

Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin

Heft 12

Volksentscheid durch Parlamente

Wahlen und Abstimmungen
vor dem Grundgesetz der Demokratie

Von

Andreas Greifeld



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREAS GREIFELD

Volksentscheid durch Parlamente

**Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin**

Heft 12

Volksentscheid durch Parlamente

Wahlen und Abstimmungen vor dem Grundgesetz der Demokratie

Von

Andreas Greifeld



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Greifeld, Andreas:

Volksentscheid durch Parlamente : Wahlen u.
Abstimmungen vor d. Grundgesetz d. Demokratie / von
Andreas Greifeld. — Berlin : Duncker und Humblot. —
(Studien und Gutachten aus dem Institut für Staats-
lehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien
Universität Berlin ; H. 12)

ISBN 3-428-05340-0

NE: Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungs-
recht (Berlin, West): Studien und Gutachten ...

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 05340 0

Verbreitet ist vor allem . . . , nur unverständige
Institutionen als echt demokratisch gelten zu lassen.

(R. Thoma, 1930)¹

Vorwort

Die Unleserlichkeit der kommunalen Strom- und Gasabrechnung ist bürgersprichwörtlich und soll nun durch Fachleute behoben werden². Dagegen erscheinen die Leistungen, die Parlamente dem Bürger erbringen, so muß man manchmal glauben, kein Problem ihrer Verständlichkeit aufzugeben. Parlamente verwirklichten den Willen des Volkes. Diese bündige Formulierung ist allerdings berechtigt aus der Souveränität des Bürgers bei seiner Wahlentscheidung. Sie reicht aber nicht mehr hin, wenn aus rechtswissenschaftlicher Sicht empfohlen wird, die Aufgaben der Parlamente in der institutionellen Ordnung der Verfassung umzugestalten, insbesondere die repräsentative Ordnung zurückzudrängen zugunsten einer erweiterten Möglichkeit von Volksabstimmungen. Die intuitiv naheliegende Vorstellung, daß dies mehr Demokratie bedeute, erlaubt und erfordert dann eine fachliche Überprüfung.

Auch dabei kann es freilich nicht darum gehen, die Weisheit der Wissenschaft an die Stelle der Weisheit des Wählers zu setzen. Jene ist vielmehr vorauszusetzen, um mit dieser die Chancen ihrer Durchsetzung zu überprüfen. Dies bedeutet auch, daß es ausgeschlossen ist, sich, umhüllt mit einem vielleicht nur dünnen Mantel aus einigen Leitprinzipien des Fachs, in „ganzheitlicher“ Weise den zahlreichen lebensweisheitlichen, individual- oder sozialphilosophischen, politischen oder moralischen Standpunkten zu Parlamenten zuzugesellen. Eine solche Abstand nehmende Beschränkung bei den Überlegungen könnte eine verstärkte Aufnahmefähigkeit seitens aller anderen Beteiligten am Verfassungsleben bewirken.

¹ Das Reich als Demokratie, S. 188, in: *Anschtz / Thoma*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Band, Tübingen 1930.

² Beauftragt ist das Fraunhofer-Institut für Informations- und Datenverarbeitung Karlsruhe, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 64, 1982, S. 9.

Ich danke Herrn Professor Pestalozza für die Gelegenheit zur Erörterung des Themas und für die in wissenschaftlicher Weise geleistete Ermutigung zu dessen weiterer Ausarbeitung. Die Anleitung durch die tolerante Vorbildhaftigkeit meiner Lehrer, Herrn Professor H. Jarass und Herrn Professor P. Lerche, war die wichtigste Voraussetzung der Arbeit.

München, im Januar 1983

Andreas Greifeld

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	11
1. Streitpositionen	11
2. Notwendigkeit funktionell-rechtlicher Betrachtung	12
3. Fragestellung	14
II. Traditionelle Anschauungen der parlamentarischen Repräsentation	16
1. Repräsentation durch Persönlichkeiten	16
a) Anschauung	16
aa) Staatsleben als Krönung des individuellen Lebens	16
bb) Freiheit von aller Abhängigkeit	17
cc) Verdrängung aller Interessen	17
b) Rechtsordnung	18
aa) Staat und Bürgerstatus nach dem Grundgesetz	18
bb) Politische Rechte	18
cc) „Plebiszitäre“ Elemente der Verfassung	19
2. Repräsentation als Korrektiv	20
a) Anschauung	20
b) Rechtsordnung	20
3. Repräsentation als Entlastung des Bürgers	22
a) Anschauung	22
b) Rechtsordnung	22
4. Gesamtbetrachtung	23
III. Die Pflichten des Parlaments	24
1. Die Pflicht zur Volkswillensbildung	24
a) Originäre Schaffung	24
b) Integration der Anschauungen	25
c) Themenbestimmung	27
2. Die Pflicht zur Meinungsberücksichtigung	27
a) Die Pflicht zur Anliegensgewichtung	27
aa) Anlage	27

bb) Gefahrenabwehr	29
cc) Ergebnis	31
b) Die Pflicht zur Rechtzeitigkeit	31
3. Die Pflicht zur Willensverantwortung	32
a) Pflicht zur Ergebnisverantwortung	32
b) Qualifizierung des Mehrheitserfordernisses	33
c) Freiheit der Willensbildung	35
4. Parlamentspflichten und Schutz der Repräsentation	36
IV. Unvermittelter Volksentscheid	
1. Willensbildung	38
a) Tatsächlicher Wille	38
b) Integration der Anschauungen	40
c) Einfluß auf Frageformulierung	41
2. Meinungsberücksichtigung	43
a) Anliegengewichtung	43
b) Rechtzeitigkeitserfordernis	45
3. Willensverantwortung	46
a) Ergebnisverantwortung	46
b) Mehrheitsprinzip	47
c) Freiheit der Willensbildung	48
V. Kleine Formenkunde unvermittelter Abstimmungen	
1. Organschaftliche Initiativkompetenz	50
a) Radikales Plebiszit	50
b) Beteiligungsrecht des Parlaments	54
aa) Ablehnungsrecht	54
bb) Recht zum Alternativentwurf	55
c) Referendum	56
2. Gegenstandsbereich der Abstimmungen	58
a) Gesamte Gesetz- und Verfassungsgebung	58
b) Ausschluß einzelner Bereiche, insbesondere Staatsfinanzen	58
c) Zulassung einzelner Gegenstandsbereiche	60
aa) Neuwahl durch Abstimmung	60
bb) Verfassungsgebung allgemein	61
cc) Gebietsveränderungen	62
dd) Wahlrechtsänderungen	63

3. Bindungswirkung	65
a) Bedeutungsgehalte	65
b) Unmittelbar sachliche Bindung	65
c) Sachliche Bindung durch funktionelle Gewaltenverantwortung	66
d) Zeitliche Bindung	68
VI. Die institutionelle Ordnung der parlamentarischen Demokratie	69
1. Die Verfassung des Parlaments	70
a) Die Freiheit des Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 46 GG	70
aa) Amtsentzug	71
bb) Amtsveränderung	73
b) Die Öffentlichkeit der Verhandlung, Art. 42 Abs. 1 GG	75
c) Das demokratische Mehrheitsprinzip im Parlament	78
aa) Die Abgeordnetenmehrheit, Art. 42 Abs. 2 GG	78
bb) Die Kanzlerwahl, Art. 63, 67 GG	80
cc) Die Fraktionsprivilegien, §§ 10 ff. GeschOBT	82
2. Die Verfassung der Parteien	85
a) Die Aufgabe des Parteienrechts	85
b) Die Parteienaufgabe, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG	87
c) Das innerparteiliche Demokratiegebot, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG ..	88
aa) Die demokratische Spannungslage	88
bb) Die Rechte des einfachen Parteimitglieds	89
cc) Die Rechte aus Wahlmandaten	90
dd) Vergleich	91
d) Die Spendenordnung für Parteien, Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG	91
3. Die Verfassung der Wahl	93
a) Die Prinzipien des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	93
aa) Allgemeinheit	94
(1) Aktives Stimmrecht	94
(2) Passives Stimmrecht	95
bb) Gleichheit	95
(1) Das Gebot	95
(2) Mängel in der verfassungsgerichtlichen Vorstellung	96
b) Einfachgesetzliche Realisierungen der Wahlrechtsgrundsätze	98
aa) Parteienvorbehalt für die Listenwahl	98
bb) Sperrklauseln	99
c) Einbruch in die Wahlverfassung durch Plebiszite	100
aa) Unbeschränkter Vertretungsanspruch	100
bb) Kein Qualifizierungserfordernis zur Trägerschaft der Volks- willensbildung	101

VII. Die demokratischen Rechte des Bürgers	102
1. Einwirkungen auf die politischen Freiheitsrechte	102
2. Berührung von Art. 3 Abs. 1 GG	103
3. Das Bürgerrecht auf unvermittelte Abstimmung	105
a) Grundsätze von Rechtsprechung und Lehre	105
b) Das Gewicht allgemeiner Parlamentarismuskritik	106
c) Politische Gesichtspunkte	108
d) Der verfassungsrechtliche Schutz der parlamentarischen Demokratie nach dem Grundgesetz	110
aa) Wesensgehaltsgarantie	110
bb) Befugnisse des Verfassungsgebers	110
cc) Befugnisse des Gesetzgebers	111
VIII. Ergebnisse	113
Literaturverzeichnis	118

I. Einführung

1. Streitpositionen

Alle Staatsgewalt nimmt nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG seinen Ausgang beim Volke. Wenn Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG davon spricht, daß das Volk die Staatsgewalt mittels Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt, wird daraus kein Gegensatz ersichtlich. „Ausgang“ und „Ausübung“ scheinen vielmehr aufeinander bezogen. Dies wird auch dadurch nahegelegt, daß Bindungen auch der Gesetzgebung erst im folgenden Absatz hervorgehoben sind. Nach systematischer Auslegung von Art. 20 Abs. 1 GG verwirklicht sich der Ausgang der Staatsgewalt vom Volke durch jene Verfahren und Organe.

In einer solchen Abhängigkeit des Parlaments und der Regierung vom Willen des Volkes wurde das Ende der repräsentativen und die Verwirklichung einer plebiszitären Demokratie gesehen³. Ganz anders aber deuten jüngere Forderungen das Verhältnis von Volkswillen und Institutionen der parlamentarischen Demokratie, wenn sie auf eine erweiterte „Mitsprache“ des Volkes an der staatlichen Willensbildung drängen und hierfür die Einführung von Volksentscheiden als geeignetes Mittel ansehen⁴. Dabei ist nicht nur an sozial-integrative Erlebnisse des Bürgers mittels zusätzlicher Verfahren gedacht⁵. Vielmehr ist gerade darauf abgehoben, daß der Bürger in seinem aktivbürgerlichen Status als demokratischer Souverän durch Plebiszite weitergehende Einflußmöglichkeiten erhalten könnte.

Parlamente sind nicht nur hier als Hindernisse zur Geltendmachung des „eigentlichen Volkswillens“ angesehen. Wenn bei der Erörterung des parlamentarischen Regierungssystems davon gesprochen wird, daß

³ *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, S. 93 ff.; ähnlich *Forsthoff*, Strukturwandlungen, S. 90 ff.

⁴ *Bleckmann*, Zulässigkeit des Volksentscheides; *Kopp*, Reform der Verfassungsbestimmungen; *Pestalozza*, Populärvorbehalt, S. 12; *Steinberg*, Standortplanung durch Volksbegehren, S. 117 ff.

⁵ Zu diesem Vorgang: *Anderegg*, Fiktion und Kommunikation, S. 112 f.; *Gusy*, Mehrheitsprinzip, S. 332; *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, S. 223 ff.; *Mannheim*, Man and Society, S. 63.

„an die Stelle einer realen Willensübermittlung ... ein abstrakter Legitimationszusammenhang (tritt)“⁶, liegt in dieser vorsichtigen Gegenüberstellung von Parlamentslegitimation und Bürgerwille der zutreffend bezeichnete Ausgangspunkt vieler Erwägungen. Der allgemeine Verfassungskonsens über die repräsentative Demokratie scheint so auch nicht auf einer instrumentellen Verbindung von Repräsentation und Demokratie zu beruhen, als vielmehr auf einer historischen Erfahrung, wonach „zu viel Demokratie“ von Gefahr sei. Ein solcher Konsens muß brüchig werden, wenn die eigene historische Erfahrung von immer weniger Menschen geteilt wird, vor allem aber, wenn einer aus dem Gefühl der Bedrohung und Machtlosigkeit entspringende Forderung nach größerer Mitsprache nur mit dem Verweis auf eine Formalität und Abstraktheit der repräsentativen Demokratie entgegnet werden kann⁷. Daß Parlament und Parteien als eingerichtete Ziel-scheibe des Unmuts immer noch als eine Institution verständlich bleiben, die den Bürgern besondere Dienste erweisen, kann dann selbst in glücklichen Zeiten nicht mehr ohne weiteres als Teil des Grundkonsenses erwartet werden. Die Formalität des grundgesetzlichen Demokratieprinzips ist deshalb immer weniger mit der Darlegung der Formen befriedigend begründet, sondern es ist auch nach der Verbindung dieser Formen zu einem gemeinschaftsverbindenden Zweck gefragt. Wird diese Frage gerade an den Berufsstand gerichtet, dessen dauernde und anspruchsvolle Aufgabe es ist, die Grenzen und fehlerhaften Ergebnisse von Parlaments- und Parteienmacht zu bestimmen, so liegt darin sicher eine Zumutung. Gleichwohl ist damit auf eine seit langem bestehende und verpflichtende Zuständigkeit verwiesen⁸.

2. Notwendigkeit funktionell-rechtlicher Betrachtung

Verfassungsrechtliche Erörterungen des Themas sind lange Zeit selten gewesen. Die bedeutsame Schrift von Leibholz wurde über fünf Jahrzehnte weithin unverändert herausgegeben und gilt bis heute als grundlegend⁹. Andererseits ist eine Funktionsanalyse des parlamentarischen Regierungssystems durchaus als Desiderat des gegenwärtigen

⁶ *Denninger*, Demokratieprinzip, S. 40; vgl. *Gusy*, Mehrheitsprinzip, S. 350 f.; *Schmitt*, Verfassungslehre, S. 259.

⁷ Vgl. den Herüberblick mit stolzem Mitleid aus der Schweiz, Expertenkommission Totalrevision der Bundesverfassung, S. 134, der freilich meist nur so lange vorhält, als prinzipiell Prinzipien abgehandelt werden. *Eichenberger*, Der Entwurf von 1977, S. 555 f.

⁸ *Richard Thoma*, Das Reich als Demokratie, S. 192.

⁹ *Leibholz*, Repräsentation, S. 93 ff.; eine jüngste Würdigung des Werks bei Röhrich, Parteienstaat.

Verfassungsrechts angesehen¹⁰. Daß diese nach über dreißig Jahren Grundgesetz noch immer gefordert werden muß, kann indes nicht als zufällig angesehen werden. Die Betrachtungen aus der Zeit vor Erlaß des Grundgesetzes standen noch nicht in der Verantwortung einer Rechtfertigung verfassungsgerichtlicher Einschränkung der Parlamentshoheit. Die Übernahme der Parlamentsverantwortung durch den Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 Weimarer Reichsverfassung war angesichts dessen demokratischer Legitimation politischer Art. So gelten die Werke aus dieser Zeit deshalb nicht immer zu Unrecht als weitgehend philosophisch oder politikwissenschaftlich¹¹. Der geringeren Verantwortung korrespondierte eine geringere Bindung an die verfassungsrechtliche Disziplin, weshalb an das jeweils sehr weit verstandene Prinzip der Repräsentation angesichts der Präzision der grundgesetzlichen Gewaltenteilungslehre kaum angeknüpft werden kann.

Aber auch ein Neuanfang in der Betrachtung der Parlamentsleistung steht vor Hindernissen. Die geforderte Funktionsanalyse erstrebt als Ergebnis eine Beschreibung der besonderen Leistung der Institution aufgrund ihrer organisatorischen Einrichtung und ihrer formellen Verfahren. Sie würde es nahelegen, auch im Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit aus institutionell-rechtlicher Sicht Kompetenzen zuzuweisen, indem sie sich der hierarchischen Ordnung des Verhältnisses von materiellen Verfassungsnormen und einfachem Recht zwar dienstbar macht, diese aber im Bereich der Kompetenzen nicht lediglich abbildet¹².

Andererseits sind die Voraussetzungen zu einer Verständigung über die Organleistungen im vorliegenden Fall besonders günstig. Das reichhaltig diskutierte Problemfeld der Abgrenzung von gesetzgeberischen zu verfassungsgerichtlichen Kompetenzen muß nämlich nicht betreten werden, wenn nicht die sachliche Kompetenz der Parlamente schlechthin, sondern allein in der besonderen Richtung des Demokratieprinzips und nur gegenüber der Leistung nicht-repräsentativer Willensbildungsverfahren zu betrachten ist. Die Realisierung des demokratischen Prinzips galt für lange Zeit im wesentlichen unbestritten als die ureigene

¹⁰ H. P. Schneider, Entscheidungsdefizite, S. 13 m. Nachw.; Draht, Die Entwicklung der Volksrepräsentation, in: Nachtrag 1966; siehe bereits Wolff, Organschaft und juristische Person, S. 21 ff. Für das Staatsrecht der schweizer halbrepräsentativen Demokratie spricht von einem Rückstand: Lendi, Konsens, S. 499, das Fehlen einer theoretischen Erfassung stellt fest Böckenförde, Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, S. 594 f.

¹¹ Vgl. schon die Kritik von Thoma, Ideologie des Parlamentarismus S. 413 ff.

¹² Vielversprechenden Schub für das Thema nun allerdings durch Hesse, Gemeinwohl und Gewaltenteilung, EuGRZ 1978, 427/77; Lerche, Das Rundfunkmonopol, S. 148.