

# Volkszuständigkeiten im Grundgesetz

Prof. Dr. Christian Pestalozza, Berlin\*

<b>I. Stärkung der Wahlkompetenzen.....</b>	<b>18</b>
<b>1. Wahl und Abwahl des Bundestages.....</b>	<b>19</b>
<b>2. Wahl und Abwahl der Bundesverfassungsrichter? .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Wahl und Abwahl des Bundespräsidenten.....</b>	<b>20</b>
<b>II. Stärkung der Abstimmungskompetenzen .....</b>	<b>20</b>
<b>1. Anregungen des Volkes .....</b>	<b>21</b>
<b>2. Mitentscheidung des Volkes .....</b>	<b>22</b>
<b>3. Quoren?.....</b>	<b>24</b>
<b>4. Alleinentscheidung des Volkes? .....</b>	<b>25</b>
<b>III. Prioritäten .....</b>	<b>25</b>

Die plebiszitäre Ausstattung des Bundes ist dürftig, und wo sie vorhanden ist, wird sie nicht eingesetzt. Unrühmlich erscheint vor allem das Schattendasein des sybillinisch-vollmundigen Art. 146 GG. Die jeweils Mächtigen hatten und haben offenbar kein Interesse, daran etwas zu ändern; Anträge, Volkskompetenzen auch im Grundgesetz heimischer zu machen, stellte – natürlich vergeblich – immer nur die jeweilige Opposition. Auch der politisch interessierte Bürger bleibt gelassen; immer mehr direkte Demokratie in seinem Bundesland entschädigt offenbar hinreichend. Deswegen ist es weder besonders wahrscheinlich noch vielleicht auch dringlich, daß das Plebiszit auch auf Bundesebene heimisch und bedeutsam wird.

Nur mit Zögern entschließt sich deswegen<sup>1</sup> der Betrachter,

\* Emeritus des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin.

<sup>1</sup> Und angesichts einer lebhaften Diskussion, die alle Argumente ausgetauscht und gewogen zu haben scheint. Vgl. aus jüngerer Zeit und ohne Anspruch auf Vollständigkeit Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, Jb für direkte Demokratie 2009 (2010), S. 11; Isensee, Demokratie ohne Volksabstimmung: das Grundgesetz, in: Hillgruber/Waldhoff (Hrsg.), 60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung?, Bonn 2010, S. 117 (Kurzfassung in BRJ Sonderheft 1/2009, S. 10); Jung, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, Jb für direkte Demokratie 2009 (2010), S. 40; ders., Direkte Demokratie als Gegengewicht gegen Kartelle der herrschenden Klasse?, in: Wieland (Hrsg.), Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, Berlin, 2011, S. 81; A. Decker, Änderung Europäischen Primärrechts und Plebiszit in Deutschland, BayVBl. 2011, 129; F. Decker, Volksgesetzgebung oder Volksveto? Überlegungen zur Ausgestaltung der Direktdemokratie in der Bundesrepublik, Jb für direkte Demokratie 2010 (2011), S. 37; ders., Direkte Demokratie auf der Bundesebene?, zur Debatte 5/2011, S. 15; Hotstegs, „Wir brauchen bundesweite Volksentscheide!“, BRJ 2011, S. 59; H.H. Klein, Chancen und Grenzen plebiszitärer Beteiligungsformen in Deutschland, zur Debatte 5/2011, S. 17; Langguth, Contra direkte Demokratie, BRJ 2011, S. 64; Lipinski, Abstimmungen des Bundesvolkes nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – das verletzte Verfassungsgebot, BayVBl. 2011, 649; Montag, „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus. Argumente und Positionen, St. Augustin/Berlin 2011; Patzelt, Welche plebiszitären Instrumente könnten wir brau-

wiewohl zugleich Bürger und damit ebenfalls betroffen, zum Thema neuerdings etwas zu sagen. Alles ist vorgebracht, nichts hat überzeugt. Aber vielleicht sind jüngere Ereignisse – regional etwa Stuttgart 21, überregional zum Beispiel Energieversorgung und -entsorgung oder Kandidatenauslesung – doch Anlaß genug, Bekanntes zu wiederholen und bei den Entscheidern für eine moderate Anreicherung des Grundgesetzes um plebiszitäre Elemente zu werben.

Vier Dinge wird die Werbung im Auge zu halten haben. Erstens: Unsere Demokratie funktioniert – ein Wunder fast, wenn man bedenkt, daß sie einmal für die vorübergehende und notdürftige Organisation der drei Westzonen unter Besatzungsstatut entworfen wurde. Es kann deswegen nur um Ergänzung, nicht um Ersatz gehen. Zweitens: Plebiszite sollten die Macht der Mächtigen nicht beschneiden wollen, sondern helfen, sie noch besser – nämlich über die punktuelle Wahlentscheidung hinaus – demokratisch zu legitimieren. Drittens: Die parlamentarische Opposition hat zwar nicht die Macht, aber Rechte. Diese sind vielfältig und hinreichend. Plebiszite sollten daran nichts ändern wollen. Viertens: Die politische Großwetterlage ist launisch, ihre Entwicklung kaum prognostizierbar. Bei Wetterwechseln sollten die Mächtigen sich des Rückhalts der Bürger vergewissern können.

Die Anreicherung des Grundgesetzes um Plebiszitäres, für die hier unter Berücksichtigung der genannten vier Prämissen geworben wird, betrifft sowohl die Wahlen (dazu sub I) als auch die Abstimmungen (dazu sub II).

## I. Stärkung der Wahlkompetenzen

Das folgende Plädoyer für die Stärkung der Wahlkompetenzen des Volkes hat seinen Grund nicht in der (ziemlich ver-

chen? Einige systematische Überlegungen, Jb für direkte Demokratie 2010 (2011), S. 63. Instruktive Umfrage-Analyse bei Feld/Hessami/Reil, Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland? – Ergebnisse einer Umfrage zur Einführung direkter Volksrechte auf Bundesebene, Jb für direkte Demokratie 2010 (2011), S. 107.

messen) Annahme, die nach bisherigem Recht Gewählten und Ernannten genügen den Anforderungen nicht. Es geht nicht um deren Qualität, sondern darum, wie – ohne Qualitätsverlust – mehr Demokratie praktiziert werden kann. Wer das Bisherige für erprobt und (wie das Grundgesetz überhaupt) für „bewährt“ ansieht, wird sich mit Neuerungen, die naturgemäß keinen qualitativen Zugewinn bei den Gewählten zusagen können, sondern nur bei den Wählern, allerdings schwer tun, auch wenn er selbst zu den Wählern rechnet. Selbst minimalinvasive Reformen werden auf seinen Widerstand stoßen; auch rechtsvergleichende Lehren werden wenig bewirken. Dennoch:

### 1. Wahl und Abwahl des Bundestages

Die Wahl des Bundestages sollte im Grundgesetz präzisiert, die Abwahlmöglichkeit vorgesehen werden.

a) *Die Wahl.* Was die Wahl anlangt, ist Art. 38 GG geradezu kümmerlich geraten. Das mochte anfangs noch angehen, weil die Zeit drängte und Konsens im Detail nicht erreichbar schien. Mehr als 60 Jahre später läßt sich die Wortkargheit der Vorschrift, die fast alles erlaubt und wenig gebietet, nicht mehr rechtfertigen. Es ist an der Zeit, daß die Verfassung das wichtigste demokratische Recht des Bürgers selbst genauer beschreibt und damit zugleich dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers, aber auch des Bundesverfassungsgerichts, weitgehend entzieht. Dabei geht es nicht um die Änderung, sondern um die Stabilisierung des Wahlrechts. Neun der sechzehn Landesverfassungen halten Anregungen für den Minimalaufwand bereit. Beiläufig wird die Notwendigkeit, in Kürze das Wichtigste korrekt in der Verfassung wiederzugeben, vielleicht auch für eine Vereinfachung sorgen. Wenn der Reform auch Sperrklauseln und Zweitstimme zum Opfer fielen, hätte ich als Wähler nichts einzuwenden.

b) *Die Abwahl.* Wer gewählt wird, sollte auch abgewählt werden können. Die Wahl auf Zeit sollte nicht davor schützen, vorzeitig abgewählt werden zu können.

Das gilt eigentlich für jeden *einzelnen* Abgeordneten. Daß er an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und „nur“ seinem Gewissen unterworfen ist, heißt ja nicht, daß er keine persönliche Verantwortung trägt. Wenn die unter Umständen zum Verlust des Mandats führt, ist dagegen nichts einzuwenden. Diese Umstände werden im Unterverfassungsrecht hinreichend beschrieben; insofern erübrigt sich eine – grundgesetzlich vorzusehende – Kompetenz des Bürgers, einzelne Abgeordnete abzuwählen.

Anders verhält es sich mit der Abwahl des Parlaments *im ganzen*. Der Bürger stellt, wenn er das Parlament auf vier oder fünf Jahre wählt, einen Blankoscheck aus. Vielleicht weiß er, wen er wählt; aber er kann nicht zuverlässig wissen, was die Gewählten tun werden. So wie das Parlament einer Regierung das Vertrauen, das es ihr anfangs mehrheitlich schenkte, auch vorzeitig – und mit Konsequenzen – wieder entziehen darf, sollte der Bürger seinem Parlament das Vertrauen entziehen und es durch ein nächstes Parlament ersetzen dürfen.

Auf die Gründe für die Abwahl sollte es rechtlich nicht ankommen. Die Abwahl sollte voraussetzungslos möglich

sein. Auch bei der Wahl fragt das Recht nicht nach den Motiven. Sechs Landesverfassungen<sup>2</sup> könnten hier – auch hinsichtlich der Verfahren und Quoren – Modell stehen. Wie bei der Wahl wäre ein Beteiligungsquorum unangebracht.

Der Abwahlkompetenz sollte ein *Selbstauflösungsrecht* des Bundestages zur Seite gestellt werden. Der mehrfache manipulierte Einsatz des Art. 68 GG hat hinlänglich gezeigt, daß es auch auf Bundesebene<sup>3</sup> sinnvoll ist. An Voraussetzungen sollte auch diese Kompetenz nicht gebunden sein. Das Mandat als solches ist attraktiv und eine Wiederwahl unsicher genug, um Abgeordnete vor leichtfertigen Suizid-Entschlüssen zu bewahren. Die Selbstauflösung könnte auch dafür eingesetzt werden, einer drohenden Auflösung durch das Volk zuvorzukommen.

### 2. Wahl und Abwahl der Bundesverfassungsrichter?

Soweit das Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht die Aufgabe zuweist, den Bundestag und den Bundesrat als Verfassungsorgane und speziell als Gesetzgeber rechtlich zu kontrollieren, stellt es das Gericht *über* die Genannten. Mit deren unmittelbarer bzw. mittelbarer demokratischer Legitimation verträgt sich die Kontrollkompetenz eines nicht demokratisch Legitimierten schlecht.

Optimal wäre insofern die *unmittelbare Wahl* auch der Bundesverfassungsrichter durch das Volk. Das Grundgesetz hat sich, angesichts deutscher Traditionen vielleicht verständlicherweise, für den Kompromiß der Wahl durch die gesetzgebenden Körperschaften entschieden, Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG. Das mag, demokratisch gesehen, gerade noch erträglich sein, weil es um rechtliche, nicht auch politische Kontrolle geht. Unerträglich aber ist es, wenn der einfache Gesetzgeber (§ 6 BVerfGG) die Wahlzuständigkeit vom Plenum des Parlaments auf einen winzigen Ausschuß des Parlaments verlagert; auch für vielbeschäftigte Abgeordnete gibt es Grenzen der Selbstentmachtung. Es sollte deswegen die *Plenarzuständigkeit* im Grundgesetz ausdrücklich klargestellt (und § 6 BVerfGG entsprechend geändert) werden.<sup>4</sup> Eines unmittelbaren oder mittelbaren *Abwahlrechts* bedarf es dagegen nicht. Weder das Volk noch Bundestag oder Bundesrat sollten einzelne, mehrere oder alle Richter vorzeitig des Amtes entheben können. Ihre Rechtsprechung würde ohnehin kein legitimer Enthebungsgrund sein können, und

<sup>2</sup> Vgl. Baden-Württemberg Art.43 Abs. 2, Bayern Art. 18 Abs. 3, Berlin Art. 54 Abs. 3, 62 Abs. 6, 63 Abs. 3, Brandenburg Art. 76 Abs. 1 Satz 2, 78 Abs. 3, Bremen Art. 76 Abs. 1 lit. b, Abs. 2, Rheinland-Pfalz Art. 109 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2-5.

<sup>3</sup> Auf Landesebene ist es Allgemeingut. Vgl. nur Verf., Einführung RN 111 mit FN 207, in: Verfassungen der deutschen Bundesländer, München, 9. Auflage 2009.

<sup>4</sup> Auch dem Bundesverfassungsgericht müßte daran gelegen sein. Zwar nicht, weil es die Hälfte seiner Besetzung wegen des Wahlverfahrens für mißraten hielte, wohl aber, weil auch hier nur die Plenarzuständigkeit der Verfassungsstellung des einzelnen Abgeordneten entspricht, die es zuletzt im Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11 ([http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228\\_2bve000811.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html), RN 139-153) zu Recht so in den Vordergrund gerückt hat. Irgendwelche Verfassungsgüter, die die exklusive Ausschußzuständigkeit rechtfertigen könnten, sind auch hier nicht ersichtlich.

sonstiges „Fehl“verhalten kann notfalls anders geahndet werden. Die Beseitigung des Gerichts als Institution durch Verfassungsänderung wäre möglich, aber bei einer individuellen oder kollektiven Abwahl geht es nicht darum, sondern „nur“ um den Wechsel der Amtsträger, und der bedarf keiner Änderung der verfassungs- oder einfachrechtlichen Lage.

### 3. Wahl und Abwahl des Bundespräsidenten

Der Bundespräsident wird ein wenig demokratischer als das Bundesverfassungsgericht gewählt. Der Bundestag als Teil der Bundesversammlung kann seine Wahlzuständigkeit nicht an einen Ausschuß delegieren, und die von den Landesparlamenten entsandten Mitglieder sind, soweit Abgeordnete, unmittelbar (wenngleich ursprünglich für andere Zwecke), im übrigen wenigstens mittelbar demokratisch legitimiert. Das Verfahren ließe sich – aus demokratischer Sicht – ohne besondere Umstände optimieren, wenn *alle* von den Landesparlamenten Entsandten Abgeordnete sein müßten. Die von Art. 54 Abs. 3 und vom Wahlgesetz statt dessen offen gelassene Möglichkeit der Mischung von Parlamentariern und Nichtparlamentariern oder auch der Entsendung nur von Nichtparlamentariern ist eine ziemlich kümmerliche Anbietung, die trotz der förmlichen Weisungsungebundenheit der Entsandten mit unmittelbarer Demokratie wenig zu tun hat. Ein krasses Versäumnis des Art. 54 GG ist es, das Kandidatenvorschlagsrecht nicht zu regeln. Über § 9 Abs. 1 Satz 2 BPräsWahlG, der jedem Mitglied der Bundesversammlung ein Vorschlagsrecht einräumt, ist die Wirklichkeit längst hinweggegangen.

Nachdem die Defizite der gegenwärtigen Praxis auf der Hand liegen und die Volks-Phobie des Parlamentarischen Rates Geschichte ist, sollte der *Wahl* des Bundespräsidenten unmittelbar *durch das Volk* nichts wirklich im Wege stehen. Die politischen Parteien, die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften dürften eigentlich wenig einzuwenden haben, denn ihnen wird nichts wirklich genommen, auf das sie Anspruch hätten. Und die Landesparlamente werden es verschmerzen, wenn an ihre Stelle ihre Wähler treten. Auch sollte bedacht werden, daß, solange der Bundespräsident zu einem anderen Zeitpunkt als die Parlamente gewählt wird, die Parlamente (und die von ihnen Entsandten) den Wählerwillen, so wie er zur Zeit der (und mit Bezug auf die) Bundespräsidentenwahl aktuell ist, gar nicht verlässlich widerspiegeln. Wem es auf den Willen der Wähler und nicht auf den ihrer Repräsentanten ankommt, wird für die Volkswahl plädieren. Für die Parteien, deren Kandidat, nach heutigem Recht benannt und gewählt, die Erwartungen im Amt enttäuscht hat, wäre das Verfahren, das sie ja nicht ausschlosse, vielleicht sogar eine Erleichterung.

Man wende nicht ein, die schmalen Zuständigkeiten des Bundespräsidenten lohnten den Aufwand einer Volkswahl nicht. Demokratie lohnt immer, und die Wirkmacht eines guten Präsidenten geht, das wissen wir Gottseidank auch aus Erfahrung, über das Protokollarische und Notarielle weit hinaus. Der *österreichische* Bundespräsident hat vergleichbare (und wenig mehr) Kompetenzen<sup>5</sup> als der deutsche, und er wird

<sup>5</sup> Vgl. insbesondere Artt. 5 Abs. 2, 18 Abs. 3-5, 25 Abs. 2, 27 Ab. 1, 28, 29 Abs. 1, 34 Abs. 4, 39 Abs. 1, 46 Abs. 3, 47 Abs. 1, 65, 70-74, 80, 86 Abs. 1, 100 Abs. 1, 122 Abs. 4, 125 Abs. 1, 134 Abs. 2, 146

doch unmittelbar vom Volk gewählt, Art. 60 Abs. 1 und 2 B-VG. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf sich vereinigt; gelingt dies keinem Kandidaten, findet mit den beiden relativ erfolgreichsten Kandidaten ein zweiter Wahlgang statt, den gewinnt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Wahlvorschläge bedürfen der Unterstützung von 6 000 (d.h. knapp 0,1% der) Wahlberechtigten, § 7 Abs. 1 Satz 2 BPräsWahlG; dem entsprächen 60 000 Unterstützer in Deutschland.

Das Modell hat auch den Vorzug, daß die Kandidaten sich *vor* der Wahl öffentlich bekannt machen müssen, wollen sie die Mehrheit der Wähler für sich gewinnen. Sind sie bereits bekannt, werden sie ihr Amtsverständnis und ihre Perspektiven darlegen müssen. Wer aus dem „Wahlkampf“ „beschädigt“ hervorgeht, hätte vermutlich auch als Staatsoberhaupt nicht getaugt.

Wer für die Volkswahl eintritt, sollte auch für die Möglichkeit vorzeitiger (wie auch immer motivierter) *Abwahl* des Bundespräsidenten durch das Volk plädieren. Für den Bundespräsidenten gilt insofern nichts anderes als für den Bundestag. Anleihen bei Art. 60 Abs. 6 B-VG sind vorstellbar.

## II. Stärkung der Abstimmungskompetenzen

Das Ausmaß, in dem dem Bürger *Wahl*kompetenzen zugebraut und zugemutet werden können und sollten, besagt wenig darüber, welche *Abstimmungs*kompetenzen angemessen sind. Personalentscheidungen des Bürgers sind in der Demokratie unausweichlich, Sachentscheidungen sind es nicht. Jene rechnen zur Grundausstattung, diese nicht. Aber auch Luxus kann sinnvoll und nützlich sein; die Ausdehnung und Praxis der Abstimmungsrechte in den Ländern scheinen es zu zeigen.

Das Grundgesetz fällt hier hinter den Landesverfassungen auffällig zurück. Das war schon immer so, und der Abstand hat sich nach der Wende beträchtlich vergrößert. Sachgründe gibt es weder für die Vorreiterrolle der Länder noch für das Nachhinken des Bundes. Impulse der Landesverfassungen und ihrer teils erstaunlichen Entwicklung auf das Grundgesetz sind ausgeblieben. Das ließe sich ohne großen Aufwand und ohne sonderliche Einbußen der Mächtigen ändern; sie müßten es nur wollen. Vielleicht entsteht oder wächst Änderungsbereitschaft, wenn man sich auf die Seiten des Plebiszitären besinnt und konzentriert, die das repräsentative System unterstützen könnten und nicht primär disziplinieren wollen. Kontrollmechanismen sind schon jetzt ausreichend vorhanden: Mandate und Ämter werden auf Zeit und nicht lebenslang oder gar vererblich vergeben. Politische Aufsicht führen Opposition, Öffentlichkeit und Medien, rechtliche auf Antrag die Gerichte, allen voran das Bundesverfassungsgericht. Daß Minderheiten mit Mehrheiten dennoch oft nicht zufrieden sind, ist natürlich und im Mehrheitssystem der Demokratie hinzunehmen.

Inwiefern, ist also zu fragen, kann das Volk über Wahlen hinaus unterstützend an der an sich auf Funktionsträger delegierten Ausübung von Staatsgewalt konstruktiv mitwirken? Ich sehe zwei Felder: Anregungen (dazu sub 1) und Mitent-  
Abs. 2, 147 Abs. 2, 148g Abs. 2, 148h Abs. 1 B-VG.

scheidungen (dazu sub 2). *Alleinentscheidungen* des Volkes sind vorstellbar und verbreitet, aber im funktionierenden repräsentativen System kaum dringlich (dazu sub 3).

### I. Anregungen des Volkes

Der einmal gewählte Volksvertreter soll nicht für die Dauer der Wahlperiode auf Anregungen seiner Wähler verzichten müssen, und seine Wähler sollten formalisierte und kanalisierte Wege vorfinden, auf denen sie zu ihm – ohne Bittsteller zu sein – ohne weiteres vordringen können. Die Abgeordneten sollten ein Recht auf Anhörung des Bürgers, die Bürger ein Recht auf das Gehör des Abgeordneten haben. In diesem Sinne geht es um erbetene Anregungen (a) und um angebotene (b)

*Thema* einer Anregung sollte grundsätzlich alles sein können, was in die Zuständigkeit des Bundestages fällt. Vielleicht wird es meist um Gesetzgebung gehen, aber Gegenstände einfacher Beschlußfassung oder des Binnenrechts müssen nicht unwichtiger und weniger zugänglich für Anregungen des Bürgers sein. Für jenes nenne ich nur die Entscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr, für dieses Fraktionsregelungen in der Geschäftsordnung<sup>6</sup> oder Vorschriften zur Aufhebung der Immunität des Bundespräsidenten.

#### a) Erbetene Anregungen

Das Recht des Abgeordneten auf Anhörung des Bürgers dient der Vergewisserung der aktuellen Bürgermeinung zu wichtigen Themen, die entweder lange nach der Wahl oder zwar kurz danach, aber überraschend Taten des Parlaments herausfordern. Die üblichen Meinungsumfragen, durch wen auch immer veranlaßt, wie professionell auch immer durchgeführt, reichen dazu nicht aus.<sup>7</sup> So wenig sie Wahlen ersetzen, so wenig sollten sie an die Stelle der hier gemeinten Anhörung treten.

Das geeignete, weil hinreichend offizielle und formalisierte Instrument ist dafür die *Volksbefragung*. Daß der Fragende an ihr Mehrheitsergebnis nicht *förmlich* gebunden ist, scheint mir Vorzug und nicht Schwäche.<sup>8</sup> Seit 1976 kennt auch das Grundgesetz – für einen Spezialfall möglicher Neugliederung – das Institut, Art. 29 Abs. 4-6 GG; daß seine förmlichen Wirkungen hinter denen eines Volksentscheids zurückbleiben, hat den verfassungsändernden Gesetzgeber ersichtlich nicht gestört. Und die Bedenken, die das Bundesverfassungsgericht 1958 zu den auf Kommunal- und Landesebene unternommenen (und verfassungsrechtlich nicht abgesicherten) Befragungen zur Atombewaffnung äußerte,<sup>9</sup> waren allein kompetentieller Natur.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Jedenfalls solange und soweit Verfassung und Gesetz sich verschweigen.

<sup>7</sup> Den Unterschied zwischen Volksbefragung und Meinungsumfrage hat schon vor mehr als einem halben Jahrhundert das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, 104 [112]) kurz und treffend beschrieben.

<sup>8</sup> Ich zögere fast, dies zu sagen, weil es dem so nachdrücklichen Urteil etwa von Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg, 3. Auflage 2005, S. 55 (69-73), und Patzelt, FN 1, S. 100f., widerspricht.

<sup>9</sup> BVerfGE 8, 104; 8, 122.

<sup>10</sup> Das heißt nicht, daß das Gericht nicht noch weitere Bedenken gehabt haben mag (vgl. BVerfGE 8, 104 [121f.]). Auf sie kam es,

Österreich, das das Instrument 1988 (BGBl. S. 685) in die Bundesverfassung eingefügt hat, könnte für eine Verallgemeinerung der Einrichtung in jeder Hinsicht Modell stehen. Art. 49b B-VG lautet:

„(1) Eine Volksbefragung über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, hat stattzufinden, sofern der Nationalrat dies auf Grund eines Antrages seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschuss beschließt. Wahlen sowie Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, können nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein.

(2) Ein Antrag gemäß Abs. 1 hat einen Vorschlag für die der Volksbefragung zugrunde zu legende Fragestellung zu enthalten. Diese hat entweder aus einer mit ‚ja‘ oder ‚nein‘ zu beantwortenden Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen zu bestehen.

(3) Volksbefragungen sind unter sinngemäßer Anwendung von Art. 45 und 46<sup>11</sup> durchzuführen. Stimmberechtigt bei Volksbefragungen ist, wer am Befragungstag das Wahlrecht zum Nationalrat besitzt. Die Bundeswahlbehörde hat das Ergebnis einer Volksbefragung dem Nationalrat sowie der Bundesregierung vorzulegen.“

#### b) Angebotene Anregungen

Schon jetzt kann sich der Bürger ohne besondere Voraussetzungen auch bei der Volksvertretung Gehör verschaffen, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen, Art. 17 GG. Wenn „Bitten oder Beschwerden“ nicht eng verstanden werden, hat also jeder ohne Bindung an irgendwelche Quoren Zugang zum Bundestag, und der Bundestag muß sich mit seiner Eingabe befassen.

Diese bereits vorhandene Einrichtung taugt zur Kanalisierung aller Anregungen des Volkes gegenüber seiner Vertretung. Eines zusätzlichen Referendums, mit dem das Volk dem Bundestag Themen zur – obligatorischen – Bearbeitung unterbreiten kann, bedarf es nicht. Daß der Petent als Grundrechtsträger auftritt, der Referendumsteilnehmer als Teil der Staatsgewalt, ist kein Unterschied, der ein Nebeneinander der beiden Verfahren erzwingen oder auch nur rechtfertigen würde.<sup>12</sup>

Sichergestellt werden muß<sup>13</sup> allerdings – am besten durch entsprechende Ergänzung des Verfassungstextes –, daß Eingaben von grundsätzlicher Bedeutung, die in die Zuständigkeit des

weil das Kompetentielle durchschlug, nicht an. Eine Grundgesetzänderung – wie sie hier angeregt wird – hätte sie sicher ausgeräumt.

<sup>11</sup> Art. 45:

„(1) In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen.

(2) Das Ergebnis der Volksabstimmung ist amtlich zu verlautbaren.“ Art. 46:

„(1) Der Bundespräsident ordnet die Volksabstimmung an.

(2) Stimmberechtigt bei Volksabstimmungen ist, wer am Abstimmungstag das Wahlrecht zum Nationalrat besitzt.

(3) Die näheren Bestimmungen über das Verfahren für die Volksabstimmung werden durch Bundesgesetz getroffen. Art. 26 Abs. 6 [Briefwahl] ist sinngemäß anzuwenden.“

<sup>12</sup> Auch wenn es in den Landesverfassungen gang und gebe ist.

<sup>13</sup> In Anlehnung an das für Volksbefragungen Geltende.

Bundes fallen, in jedem Falle auch das *Plenum* des Bundestages erreichen und von ihm behandelt werden.

## 2. Mitentscheidung des Volkes

In wenigen, besonders wichtigen Bereichen sollte es bei den (soeben sub 1) skizzierten *Anregungskompetenzen* des Volkes nicht bleiben, sondern das Volk *an der Entscheidung* der gesetzgebenden Körperschaften *beteiligt* werden. Der Weg dazu ist das Referendum.

### a) Obligatorische Referenden

Das Grundgesetz sollte *vorschreiben* (d.h. nicht nur dazu ermächtigen), daß das Volk an bestimmten Entscheidungen des Parlaments als Mitentscheider beteiligt wird, daß diese Entscheidungen also ohne seine Zustimmung nicht wirksam werden. Hierfür kommen die Grundgesetzänderungen förmlicher (aa) und nicht förmlicher (bb) Art in Betracht.

### aa) Verfassungsänderungen

Jede Änderung des Grundgesetzes sollte dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Auf das Thema und die Wichtigkeit der Änderung sollte es nicht ankommen. Was immer die Verfassungsurkunde enthält, verdient Stabilität. Davon soll nur abgewichen werden können, wenn auch das Volk zustimmt. So verfahren derzeit Bayern (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV) und Hessen (Art. 123 Abs. 2 HV).<sup>14</sup>

Gleichzeitig könnte auf die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat, Art. 79 Abs. 2 GG, verzichtet werden und man sich mit der einfachen Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages und der Stimmen des Bundesrates begnügen. Das zusätzliche Erfordernis der Volksabstimmung ist Erschwernis genug; so sieht es auch Hessen, Art. 123 Abs. 2 HV. Damit wird das bisherige Vetorecht einer Opposition, die mehr als ein Drittel der Stimmen auf sich vereinigt, beschnitten; zum Ausgleich hat sie die Chance, sich im Referendumsverfahren Gehör zu verschaffen.

Grundgesetzänderungen, die sachlich nicht zusammengehören, sind für die Zwecke des Referendums zu trennen und je für sich dem Volk zur Abstimmung vorzulegen; die „Einheit der Materie“ ist nach Schweizer Vorbild (vgl. Artt. 139 Abs. 3, 194 Abs. 2 BV) zu wahren.<sup>15</sup> Die Zustimmung des Vol-

<sup>14</sup> Berlin sieht dieses obligatorische Zusammenwirken von Parlament und Volk immerhin für den Fall vor, daß die Verfassungsänderung Artt. 62, 63 VvB, also Volksabstimmungsvorschriften, betrifft, Art. 100 Satz 2 VvB.

<sup>15</sup> Bisweilen wird auch von einem „Koppelungsverbot“ gesprochen. Vgl. zur Volksgesetzgebung nach Art. 74 BV BayVerfGH 29, 244 (253); 47, 276 (314); 53, 23 (29).

Für die von Landtag und Volk gemeinsam zu verantwortenden Verfassungsänderungen nach Art. 75 Abs. 2 BV soll dieses Verbot allerdings nicht gelten; BayVerfGH 27, 153 (161); 53, 23 (32); 58, 253 (263-265). Dem kann ich bei allem Verständnis dafür, daß große Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat oft Zugeständnisse aller Beteiligten fordern, nichts abgewinnen: Das dort geschnürte Paket muß für die Zwecke des Referendums, in dem sich der Bürger ja nur mit ja oder nein zu Worte melden kann, wieder aufgeschnürt werden. Daß das Eine oder Andere den anschließenden Referenden zum Opfer fällt, ist in Kauf zu nehmen; es könnte für die Verfassungskultur heilsam sein.

kes zu mutmaßlich ungeliebten Änderungen soll nicht durch ihre Verbindung mit wahrscheinlich populären Reformen erkauft werden können.

### bb) Aufgabe deutscher Hoheitsrechte

Jede Übertragung deutscher Hoheitsrechte an nichtdeutsche Einrichtungen stellt der Sache nach eine Grundgesetzänderung dar. Daß das Grundgesetz zu ihr in Artt. 23, 24 GG ermächtigt, ändert daran nichts. Wer von der Ermächtigung Gebrauch macht, sollte deswegen stets – nicht nur im Falle des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG – an das Verfahren der förmlichen Verfassungsänderung gebunden sein, d.h. nach der hier (soeben sub aa) vorgeschlagenen Reform neben der Mehrheit der Mitglieder zw. Stimmen der gesetzgebenden Körperschaften auf die Zustimmung des Volkes angewiesen sein. Wie bei förmlichen Verfassungsänderungen (vgl. oben sub aa) sollte auch hier nicht zwischen wichtigeren und weniger wichtigen Übertragungsakten unterschieden werden. Der Vorschlag hat Nebenwirkungen, die nicht unwillkommen sein können: Erstens würden auch Übertragungen im Rahmen des Art. 24 GG nunmehr der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Zweitens könnte es sein, daß sich das Bundesverfassungsgericht von der vor allem prozessualen Überforderung des Art. 38 GG, zu der es sich hat hinreißen lassen,<sup>16</sup> wieder distanziert. Gegen mit verfassungsändernden Mehrheiten und Plebiszit beschlossene Kompetenzverluste des Bundestages könnte Art. 38 GG, welche subjektiven Rechte auch immer er bergen mag, prozessual kaum noch etwas ausrichten; die ohnehin kaum tragfähige Brücke von Art. 38 Abs. 1 über Art. 23 Abs. 1 zu Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 dürfte dann kaum noch zur Verfügung stehen.

### cc) Fälle der Befangenheit?

Die jüngst zu Recht und mit großer Umsicht wieder<sup>17</sup> diskutierten Entscheidungen des Gesetzgebers „in eigener Sache“<sup>18</sup> sollten dagegen nicht dem obligatorischen Referendum unterworfen werden. Nicht, weil es sich verböte, daß der Befangene Verantwortung abgibt oder wenigstens teilt, sondern deshalb, weil der einschlägige Bereich ungewiß und dementsprechend in der Verfassung rechtssicher kaum zu umschreiben wäre und weil weniger aufwendige Abhilfen vorhanden sind oder doch – ohne Grundsatzdebatten über Plebiszit und Repräsentation – eingeführt werden könnten:

Zwei wichtige Materien, die man der „eigenen Sache“ zu rechnen könnte, sind die *Parteienfinanzierung* und das

<sup>16</sup> BVerfGE 89, 155 (172); 123, 267 (341, 347); Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 897/10, 1485/10, 1099/10 ([http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html)), RN 98-107.

<sup>17</sup> Streit, Entscheidung in eigener Sache, Berlin 2006; Lang, Gesetzgebung in eigener Sache, Tübingen 2007; ders., Füller, Diäten und andere Formen staatlicher Politikfinanzierung – Ausgestaltungen, Problemfelder, Lösungsansätze, in: Wieland (Hrsg.), Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, Berlin, 2011, S. 15; Jung, FN 1.

<sup>18</sup> Meist steht der diskriminierende Vorwurf der Selbstbedienung im Vordergrund. Es gibt aber auch Selbstbeschränkungen in „eigener Sache“, z.B. Kürzungen der Diäten oder der Wahlperiode. Meinen die Befürworter der Volksgesetzgebung im Bereich der „eigenen Sache“ auch derartiges?

*Wahlrecht.* In beiden Fällen geht es nicht darum, dem befangenen Parlament nichtbefangene Mitentscheider zur Seite zu stellen oder jenes durch diese zu ersetzen. Allein sachgemäß wäre die eingehende Regelung der Grundstrukturen durch die Verfassung, hier: Art. 21 und Art. 38 GG. Daß Art. 21 GG noch immer nicht die Finanzierung der Parteien ordnet, ist ein Skandal, und daß Art. 38 GG beharrlich zu den wichtigsten Wahlrechtsfragen schweigt, ein nicht minder schweres Versäumnis. *Hier* muß dringend nachgebessert werden, und zwar so nachhaltig, daß der konkretisierende Gesetzgeber, obwohl unverändert „befangen“, nichts mehr unrecht machen kann.

Dasselbe gilt für die *Diäten*. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG hat ein berechtigtes Anliegen, und der Optimismus des Satzes 3, daß der Gesetzgeber, obwohl teilweise (nämlich als Bundestag) selbst betroffen, es schon gerecht richten werde, ist auch heute noch sympathisch. Aber wenn schon nicht aus Sachgründen, so doch zum Schutz der Parlamentarier vor dem reflexartigen Vorwurf der Selbstbedienung muß die Verfassung hier nachbessern: Sie hat den status quo ausführlich selbst zu regeln und für seine Fortentwicklung (ob günstig oder nachteilig) eingehende Vorgaben zu machen.

Etwas anders liegt es bei den *Fraktionen*. Das Bundesverfassungsgericht sieht sie als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ mit eigenen Verfassungsrechten an,<sup>19</sup> und dennoch verschweigt sich das Grundgesetz zu ihnen (und ihrer Finanzierung) nach wie vor. Sie gehören ins Licht der Verfassung gehoben und dort gebührend gewürdigt. Einzelheiten sind dem Gesetzgeber, nicht dem Bundestag allein, zu übertragen.

Für das Wahlrecht,<sup>20</sup> die Diäten<sup>21</sup> und Fraktionen<sup>22</sup> enthalten manche Landesverfassungen ermutigende und bedenkenswerte Ansätze. Sie widerlegen das verbreitete Mißtrauen, der Gesetzgeber könne oder wolle in eigener Sache nicht fair entscheiden, und sollten den Bundesgesetzgeber anspornen, es noch besser, d.h. vor allem ausführlicher, zu machen.

Restsorgen (die ich nicht teile), daß trotz aller Vorkehrungen das Parlament sich unangemessen selbst begünstigen

<sup>19</sup> BVerfGE 70, 324 (350f.) mit Nachweisen aus seiner älteren Rechtsprechung; 88, 188 (219f.); 112, 118 (135); 118, 277 (329).

<sup>20</sup> Zum Wahlsystem verhalten sich z.B. das Saarland (Art. 66 Abs. 1 Satz 2: Verhältniswahl), Bayern (Art. 14 Abs. 1 Satz 1: verbesserte Verhältniswahl), Brandenburg (Art. 22 Abs. 3 Satz 3, Mecklenburg-Vorpommern (Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Rheinland-Pfalz (Art. 28 Abs. 1: Verbindung von Persönlichkeits- und Verhältniswahl), Sachsen (Art. 41 Abs. 1 Satz 2: dito), Sachsen-Anhalt (Art. 42 Abs. 1: dito), Schleswig-Holstein (Art. 10 Abs. 2 Satz 2: dito) und Thüringen (Art. 49 Abs. 1: dito).

Die Sperrklausel schreiben z.B. Bayern Art. 14 Abs. 4, Berlin Art. 39 Abs. 2, Bremen Art. 75 Abs. 3, Niedersachsen Art. 8 Abs. 3 und Thüringen Art. 49 Abs. 2 vor; Baden-Württemberg Art. 28 Abs. 3 Satz 2, 3, Hessen Art. 75 Abs. 3 Satz 2 und Rheinland-Pfalz Art. 80 Abs. 4 Satz 2 ermächtigen den Gesetzgeber, sie einzuführen.

<sup>21</sup> Vgl. Bremen Art. 82 Abs. 2 Thüringen Art. 54 Abs. 1 u. 2. Die Zurückhaltung der meisten Landesverfassung ist leider noch immer nicht weniger diskret als die des Art. 48 Abs. 3 GG.

<sup>22</sup> Vgl. z.B. Bayern Art. 16a Abs. 2 u. 3, Berlin Art. 40 Abs. 2, Brandenburg Art. 67, Mecklenburg-Vorpommern Art. 25, Niedersachsen Art. 19, Rheinland-Pfalz Art. 85a, Sachsen-Anhalt Art. 47, Thüringen Art. 58.

könnte, lassen sich zerstreuen, indem die Ausführungsgesetze für zustimmungsbedürftig erklärt werden. Zusätzlich könnte für alle angesprochenen Bereiche festgelegt werden, daß Änderungen, jedenfalls solche begünstigender Art, erst in der folgenden Wahlperiode wirksam werden (so wie dies beim Wahlrecht i.d.R. von Haus aus der Fall sein dürfte). Auch könnte das Grundgesetz dem Ausführungsgesetzgeber manches abnehmen, indem es, wo (wie vermutlich im Finanziellen) sinnvoll, Anpassungsmechanismen für die Zukunft festlegt.

#### *dd) Der empfehlenswerte Zeitpunkt des Referendums*

Das obligatorische Referendum sollte nicht bereits nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestages eingeleitet werden, sondern frühestens mit dem Zustandekommen des Gesetzes (Art. 78 GG). Der Nachteil des späteren Zeitpunktes mag darin gesehen werden, daß ein ablehnendes Referendum *zwei* Verfassungsorgane, Bundestag und Bundesrat, desavouiert. Aber der Nachteil, daß, wenn das Referendum zwischen den Bundestagsbeschluß und den Bundesratsbeschluß geschoben würde, ein früheres positives Referendum vom Bundesrat aus den Angeln gehoben werden könnte, wiegt wohl schwerer.

Vor dem Referendum sollte in jedem Falle das *Bundesverfassungsgericht* angerufen werden müssen mit Ziel, die Verfassungsmäßigkeit der (förmlichen oder nicht förmlichen) Grundgesetzänderung klären zu lassen. Dem Volk sollte eine Verfassungsänderung, die womöglich die ihr vom Grundgesetz gesetzten Grenzen nicht einhält, nicht zur Abstimmung vorgelegt werden, denn die einschlägigen Fragen kann das Volk nicht fachmännisch beurteilen; sie sollten ihm deswegen auch nicht zugemutet werden. Und dem Bundesverfassungsgericht ist die Zumutung zu ersparen, über ein Gesetz zu entscheiden, das bereits die Weihe eines positiven Referendums trägt. Vorstellbar ist auch, das Verfahren vor dem Gericht von Amts wegen, d.h. ohne besonderen Antrag (der hier ohnehin nur Formsache wäre), stattfinden zu lassen.

Die *Ausfertigung* des Gesetzes durch den Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG) könnte unmittelbar nach seinem Zustandekommen (Art. 78 GG), also noch vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und vor dem Referendum, stattfinden. Mitverkündet werden müßte der Hinweis, daß die Geltung des Gesetzes noch vom (später ebenfalls bekanntzumachenden) Ausgang der gerichtlichen Prüfung und ggf. des Referendums abhängt. Sollte der Bundespräsident die Unterschrift verweigern, könnte die Sache mittels einer Organklage vor das Gericht gelangen und je nach dessen Entscheidung ihren Fortgang nehmen. Doppelprüfungen und vielleicht auch Ansichtsverluste lassen sich vermeiden, wenn der Bundespräsident den Ausgang des gerichtlichen Verfahrens abzuwarten hat; die Verbindlichkeit der gerichtlichen Entscheidung schließt dann freilich ein Ausfertigungsersuchen aus. Dasselbe würde gelten, wenn man, was ebenfalls vorstellbar ist, die Ausfertigung ganz an den Schluß stellt, also auch den positiven Ausgang des Referendums abwartet.

### b) Fakultative Referenden?

Fakultative Referenden auf Initiative des Volkes sind nach dem oben zu 1 b Gesagten nicht dringlich; die skizzierten Anregungskompetenzen sollten, obwohl bescheidener, ausreichen.

Aber auch fakultative Referenden, die von „oben“ eingeleitet werden und durchaus verbreitet sind, drängen sich nicht wirklich auf. Eine Mehrheit, die sich durchgesetzt hat, sollte ihren Triumph über die Minderheit nicht mit Hilfe einer Volksabstimmung vertiefen oder umgekehrt in Frage stellen wollen. Und eine Minderheit, die im Parlament soeben demokratisch unterlegen ist, sollte dies nicht außerparlamentarisch zu revidieren suchen. Für das Politische ist ihr Forum das Parlament, für das Rechtliche das Verfassungsgericht. Dabei sollte es sein Bewenden haben. Daß die gewählten Repräsentanten sich mit den ihnen je nach Wahlausgang zufallenden Rollen arrangieren und begnügen, können ihre Wähler erwarten; für Schiedsrichterfunktionen sind sie nicht gerüstet und sollten sie auch nicht zur Verfügung stehen.

Wer – abweichend von dem hier Vertretenen – fakultative Referenden – von „oben“ oder von „unten“ – grundsätzlich befürwortet, sollte sie jedenfalls in dem engen Bereich des Gesetzgebungsauftrags ausschließen. Auftraggeber mag das Grundgesetz, aber auch das Bundesverfassungsgericht sein. Wenn dem Gesetzgeber eine Verfassungspflicht zum Tätigwerden obliegt, sollte kein Referendum sich einmischen können – weder zur Bestätigung noch zur Korrektur des betreffenden Gesetzes, aber auch nicht zur Ersetzung der säumigen gesetzgebenden Körperschaften. Wer sich mit dem Gesetz oder seinem Fehlen nicht zufrieden geben will, mag dagegen klagen; Rechtsschutzwege gibt es genug. Dasselbe sollte, wenn man sich überhaupt für fakultative Referenden erwärmen will, für den Fall gesetzgeberischen *Unterlassens* gelten. Wenn das Unterlassen des Gesetzgebers verfassungsrechtlich vertretbar ist, gibt es keinen Grund, daß das Volk sich einmischte; wenn es mit der (verfassungsgemäßen) Untätigkeit nicht einverstanden ist, kann es bei der kommenden Wahl reagieren. Wenn das Unterlassen verfassungswidrig ist, liegt es an der Opposition, dies durch Normenkontrollanträge geltend zu machen, oder am Bürger, soweit selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen, Verfassungsbeschwerde zu erheben.

Soweit es zu fakultativen Referenden, von wem auch immer initiiert, kommt, sollte die *Verfassungsmäßigkeit* des betreffenden Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht geklärt sein. Es gilt das oben sub a) dd) zu den obligatorischen Referenden Gesagte. Freilich wird die gerichtliche Prüfung hier oft mehr Umstände bereiten als dort, weil es hier nicht um die „Ewigkeitsklausel“ geht, sondern um die Übereinstimmung mit dem gesamten Grundgesetz und zudem zunächst festgestellt werden muß, ob die sonstigen Voraussetzungen für ein fakultatives Referendum vorliegen.

### 3. Quoren?

Weder für *Volksbefragungen* (oben sub 1 a) noch für *Referenden* (ob sub 2) sollten Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren gelten. In allen Fällen sollte die Mehrheit der abgegebenen gül-

tigen Stimmen, wie viele auch immer dies sind, den Ausschlag geben. Wer den Ausgang einer Volksabstimmung beeinflussen möchte, dem sollte die Beteiligung an der Abstimmung zugemutet werden dürfen.

Das gilt auch für *Verfassungsreferenden*. Unabhängig davon, für welche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bei Grundgesetzänderungen man plädiert (vgl. oben 2 a), sollte, was die Volksabstimmung anlangt, die Mehrheit der gültig Abstimmenden ausreichen. So sieht es Hessen ausdrücklich vor (Art. 123 Abs. 2 HV: „... das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.“). Und so werden auch sowohl die Bayerische Regelung (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV: „[Beschlüsse des Landtages zur Änderung der Verfassung] müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.“) als auch die Berliner (Art. 100 Satz 2 VvB: „... so bedarf es zusätzlich einer Volksabstimmung.“) trotz ihres kargen Wortlauts verstanden.<sup>23</sup> In Bayern war dafür freilich maßgebend, daß bereits im Landtag zwei Drittel der Mitglieder zustimmen müssen und so hinreichende Vorkehrungen für Stabilität und Seriosität getroffen werden, die es erlauben, sich im übrigen mit der Mehrheit der Abstimmenden zu begnügen.<sup>24</sup> Ähnlich sah es offenbar<sup>25</sup> der einfache Gesetzgeber in Berlin.

Zur Sicherung der Verfassung vor übereilten Änderungen reicht die hessische Variante allemal aus. Für sich genommen mag keine der beiden Hürden – Mehrheit der Mitglieder des Landtags, Mehrheit der Abstimmenden –

<sup>23</sup> Zu Bayern: Art. 88 Abs. 3 LWG („Eine vom Landtag beschlossene Verfassungsänderung ist durch Volksentscheid angenommen, wenn sie mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält.“). Das entspricht dem Willen des Verfassungsgebers, der ein ursprünglich vorgesehene Quorum (Mehrheit der abstimmungsberechtigten Bürger) im Laufe der Beratung strich; vgl. BayVerfGH 52, 104 (128). Das vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof 1999 ersonnene Zustimmungsquorum von 25% (BayVerfGH 52, 104 [125-136]) betrifft allein die verfassungsändernde Volksgesetzgebung nach Art. 74 BV. Zu Berlin: § 6 Satz 1 des Gesetzes über die Durchführung der Volksabstimmung nach Artikel 100 Satz 2

der Verfassung von Berlin am 17. September 2006 vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 448: „Die Zustimmung zur Änderung der Artikel 62 und 63 der Verfassung von Berlin ist erteilt, wenn mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen die Abstimmungsfrage bejaht.“).

Das Schweigen beider Verfassungen zu Quoren und Mehrheiten bleibt dennoch ein Mangel; er ließe sich, wenn man nur wollte (und man sollte wollen, nachdem in der Sache kein Streit besteht), durch eine kleine Textergänzung leicht beheben.

Im übrigen sollte Berlin die einschlägigen Regelungen in sein allgemeines Volkabstimmungsgesetz (Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid [Abstimmungsgesetz – AbstG] vom 11. Juni 1997 [GVBl. S. 304], zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2010 [GVBl. S. 359]) übernehmen und sich nicht die Umstände machen, für jede Artt. 62, 63 VvB betreffende Verfassungsänderung ein neues Ausführungsgesetz zu erlassen.

<sup>24</sup> Nachweise in BayVerfGH 52, 104 (128).

<sup>25</sup> Die einschlägigen Parlamentaria (Nachweise unter: [http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/AHAB/servlet.starweb?path=AHAB/lisshfl.web&id=ahahabfastlink&search=%28%28%28%28%28FASTW%3d%28%22VOLKSABSTIMMUNG%22%29+OR+FASTW%2cDARTS%2c1DES2%3d%28%28%22VOLKSABSTIMMUNG%22%29%29%29+AND+%28FASTDAT%3d2005\\*+THRU+2006\\*%29%29+NOT+TYP%3dPSEUDOVORGANG%29+AND+WP%3d15%29+AND+ID%3DD-173063&format=WEBDOKFL](http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/AHAB/servlet.starweb?path=AHAB/lisshfl.web&id=ahahabfastlink&search=%28%28%28%28%28FASTW%3d%28%22VOLKSABSTIMMUNG%22%29+OR+FASTW%2cDARTS%2c1DES2%3d%28%28%22VOLKSABSTIMMUNG%22%29%29%29+AND+%28FASTDAT%3d2005*+THRU+2006*%29%29+NOT+TYP%3dPSEUDOVORGANG%29+AND+WP%3d15%29+AND+ID%3DD-173063&format=WEBDOKFL)) geben, wenn ich recht sehe, keinerlei Aufschluß.

sonderlich hoch sein. Aber mit einem Vorschlag beide zu überwinden, bedarf erheblicher Anstrengung und Überzeugungskraft. Die zurückhaltende Änderungspraxis in Hessen scheint das zu bestätigen. Daß umgekehrt Zweidrittelmehrheiten unter Profis leicht und oft zu gewinnen sind, zeigt die Flut der Grundgesetzänderungen. Wenn, dem hier gemachten Vorschlag folgend, das obligatorische Referendum für Grundgesetzänderungen und die Übertragung deutscher Hoheitsrechte an nichtdeutsche Einrichtungen eingeführt wird, sollte deswegen gleichzeitig das Abstimmungsquorum in Bundestag und Bundesrat, wie angeregt, abgesenkt werden.

Für *Petitionen* (oben sub 1 b) verbieten sich Quoren von Haus aus. Einzig für einen Anspruch auf Behandlung im Plenum mag, sofern nicht die grundsätzliche Bedeutung der betreffenden Petition zweifelsfrei ist, auf eine größere Zahl von Mitpetenten abgehoben werden können.

#### 4. Alleinentscheidung des Volkes?

Mehr als das skizzierte Reformprogramm muß dem Grundgesetz nicht zugemutet werden. In freier Entscheidung (Art. 146 GG) mag das deutsche Volk anderes und mehr beschließen. Alle Gesetzesentwürfe der jeweiligen Opposition im Bundestag haben in ihr Zentrum eben dies, die fallweise *Ersetzung* des herkömmlichen Gesetzgebers durch das Volk, gestellt<sup>26</sup> und damit die jeweilige Mehrheit

<sup>26</sup> Vgl. nur etwa den 2002 eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative,

überfordert. Auch die wissenschaftlichen Begleiter, Anhänger und Förderer der direkten Demokratie neigen, auch ermuntert durch schöne Etappensiege in den Ländern, zu mehr. Ich sympathisiere und bleibe, was den Bund anlangt, skeptisch.

### III. Prioritäten

Wem wirklich an einer guten Verfassung auch des Bundes gelegen ist, der sollte sich aufmachen, das Grundgesetz von Grund auf zu sanieren. Dazu gehört – im organisatorischen Teil – neben vielem Anderen, daß es endlich passende Worte zu den politischen Parteien, dem Wahlrecht, den Abgeordneten und den Fraktionen findet. Sind diese Hausaufgaben erledigt, könnte und sollte auch darüber nachgedacht werden, die plebiszitäre Ausstattung zu verbessern. Dabei sollte es nicht darum gehen, den in den Ländern unterdessen realisierten Standard zu erreichen oder gar zu übertreffen; insbesondere muß nicht die dortige Volksgesetzgebung – von der Initiative bis zum Entscheid – in irgendeiner Variante übernommen werden. Vielmehr ist Behutsamkeit angesagt; auch hier ist der Anfang, irgendein Anfang, die Hälfte des Ganzen.

---

Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz) der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/8503, oder den 2010 von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in das Grundgesetz), BT-Drs. 17/1199.