Fn. 9), Art. 20 (Demokratie), Rn. 99.

<sup>46</sup> *W. Berger*, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, 1978, S. 33; *Neumann*, Demokratie (Fn. 5), S. 176. Siehe Kap. B.I.1.c)cc).

Referendum<sup>47</sup>. Stimmt das Volk nicht nur über den Entwurf ab, sondern erarbeitet es den entscheidungsrelevanten Entwurf selbst, spricht man von Volksgesetzgebung<sup>48</sup>.

Weiter kann im Rahmen von Volksabstimmungen nach dem Gegenstand differenziert werden. Entweder steht eine konkrete Einzelfrage zur Abstimmung, oder eine abstrakt-generelle Regelung, typischerweise ein Gesetz<sup>49</sup>.

Im Grundgesetz sind Abstimmungen zwar in Art. 20 II 2 GG genannt, eine konkrete Ausgestaltung fehlt jedoch. Insbesondere die teilweise angeführten Art. 29 und Art. 118, 118a GG stellen keine Anwendungsfälle des Art. 20 II 2 GG dar, sondern sind lediglich Territorialplebiszite, bei denen der betroffene Teil der Bevölkerung entscheidet<sup>50</sup>. Damit wird deutlich, dass sich der Verfassungstext und die verfassungsrechtliche Wirklichkeit unterscheiden. Trotz gleichrangiger Nennung gibt es in Deutschland Wahlen auf Bundesebene, Volksabstimmungen jedoch nicht.

Der Begriff des Plebiszits taucht ebenfalls bei der Definition der Abstimmung auf. Ein einheitliches Verständnis des Begriffes fehlt. Teilweise werden unter Plebiszit sowohl Wahlen als auch Abstimmungen, mithin Personal- und Sachentscheidungen gefasst<sup>51</sup>. Andere ordnen auch die unverbindliche Volksbefragung unter den Begriff<sup>52</sup>. Nach anderer Meinung ist unter Plebiszit nur die „nachträgliche Befragung des Volkes über eine Einzelfallentscheidung“<sup>53</sup> gemeint. Eine letzte Meinung möchte den Begriff des Plebiszits als reine Abstimmung über territoriale Belange verwenden<sup>54</sup>.

Deutlich abzugrenzen ist der Plebiszitbegriff von einer negativen Verwendung desselben. Dies rührt insbesondere von den Plebisziten in Frankreich über die Verfassungen Napoleons I., die Ernennung Napoleons III. als Kaiser und die

---

<sup>47</sup> Siehe Kap. B.I.1.c)bb).

<sup>48</sup> *Pestalozza*, Populärvorbehalt (Fn. 29), S. 19; v. *Arnim*, Schein (Fn. 8), S. 204 f.; *Rux*, Demokratie (Fn. 39), S. 40 (Rux weist zutreffend darauf hin, dass die Begriffe eine gewisse Unschärfe aufweisen. Zu beachten bleibt, dass natürlich auch bei einem Volksbegehren und Volksentscheid nie das ganze Volk teilnimmt, sondern lediglich ein Teil der Bevölkerung, der aktiv abstimmende. Die Begriffe „Bürgerbegehren“ und Bürgerentscheid“ finden jedoch bereits insbesondere im Kommunalrecht Verwendung, siehe nur § 26 GO NRW); *Neumann*, Demokratie (Fn. 5), S. 211. Siehe zu Volksgesetzgebung Kap. B.I.1.a)dd).

<sup>49</sup> *Rux*, Demokratie (Fn. 39), S. 39.

<sup>50</sup> *Bugiel*, Volkswille (Fn. 14), S. 120; *Hufschlag*, Komponenten (Fn. 9), S. 60 ff.; *Sommermann* (Fn. 9), Art. 20 Rn. 161; bzgl. Art. 29 GG auch *Schwieger*, Volksgesetzgebung (Fn. 14), S. 174; dagegen *Sachs* (Fn. 29), Art. 20 Rn. 32; bzgl. Art. 29 GG siehe *P. Kunig*, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Art. 29 Rn. 1; *J. Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, Online-Kommentar (Fn. 24), Art. 29 Rn. 4.

<sup>51</sup> *Fell*, Einrichtungen (Fn. 18), S. 3; *T. Wolff*, Unmittelbare Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 7.

<sup>52</sup> *Hernekamp*, Formen (Fn. 14), S. 32; *U. Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1988, S. 52.

<sup>53</sup> *Dreier/Wittreck*, Demokratie (Fn. 31), S. 14.

<sup>54</sup> *R. Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971, S. 11; *K. Loewenstein*, Verfassungslehre, 3. Aufl. 1975, S. 271 f.