

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1373

# Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie

Von

Stefan Schwerdtfeger



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN SCHWERDTFEGER

Legitimation von Quoren  
in der direkten Demokratie

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1373

# Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie

Von

Stefan Schwerdtfeger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster  
hat diese Arbeit im Jahr 2016  
als Dissertation angenommen.

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.

D 6

Alle Rechte vorbehalten  
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-15377-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-55377-8 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85377-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Cathrin, Josephine und Ludwig*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Jahr 2016 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen.

Ihr Gegenstand ist von unverminderter Aktualität und gründet sich auf die Frage, wie ausgeprägt die Einflussmöglichkeiten des Souveräns auf staatliche Willensbildungsprozesse sein sollen und können. Erstere ist eine politische, letztere eine juristische Perspektive. Es gilt, beide zu trennen und insbesondere eine verfassungsrechtliche Untersuchung frei von politischen Erwägungen zu halten.

Erst jüngst urteilte das Hamburgische Verfassungsgericht am 13. Oktober 2016 in der Sache eines Volksbegehrens, mit dem eine Absenkung der Quoren bei Volksentscheiden erreicht werden sollte. Es entschied unter Heranziehung insbesondere des Mehrheitsprinzips als Bestandteil des unabänderlichen Kerngehaltes der Hamburgischen Verfassung, daß die angestrebten niedrigeren Quoren gegen das Demokratieprinzip verstoßen. Argumentativ reiht es sich in die im ersten Teil dieser Arbeit untersuchten Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte ein.

Ganz herzlich danken möchte ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck. Er stand mir stets mit Rat und Kritik bei der Erstellung der Arbeit zur Seite. Ich freue mich sehr, dass er die Arbeit betreut hat. Auf die von ihm vermittelte Methode und Präzision rechtswissenschaftlichen Arbeitens greife ich bis heute mit viel Gewinn zurück. Auf dieser Basis ist bei mir auch zu einem großen Teil die Freude an der Rechtswissenschaft gewachsen, ohne die eine Arbeit wie die vorliegende nicht hätte entstehen können und die für mich wesentlicher Bestandteil meines Berufslebens geworden ist. Herzlich danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Diese Arbeit wurde berufsbegleitend über mehrere Jahre und bedingt durch Wohnsitzwechsel unter Nutzung diverser Bibliotheken angefertigt. Mein Dank gilt hier insbesondere den Mitarbeitern des Max-Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, deren Hilfe bei Recherche und Literaturbeziehung erheblich zu den idealen Arbeitsbedingungen beigetragen hat, die ich dort vorfand.

Sehr herzlich Dank sagen möchte ich schließlich meinen Eltern für ihren fortdauernden Zuspruch und ihre umfassende Unterstützung.

Hannover, im Frühjahr 2018

*Stefan Schwerdtfeger*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	19
A. Stand der Debatte um die direkte Demokratie in Deutschland	19
B. Quoren und direkte Demokratie	22
C. Problemaufriß	24
D. Definitionen und Funktionsweise	27
I. Volksgesetzgebung	28
1. Volksinitiative	29
2. Volksbegehren	31
3. Volksentscheid	31
II. Referendum	32
E. Volksgesetzgebung auf Bundesebene	33
F. Volksgesetzgebung auf Landesebene	34
I. Einleitung des Verfahrens und Volksinitiative	35
II. Volksbegehren	37
III. Volksentscheid	38

## *Teil I*

<b>Jüngste Rechtsprechung und Literatur</b>	39
A. Freie Hansestadt Bremen	39
I. Volksgesetzgebungsverfahren in Bremen	39
II. Bewertung	40
III. Darstellung des Urteils des Staatsgerichtshofs Bremen vom 14. Februar 2000	41
1. Sachverhalt	42
2. Entscheidungsgründe	42
a) Eigenschaften beider Gesetzgebungsverfahren im Vergleich	43
aa) Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren	43
bb) Das Volksgesetzgebungsverfahren	43
cc) Ergebnis	44
b) Die einzelnen Quorenregelungen	45
aa) Verfassungsänderungen	45
bb) Einfache Gesetze	45

3. Ergebnis	46
4. Stellungnahme	46
a) Gemeinwohlorientierung von Gesetzen	46
b) Ausgleichsfunktion unmittelbarer Gesetzgebung	48
c) Instrument von Minderheiten	48
d) Verfassungsänderungen	49
IV. Bremische Diskussion	49
1. Prüfungsmaßstab	50
2. Verhältnis parlamentarischer zu unmittelbarer Demokratie	50
a) Sein-Sollens-Fehlschluß	50
b) Rechtsethisches Niveau eines Minderheiteninstruments	51
3. Verfahrensrechtliche Interpretation des Demokratieprinzips	52
4. Verfassungsänderungen	52
V. Fazit	53
B. Freistaat Bayern	54
I. Übersicht zu den Volksgesetzgebungsverfahren in Bayern	54
1. Erste Stufe: Volksbegehren	55
2. Zwischenschritt: Verfahren im Landtag	56
3. Zweite Stufe: Volksentscheid	56
4. Sonderfall: Verfassungsänderung	57
5. Direktdemokratische Aktivität und Bewertung	57
II. Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	59
1. Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 2. Dezember 1949	59
a) Entscheidungsgründe	59
b) Stellungnahme	61
2. Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 17. September 1999	62
a) Sachverhalt	62
b) Entscheidungsgründe	62
aa) Historische Auslegung	63
bb) Systematische beziehungsweise rechtsvergleichende Auslegung	64
cc) Teleologische Auslegung	64
dd) Ergebnis	65
c) Stellungnahme	65
3. Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 31. März 2000	66
a) Sachverhalt	66
b) Entscheidungsgründe	67
c) Ergebnis	68
d) Stellungnahme	69
4. Fazit	70
III. Die Bayerische Diskussion in der Literatur	71
1. Historische Auslegung	71

a)	Argumentation pro Quorum . . . . .	72
b)	Argumentation contra Quorum . . . . .	72
c)	Stellungnahme . . . . .	73
2.	Systematische und teleologische Auslegung . . . . .	75
a)	Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung . . . . .	75
aa)	Art. 72 I BayVerf. . . . .	76
bb)	Effektivität der Volksgesetzgebung . . . . .	76
cc)	Verfassungsgerichtsbarkeit und besondere Sanktionen . . . . .	77
dd)	Stellungnahme . . . . .	77
b)	Legitimation durch Mehrheit . . . . .	79
aa)	Absolute Mehrheitsermittlung . . . . .	80
(1)	Gesamtheit des Volkes als Legitimationssubjekt . . . . .	80
(2)	Konstituierung bürgerlicher Mitwirkungsrechte durch Verfahrensnormen . . . . .	81
(3)	Status activus als Konsequenz gemeinschaftlicher Selbstbestimmung . . . . .	81
(4)	Aktivistische beziehungsweise extreme Minderheiten . . . . .	82
(5)	25 %-Quorum als Verfassungsrechtssatz . . . . .	82
bb)	Relative Mehrheitsermittlung . . . . .	83
(1)	Volk bedarf keiner Legitimation . . . . .	84
(2)	Verfassungsrechtliche Einforderung staatsbürgerlicher Aktivität . . . . .	84
(3)	Boycott und Wertung von Passivität . . . . .	84
cc)	Stellungnahme . . . . .	85
c)	Vergleichbarkeit von Wahl und Volksgesetzgebung . . . . .	86
aa)	Geringer Umfang von Initiatoren . . . . .	87
bb)	Geringe Wahlbeteiligung . . . . .	87
cc)	Beschlußfähigkeit von Repräsentativorganen . . . . .	88
dd)	Sperrklauseln . . . . .	88
ee)	Stellungnahme . . . . .	89
d)	Funktionsfähigkeit des Bayerischen Landtags . . . . .	89
aa)	Quoren erforderlich zur Funktionssicherung . . . . .	89
(1)	Höhere Schwelle für Verfassungsänderungen . . . . .	90
(2)	Verantwortung von Machtausübung . . . . .	90
bb)	Quoren zur Funktionssicherung nicht zwingend . . . . .	91
cc)	Sonderfall Volksinitiative . . . . .	92
e)	Erschwerte Abänderbarkeit/Verfassungsstabilität . . . . .	93
aa)	Wortlaut des Art. 74 BayVerf. als Verstoß gegen den Vor- rang der Verfassung . . . . .	93
bb)	Bayerische Verfassung schweigt zum Quorum beredt . . . . .	94
cc)	Bayerische Verfassung genügt dem Vorrang der Verfassung . . . . .	95
(1)	BV ist auch ohne Quorum nur unter erschwerten Bedingungen abänderbar . . . . .	95

(2) Gegenargumentation .....	96
dd) Stellungnahme .....	96
(1) Häufigkeit von Verfassungsänderungen .....	97
(2) Besondere Funktion von Plebisziten in Bayern .....	97
(3) Instrumente der Erschwerung .....	99
(4) Schutzkonzept der Bayerischen Verfassung bezüglich ihrer Abänderung .....	100
(a) Formeller Schutz .....	100
(b) Materieller Schutz .....	101
(5) Ergebnis .....	101
3. Zusammenfassende Würdigung .....	102
a) Die Bayerische Verfassung ist in sich folgerichtig .....	102
b) Die Bayerische Verfassung regelt die Quorenfrage abschließend .....	103
c) Meinungsüberblick zur Quorenhöhe .....	105
aa) Volksinitiative .....	105
bb) Volksbegehren .....	105
cc) Verfassungsändernder Volksentscheid .....	106
d) Weitere Fragestellung .....	107
C. Freistaat Thüringen .....	107
I. Einführung in die Sach- und Rechtslage .....	107
1. Überblick .....	108
2. Aktuelle Rechtslage .....	109
II. Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 15. August 2001 .....	110
1. Sachverhalt .....	111
2. Entscheidungsgründe .....	111
a) Reichweite von Art. 83 III ThürVerf. ....	111
b) Bürgerantrag .....	112
c) Volksbegehren und Volkssouveränität .....	112
aa) Repräsentation des Staatsvolks .....	112
bb) Materielle Legitimation .....	113
cc) Fünfprozentklausel bei Landtagswahlen .....	113
dd) Zwischenergebnis .....	114
d) Volksentscheid .....	114
aa) Legitimation .....	114
bb) Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung .....	115
cc) Zwischenergebnis .....	115
e) Vorrang der Verfassung .....	115
f) Ergebnis .....	116
3. Stellungnahme .....	116
III. Thüringer Diskussion .....	117
1. Prüfungsmaßstab .....	117
2. Unterstützungsquoten für Volksbegehren .....	118

a)	Unterstützungsquoren sichern Legitimation . . . . .	118
aa)	Qualifikation durch Nachweis der Zustimmungsfähigkeit . . . . .	118
bb)	Republikanisches Legitimationserfordernis . . . . .	119
cc)	Herstellung praktischer Konkordanz . . . . .	119
b)	Unterstützungsquoren verfassungsrechtlich nicht geboten . . . . .	120
aa)	Volksbegehren keine Ausübung von Staatsgewalt . . . . .	120
bb)	Keine Verschiebung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses . . . . .	121
cc)	Keine drohende Handlungsunfähigkeit des Landtags . . . . .	122
dd)	Übrige Sicherungen des parlamentarischen Systems . . . . .	122
ee)	Fehlerhafte Vorstellung von Minderheiten . . . . .	122
ff)	Republikanisches Prinzip fordert keine Legitimation . . . . .	123
3.	Beteiligungsquorum beim Volksentscheid . . . . .	124
a)	Schutz vor Entscheidungszwang . . . . .	124
b)	Quoren sind bei Volksentscheiden verfassungsrechtlich nicht zwingend . . . . .	124
aa)	Demokratie- und Mehrheitsprinzip . . . . .	124
bb)	Erheblichkeit und Gemeinwohl . . . . .	125
cc)	Kritik am Legitimationsbegriff des Thüringer Verfassungsgerichtshofs . . . . .	126
c)	Abschaffung unter Vorbehalt zulässig . . . . .	126
4.	Konkrete Höhe der Quoren . . . . .	126
a)	Verfassungsgenetische Interpretation . . . . .	126
b)	Intraföderaler Rechtsvergleich . . . . .	128
c)	Internationaler Rechtsvergleich . . . . .	128
5.	Stellungnahme . . . . .	129

*Teil 2*

**Spielraum des verfassungsändernden  
Gesetzgebers bei der Normierung von Quoren  
in direktdemokratischen Verfahren** 130

A.	Systematik und Inhalt der normativen Vorgaben des Grundgesetzes für demokratische Verfahren in Bund und Ländern . . . . .	130
I.	Das Demokratieprinzip des Art. 20 I und II GG . . . . .	131
1.	Demokratie als abstrakter Rechtssatz . . . . .	132
2.	Erste Konkretisierungen des Demokratieprinzips . . . . .	133
II.	Das Bundesstaatsprinzip und Art. 28 I 1 GG . . . . .	135
1.	Funktion von Art. 28 I 1 GG . . . . .	136
2.	Reichweite des Homogenitätsgebots . . . . .	137
a)	Wirkung auf die Länderverfassungen . . . . .	137
b)	Prägung der Vorgaben für die Länder . . . . .	138
c)	Die gewährleisteten Elemente des Demokratieprinzips . . . . .	139

III.	Die Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG	140
1.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	141
2.	Rechtstheoretische Einteilung von Normen in Regeln und Prinzipien	142
a)	Auswirkung auf das Demokratieprinzip	144
b)	Auswirkungen auf die gerichtliche Kontrolldichte	145
3.	Weitere Fragestellung	146
IV.	Funktionszusammenhang von Art. 20 I und II, 28 I 1 und 79 III GG	147
1.	Identität der durch Art. 28 I 1 und 79 III GG geschützten Kerngehalte?	147
a)	Argumente contra	148
b)	Argumente pro	148
2.	Ergebnis	149
B.	Rechtfertigung von Quoren in direktdemokratischen Verfahren oder Rechtfertigung der Volksgesetzgebung durch Quoren?	150
I.	Vorrangstellung der repräsentativen Demokratie im Grundgesetz?	151
1.	Normative Prägung des Grundgesetzes im Sinne repräsentativer Demokratie?	152
2.	Konsequenzen für den Kerngehalt des Demokratieprinzips des Grundgesetzes bei Annahme eines Repräsentativvorrangs	153
3.	Normatives Konzept der Bestimmung des Verhältnisses von indirekter und direkter Demokratie nach dem Grundgesetz	153
a)	Art. 20 I GG – Demokratieprinzip	154
aa)	Rechtsphilosophische Grundgedanken	155
bb)	Freiheit und Gleichheit als Kernelemente des Demokratieprinzips	157
cc)	Fazit	158
b)	Art. 20 II 1 GG – Volkssouveränität	158
aa)	Differenzierung von Volkssouveränität und Staatsgewalt	159
bb)	Stellungnahme	160
c)	Art. 20 II 2, 1. Hs. GG – Wahlen und Abstimmungen	161
d)	Konsequenzen für die Zuordnung beider Formen von Demokratie	162
e)	Ergebnis nach rechtsprinzipientheoretischer Analyse	163
f)	Zusammenfassung	165
4.	Die Verfassungsrechtsprechung der Länder Bremen, Bayern und Thüringen in der Einzelkritik	166
a)	Freie Hansestadt Bremen	166
b)	Freistaat Bayern	167
c)	Freistaat Thüringen	170
d)	Sächsischer Verfassungsgerichtshof	172
e)	Fazit	172
II.	Zusammenfassung der Ergebnisse	173

1. Gleichrangverhältnis von Wahl und Abstimmung .....	173
2. Rangverhältnis von Art. 20 II 2 GG und Ausführungsbestimmungen .....	175
3. Vergleichbarkeit von Wahl und Abstimmung .....	176
4. Vergleichsebene Gesetzesbeschluß .....	178
5. Spielraum für die Länder bei der Ausgestaltung direkter Demokratie .....	178
III. Fazit .....	180
C. Das Mehrheitsprinzip .....	182
I. Leitbild des Grundgesetzes .....	182
1. Erste Einordnung des Mehrheitsprinzips .....	183
2. Erscheinungsformen des Mehrheitsprinzips im Grundgesetz .....	183
3. Notwendigkeit einer Entscheidungsregel .....	185
4. Rechtfertigung dieser Entscheidungsregel .....	185
a) Freiheitsargument .....	186
b) Verfahrensargument .....	188
5. Auswirkung von Quoren auf die Mehrheitsentscheidung .....	189
a) Die Ausgangslage: Entscheidungsermöglichung und Teilhabe ..	189
b) Die Modifikation: Abstimmungsquoren .....	190
c) Die spezifische Wirkung von Quoren .....	191
aa) Problem der Ermöglichung von Boykotten .....	192
bb) Stellungnahme .....	193
cc) Negatives Stimmgewicht .....	194
(1) Maßstab: Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	195
(2) Übertragung auf das Beteiligungsquorum .....	196
dd) Zwischenergebnis .....	198
II. Gewährleistungsgehalt des Mehrheitsprinzips .....	199
1. Mehrheit als inhaltliche Repräsentation des Volkswillens .....	199
2. Mehrheit als formelle Repräsentation der Nichtabstimmenden .....	202
3. Mehrheit als zurückhaltendes Entscheidungspotential .....	202
4. Mehrheit als Selbstbestimmung durch Teilnahme .....	204
5. Stellungnahme .....	205
a) Folgepflicht der Unbeteiligten .....	206
b) Abstimmungsergebnis und wahrer Volkswille .....	208
c) Die schweigende Mehrheit .....	210
d) Keine dauerhafte Einteilung in Mehrheit und Minderheit .....	213
e) Faktische Abhängigkeit und rechtliche Sicherung gesellschaftlicher Voraussetzungen .....	214
f) Autonomie und Selbstbestimmung .....	217
III. Ergebnis .....	218
D. Vermittlung von Legitimation durch Quoren .....	219



I.	Wortlautauslegung des Art. 20 II GG . . . . .	219
II.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	222
III.	Erscheinungsformen der Legitimation . . . . .	223
	1. Funktionelle und institutionelle Legitimation . . . . .	223
	2. Organisatorisch-personelle Legitimation . . . . .	224
	3. Sachlich-inhaltliche Legitimation . . . . .	225
IV.	Ansätze zur Begründung der Notwendigkeit von Quoren bei Volksbegehren . . . . .	226
	1. Kompensation eines Legitimationsdefizits . . . . .	226
	a) Darstellung . . . . .	227
	b) Stellungnahme . . . . .	227
	aa) Funktionelle Legitimation zur Kompensation untauglich . . . . .	228
	bb) Teilnehmende an einem Volksbegehren kein Staatsorgan . . . . .	229
	cc) Übertragbarkeit des Legitimationsprinzips auf direktdemokratische Verfahren . . . . .	230
	2. Ausübung von Staatsgewalt durch die Teilnehmenden an einem Volksbegehren? . . . . .	232
	a) Ausübung von Staatsgewalt . . . . .	232
	b) Stellungnahme . . . . .	233
	3. Legitimation durch republikanische Gemeinwohlorientierung . . . . .	236
	a) Materiales Republikverständnis . . . . .	236
	b) Formales Republikverständnis . . . . .	237
	c) Möglicher Inhalt eines material verstandenen Republikprinzips . . . . .	238
	aa) Der Grundsatz der Allgemeinheit des Gesetzes . . . . .	238
	(1) Darstellung . . . . .	239
	(2) Stellungnahme . . . . .	240
	bb) Republik als Gemeinwohlkonkretisierung in Amtsrechtsverhältnissen . . . . .	241
	(1) Darstellung . . . . .	241
	(2) Stellungnahme . . . . .	242
	d) Beispiel einer verfassungsrechtlichen Gemeinwohlklausel . . . . .	244
	e) Zwischenergebnis . . . . .	247
V.	Stellungnahme . . . . .	248
	1. Notwendigkeit von Quoren bei Volksbegehren . . . . .	248
	2. Ansätze zur Begründung von Quoren bei Volksbegehren in der Literatur . . . . .	249
	3. Demokratische Freiheits- und Gleichheitsidee . . . . .	250
	4. Legitimationsprinzip ohne Vorgaben für Volksbegehren . . . . .	253
	5. Fünfprozentklausel bei Wahlen als Maßstab auch für Einleitungsquoren? . . . . .	254
VI.	Ergebnis . . . . .	257
E.	Funktionsfähigkeit des Parlaments . . . . .	260
	I. Die Debatte in Deutschland . . . . .	260

II.	Das Beispiel Schweiz	262
1.	Die Bundesebene	263
a)	Obligatorisches Verfassungsreferendum	263
b)	Fakultatives Gesetzesreferendum	264
c)	Verfassungsinitiative	266
aa)	Wirkungen	267
bb)	Verfahrensablauf	268
cc)	Stellungnahme	270
(1)	Kooperation von Volk und Parlament	271
(2)	Beispiel für eine Beeinträchtigung staatlicher Verfahren	272
(3)	Verfassungsinitiativen und Völkerrecht	273
2.	Die Kantonsebene	275
3.	Ergebnis Schweiz	277
III.	Das Beispiel Kalifornien	278
1.	Direktdemokratische Initiativgesetzgebung	279
2.	Keine Kooperation von Volk und Parlament	281
3.	Finanzierung von Initiativen	282
4.	Änderung der Volksgesetze	284
5.	Stellungnahme	287
a)	Parlamentarische Änderung volksbeschlossener Gesetze	288
b)	Finanzierung von Volksinitiativen	289
c)	Kooperation von Volk und Parlament	291
6.	Ergebnis Kalifornien	292
IV.	Übertragung der Ergebnisse auf die deutsche Diskussion	293
F.	Erschwerte Abänderbarkeit der Länderverfassungen	297
I.	Ausgangslage	297
II.	Fragestellung	298
III.	Inhalt des Prinzips des Vorrangs der Verfassung	300
1.	Ableitungszusammenhang	301
2.	Bindungswirkung	302
3.	Erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung	303
4.	Zwischenergebnis	304
IV.	Verortung des Vorrangs der Verfassung im Grundgesetz	304
V.	Pflicht der Länder zur Verfassunggebung?	306
1.	Verneinende Ansichten	307
2.	Bejahende Ansichten	308
3.	Stellungnahme	308
4.	Schlußfolgerungen für das Prinzip des Vorrangs der Verfassung	310
VI.	Erschwerte Abänderbarkeit des Grundgesetzes	311
1.	Grundgesetz relativ leicht abänderbar	312
2.	Grundgesetz hinreichend schwer abänderbar	313

3. Rückbindung an den Bürger durch Setzung von Verfassungsrecht	314
4. Stellungnahme .....	315
VII. Gebotenheit der Kennzeichnung von Verfassungsänderungen.....	316
VIII. Ergebnis .....	320
<b>Schluß – Ergebnisse in Thesen</b> .....	<b>323</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>328</b>
<b>Sachverzeichnis</b> .....	<b>345</b>

## **Einleitung**

Direktdemokratische Entscheidungen haben in Deutschland Seltenheitswert. In den Ländern kommen sie hin und wieder vor; auf Bundesebene dagegen faktisch überhaupt nicht. Oft erfährt der deutsche Bürger daher von einem Volksbegehren oder Volksentscheid in einem anderen Bundesland aus der Zeitung, kann aber mangels Stimmberechtigung nicht daran teilnehmen. Die Bedeutung der direkten Demokratie für den Rechtsetzungsprozeß insgesamt und den politischen Diskurs in der Öffentlichkeit in Deutschland ist daher beschränkt. Dabei sehen mittlerweile alle Länderverfassungen in Deutschland direktdemokratische Verfahren vor. Ein deutliches Übergewicht kommt dabei der Volksgesetzgebung zu, die in den Ländern flächendeckend eingeführt ist, wogegen sich andere direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten wie die Parlamentsauflösung und das Referendum nur vereinzelt finden lassen.<sup>1</sup>

In sämtlichen direktdemokratischen Verfahren, die in Deutschland auf Landesebene vorgesehen sind, muß die Zahl der Teilnehmer auf allen Verfahrensstufen jeweils eine bestimmte Mindesthöhe erreichen. Diese Quoren wurden in den letzten Jahren in vielen Bundesländern abgesenkt. Teilweise schlugen jedoch auch direktdemokratische Initiativen Gesetze zur Absenkung einzelner Quoren bei der Volksgesetzgebung vor und scheiterten an den Verfassungsgerichten der Länder. In dieser Arbeit soll unter Betrachtung des Grundgesetzes sowie der Verfassungen der Länder Bremens, Bayerns und Thüringens untersucht werden, ob und wenn ja in welchem Maße Quoren in direktdemokratischen Verfahren – insbesondere bei der Volksgesetzgebung – abgesenkt werden können, ohne gegen Verfassungsrecht zu verstoßen beziehungsweise ob und falls ja in welcher Gestalt Quoren sogar verfassungsrechtlich zwingend sind.

### **A. Stand der Debatte um die direkte Demokratie in Deutschland**

Die Debatte um die Einführung und Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren weist in Deutschland einige Wendepunkte auf. In den Anfängen der Bundesrepublik herrschte noch eine historisch gespeiste und grundle-

---

<sup>1</sup> Wittreck 2013 I, 43.

gende Skepsis gegenüber direktdemokratischen Elementen vor.<sup>2</sup> In den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde die Diskussion um bessere Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger durch bipolare radikaldemokratische Demokratietheorien geprägt; es standen sich Verfechter eines reinen Repräsentativsystems sowie Propagandisten direkter Demokratie gegenüber.<sup>3</sup> In der Folgezeit wurde diese plakative Auseinandersetzung überwunden. Es formte sich immer mehr eine wissenschaftliche Debatte heraus, welche zunächst von der Frage bestimmt war, ob überhaupt direktdemokratische Verfahren in die Verfassungen von Bund und Ländern aufgenommen werden sollten. Gegenwärtig verlagert sich der Ansatz eher zu dem Problem hin, auf welche Weise direktdemokratische Verfahren am sachdienlichsten ausgestaltet werden könnten.<sup>4</sup>

Nach heutigem Stand gilt Deutschland bei der Umsetzung direktdemokratischer Teilhabemöglichkeiten im internationalen Vergleich als zögerlich.<sup>5</sup> Dessen ungeachtet (oder gerade deswegen?) kommt eine neuere Untersuchung aufgrund einer Umfrage unter der deutschen Bevölkerung und Politikern aus dem Jahr 2008 zu dem Ergebnis, daß die Bürger die direkte Demokratie auf Bundesebene mit einer Zustimmung von 75 % befürworten. Diese Zustimmung hänge einerseits mit der Hoffnung auf mehr Mitbestimmung und andererseits vom Ausmaß an Politikverdrossenheit ab. Dagegen lehnen 56 % der befragten Politiker eine Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene ab. Als bedeutendes Hindernis für die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene wird insofern angeführt, daß Politiker hierdurch ihre politische Entscheidungssouveränität mit den Bürgern teilen müßten.<sup>6</sup> Nach einer weiteren Umfrage aus jüngerer Zeit sind 65 % der Bevölkerung überzeugt, daß es die Qualität der Demokratie in Deutschland verbessern würde, wenn die Bürger über wichtige Fragen in Volksabstimmungen entscheiden könnten.<sup>7</sup>

In der neueren Diskussion um das Für und Wider bezüglich direktdemokratischer Entscheidungen finden sich einerseits Stimmen, die direktdemokratischen Verfahren eher skeptisch gegenüberstehen. Bezweifelt wird, daß die Bürger vernünftige Entscheidungen in der Sache fällen können, da sie für zugespitzte Meinungen eher empfänglich seien als für wohlabgewogene Positionen. Einem Parlament traut man da schon eher gute Entscheidungen für

---

<sup>2</sup> *Meerkamp* 2011, 17.

<sup>3</sup> Vgl. näher *Meerkamp* 2011, 18.

<sup>4</sup> Vgl. *Meerkamp* 2011, 18 f.

<sup>5</sup> *Feld/Hessami/Reil* 2011, 111 f.

<sup>6</sup> *Feld/Hessami/Reil* 2011, 133 f.

<sup>7</sup> *Renate Köcher*: Der Ruf nach dem Plebiszit, in: FAZ vom 20.10.2010 (Nr. 244), S. 5.

die Allgemeinheit zu.<sup>8</sup> Selbst Kritik am repräsentativen System unter Konstatierung einer gegenwärtigen Schwäche der Demokratie und insbesondere der Parteien in der Bundesrepublik veranlaßt Skeptiker direktdemokratischer Verfahren nicht zwingend zur Befürwortung einer Stärkung der direkten Demokratie.<sup>9</sup>

Auf der anderen Seite wird eine stärkere Bürgerbeteiligung insbesondere vor dem Hintergrund einer diagnostizierten Krise der Legitimität der Demokratie in Deutschland für notwendig gehalten. Es fehle dem Parlamentarismus in Deutschland an Aufnahmefähigkeit für Meinungen aus dem Volk und aufgrund eines Mangels an Transparenz an Entscheidungsakzeptanz und Vertrauen in das politische System unter den Bürgern.<sup>10</sup> Die politische Kultur der Bundesrepublik sei immer schon durch einen starken Zug zu einer Konsens- oder Konkordanzdemokratie geprägt gewesen. Da politische Entscheidungen in solch einem System immer größtmögliche Rücksicht auf alle nehmen müßten, müsse sich der Einzelne nicht darum kümmern und lasse es dann eben auch. Auf der anderen Seite steige die Tendenz zur symbolischen Inszenierung oder zu populistischem Ersatzhandeln. So habe beispielweise im Bundestagswahlkampf 2013 das einzige wirklich existentielle Problem der Zeit, die Finanz- und Staatsschuldenkrise, so gut wie nicht stattgefunden

---

<sup>8</sup> So wird ein repräsentativdemokratisches System prononciert bevorzugt von *Rudolf Steinberg*: Das Volk und die direkte Demokratie, in: FAZ vom 16.2.2012 (Nr. 40), S. 7: Das Volk könne immer nur über Fragen entscheiden, die es sich selbst gestellt habe; bei Volksinitiativen werde über eine Frage abgestimmt, die nur von einer kleinen Gruppe formuliert werde; überhaupt sei der Mensch nur bedingt der Vernunft zugänglich. Deutlich abgemilderte, aber ähnliche Anklänge auch bei *Andreas Vöbkuhle*: Über die Demokratie in Europa, in: FAZ vom 9.2.2012 (Nr. 34), S. 7: Kleine, gut organisierte Gruppen mit einer beschränkten Agenda verschafften sich in der Öffentlichkeit oftmals eher Gehör als breite Bevölkerungsgruppen. Vgl. des Weiteren erneut *Rudolf Steinberg*: Die Repräsentation des Volkes, in: FAZ vom 30.9.2013 (Nr. 227), S. 7, wo die These vertreten wird, daß angesichts des von Natur aus unvollkommenen Menschen kein Weg an einer Repräsentativverfassung vorbeiführe. Eine besondere Bedeutung der Parteien für das Gemeinwohl unter dem Aspekt guter repräsentativer Entscheidungen betont des Weiteren *Hans Peter Bull*: Demokratie ohne Politiker?, in: FAZ vom 11.3.2013 (Nr. 59), S. 7.

<sup>9</sup> *Hans H. Klein*: Metamorphose der Demokratie, in: FAZ vom 29.8.2011 (Nr. 200), S. 7: „Die direkte Demokratie prämiert und privilegiert das politische Engagement, das immer ein solches von Minderheiten sein wird, zum Nachteil des demokratischen Prinzips gleicher Teilhabe – je niedriger die Abstimmungsquoten, desto mehr.“

<sup>10</sup> *Hans Vorländer*: Spiel ohne Bürger, in: FAZ vom 12.7.2011 (Nr. 159), S. 8. Vgl. auch *Hermann Lübke*: Jenseits von Gut und Böse, in: FAZ vom 16.12.2011 (Nr. 293), S. 9: „Mit der Dynamik und Komplexität unserer zivilisatorischen Lebensverhältnisse wächst zugleich wie nie zuvor die Vielfalt der Interessen, Betroffenheiten und Befindlichkeiten der Bürger, die man über seine gewählten Repräsentanten hinaus auch durch sich selbst vertreten sein lassen möchte. Kurz: Der Ruf nach direktdemokratischen Entscheidungsverfahren wird lauter.“