



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

**2014**

Patrick Eller

**Direkte Demokratie in der  
Bundesrepublik Deutschland.  
Mögliche Konsequenzen der  
Nutzung direktdemokratischer  
Potenziale des Grundgesetzes**

---

Bachelorarbeit bei  
Dr. Sebastian Huhnholz  
SoSe 2014

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung – Von der Krise der parlamentarischen Demokratie.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Direkte und repräsentative Demokratie – Prinzipien der Demokratieformen... 6</b>	<b>6</b>
2.1 Das Verständnis der Volkssouveränität.....	8
2.2 Das Mandat und die Bürgerrolle.....	11
2.3 Der territoriale Raum.....	15
2.4 Fazit der Gegenüberstellung .....	17
<b>3. Demokratie auf deutscher Bundesebene nach dem Grundgesetz.....</b>	<b>19</b>
3.1. Die Bundesrepublik als repräsentatives System .....	19
3.2. Direkte Demokratie auf bundesdeutscher Ebene.....	23
3.2.1 Direktdemokratische Ergänzungsmöglichkeiten .....	23
3.2.2 Direktdemokratische Elemente im Grundgesetz.....	25
<b>4. Direktdemokratische Potenziale des Grundgesetzes und mögliche Konsequenzen.....</b>	<b>28</b>
4.1 Direktdemokratische Potenziale des Grundgesetzes.....	28
4.1.1 Direktdemokratische Elemente durch die Initiative des Volkes.....	29
4.1.2 Direktdemokratische Elemente durch Staatsorgane .....	30
4.2 Mögliche Konsequenzen der Nutzung der Potenziale .....	35
4.2.1 Eine Frage der Volkssouveränität.....	35
4.2.2 Die Legitimation der Repräsentanten.....	36
4.2.3 Schlussfolgerungen .....	37
<b>5. Resümee .....</b>	<b>40</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>42</b>
<b>Eigenständigkeitserklärung.....</b>	<b>45</b>

# 1. Einleitung – Von der Krise der parlamentarischen Demokratie

Die Krise der parlamentarischen Demokratie in Deutschland ist in der Vergangenheit immer wieder diagnostiziert worden. Sie schlägt sich demzufolge in schwindendem Vertrauen in die Politik, geringer werdender Bürgernähe der Volksvertreter sowie steigender Politikverdrossenheit nieder und wird gerade im Zuge von Wahlen anhand der sinkenden Beteiligung immer wieder vermeintlich sichtbar. Zu einer fundamentalen Veränderung oder sogar zur Abschaffung dieser ist es in der Bundesrepublik aber bisher nicht gekommen.<sup>1</sup>

In der Diskussion um die Lösung dieser Krise wurde in Deutschland die Einführung bzw. Mehrung direktdemokratischer Elemente wiederholt ins Gespräch gebracht<sup>2</sup>. So wird beispielsweise die Direktwahl des Bundespräsidenten oder die Einführung bundesweiter Volksentscheide gefordert. Damit verbunden ist unter anderem die Hoffnung auf eine stärkere Bindung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Prozess und das Geschehen. Die Verdrossenheit gegenüber der Politik und verloren gegangenes Vertrauen in die Volksvertreter sollen dadurch wiederhergestellt werden.<sup>3</sup>

Dass gerade direktdemokratische Elemente als Lösung dieser Krise der parlamentarischen Demokratie fungieren sollen, rührt auch aus den Begebenheiten in den Bundesländern. Dort sind diese Verfahren weiter verbreitet und in der jüngeren Vergangenheit ist eine Erweiterung der Themenfelder für die Nutzung der bestehenden direktdemokratischen Verfahren und gleichzeitig eine Senkung der Hürden der direkten Bürgerbeteiligung zu beobachten.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Hierzu sei beispielhaft auf folgenden Beitrag zur öffentlichen Diskussion verwiesen: Münkler, Herfried: Die rasenden Politiker, in: Der Spiegel 29/2012, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-87347252.html>; vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010: Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: Feld, Lars P./ Huber, Peter M./ Jung, Otmar/ Welzel, Christian/ Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden, 11-39, S. 34 f.; vgl. Krüper, Julian 2013: Repräsentative Demokratie in der Krise? in: Juristenzeitung 68, 10: 514-516, S. 514.

<sup>2</sup> vgl. Decker, Frank 2012: Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie – das Beispiel Stuttgart 21, in: Braun, Stephan/ Geisler, Alexander (Hrsg.): Die verstimmte Demokratie, Wiesbaden, 208-217, S. 209; vgl. Mörschel, Tobias/ Efler, Michael 2013: Direkte Demokratie auf Bundesebene. Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden, 7-10, S. 7.

<sup>3</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 34 f.; vgl. Schiller, Theo 2012: Direkte Demokratie – die mühsame Öffnung zum Volksentscheid, in: Braun, Stephan/ Geisler, Alexander (Hrsg.): Die verstimmte Demokratie, Wiesbaden, 199-207, S. 199.

<sup>4</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 20; vgl. Decker, Frank 2013: Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: Mörschel, Tobias/ Efler, Michael (Hrsg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden, 11-20, S. 14; vgl. Schuler-

Die Einführung solcher direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene ist bisher jedoch aufgrund der notwendigen Zweidrittelmehrheit im Bundestag für eine Grundgesetzänderung ausgeblieben<sup>5</sup>. Auch in Zukunft scheint eine Verfassungsänderung diesbezüglich wenig wahrscheinlich, da selbst bei der theoretischen Möglichkeit in der derzeitigen Großen Koalition dahingehend keine großen Chancen auszumachen sind<sup>6</sup>.

Eine starke Rolle direktdemokratischer Elemente, wie sie beispielsweise in einigen Bundesstaaten der USA oder der Schweiz vorhanden sind, ist für die deutsche Bundesebene folglich nicht zu erwarten und Forderungen danach vernachlässigen gleichzeitig auch meist die umfassenden Folgen eines solchen Wandels im Politischen System.

Ist damit das Potenzial direktdemokratischer Elemente in Deutschland erschöpft? Im ersten Augenblick könnte dies so erscheinen. Jedoch ist es bei genauerem Hinsehen möglich, im Rahmen des Grundgesetzes, d. h. ohne eine Änderung desselben, Elemente direkter Demokratie in das System der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren. Dies hätte jedoch unweigerlich Folgen für das repräsentative System dieser, da diese Elemente mit den jeweiligen repräsentativen Verfahren in Konkurrenz treten würden. Die repräsentative Demokratie ist an gewisse Grundvoraussetzungen und Bedingungen geknüpft, die sich von denen der direkten Demokratie unterscheiden. Deshalb stellt sich die Frage, inwiefern das bisherige System der Bundesrepublik die im bestehenden Grundgesetz enthaltenen Potenziale direkter Demokratie nutzen kann und welche Folgen dies für das repräsentative System hat.

Ob die Hoffnungen, die in die Mehrung direktdemokratischer Verfahren im bundesdeutschen System gesetzt werden – gleich ob mit oder ohne Verfassungsänderung – erfüllt werden können, ist nicht vorherzusagen. Dies hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Elemente sowie weiteren, nicht vorhersehbaren Faktoren ab und ist deshalb überwiegend spekulativ. In der vorliegenden Arbeit soll deshalb nicht auf die empirischen Folgen der Mehrung solcher Elemente eingegangen werden, sondern vielmehr die möglichen Konsequenzen für die Funktion und Grundlogik des bundesdeutschen

---

*Harms/Margarete* 2013: Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72: Repräsentative Demokratie in der Krise?, Berlin/Boston, 418-465, S. 419.

<sup>5</sup> vgl. *Kost, Andreas* 2013: Direkte Demokratie (2. Auflage), Wiesbaden, 69.

<sup>6</sup> Hierzu beispielhaft: *Wittrock, Philipp*: Koalitionsverhandlungen: CDU beerdigt Pläne für Volksabstimmungen, in Spiegel-Online, verfügbar unter:

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/koalitionsverhandlungen-cdu-lehnt-volksabstimmungen-ab-a-933139.html>.

Repräsentativsystems untersucht werden, sofern die direktdemokratischen Potenziale des Grundgesetzes ausgeschöpft werden.

Dazu werden im ersten Abschnitt anhand einer idealtypischen Gegenüberstellung der repräsentativen und direkten Demokratie die Unterschiede der Systeme herausgearbeitet und anhand ausgewählter Kriterien gegenübergestellt. Der zweite Abschnitt der Arbeit befasst sich mit der empirischen Analyse des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und arbeitet heraus, inwieweit darin Elemente der vorher idealtypisch herausgearbeiteten Demokratieformen vorhanden sind. Im dritten Teil werden schließlich die Potenziale hinsichtlich direkter Demokratie im Rahmen des bestehenden Grundgesetzes ausfindig gemacht und deren mögliche Konsequenzen diskutiert. Grundlage hierfür bilden die im ersten Teil herausgearbeiteten idealtypischen Unterschiede und die diesbezügliche empirische Analyse des Systems der Bundesrepublik Deutschland.

## 2. Direkte und repräsentative Demokratie – Prinzipien der Demokratieformen

In der weit zurückreichenden Geschichte der Demokratie sind dieser unterschiedliche Bedeutungen zuteil geworden. Eine allgemein akzeptierte Definition von Demokratie ist deshalb bisher nicht vorhanden und soll auch hier nicht versucht werden. Vielmehr ist es hilfreich mittels der wörtlichen Übersetzung eine Annäherung an die Kernbedeutung des Begriffs zu unternehmen. Die Übersetzung der griechischen Wortbestandteile mündet im Begriff der Volksherrschaft (demos = Volk; kratein = herrschen).<sup>7</sup> Die Herrschaft des Volkes meint in der Moderne nicht, wie in der Antike, die Regierungsform, sondern betrifft die Souveränität<sup>8</sup>.

Die Bedeutung von Souveränität hat sich über die Zeit hinweg ebenfalls gewandelt und ist nicht allgemein definierbar<sup>9</sup>. Im Kern meint diese das „Letztentscheidungsrecht bzw. das letztgültige Zustimmungsrecht; der, an dessen Zustimmung staatliches Handeln hängt, legitimiert es zugleich.“<sup>10</sup> Gleichzeitig wird der Begriff „Volk‘ (demos) als Gesamtheit der Individuen“<sup>11</sup> begriffen und ist nicht mit dem antiken Volksbegriff zu verwechseln, der keineswegs die Gesamtheit der Bevölkerung meint<sup>12</sup>.

Wie die so verstandene Volkssouveränität umgesetzt und gestaltet wird, ist in der Demokratie nicht eindeutig festgelegt. Es existieren hierfür die beiden Konzepte „reiner (direkter) und repräsentativer (gemäßigter) Demokratie.“<sup>13</sup> Beiden Formen liegt die Volkssouveränität zu Grunde, welche diese jedoch auf unterschiedliche Arten umsetzen. Diese Unterschiede herauszuarbeiten ist Ziel dieses Kapitels. Dazu werden im Folgenden die beiden Formen der Demokratie idealtypisch anhand mehrerer Kriterien gegenüber-

---

<sup>7</sup> Guggenberger, Bernd 1996: Eintrag ‚Demokratie/Demokratietheorie, in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), 80-90, S. 81 f.

<sup>8</sup> vgl. Dueso, Giuseppe 2003: Repräsentative Demokratie: Entstehung, Logik und Aporien ihrer Grundbegriffe, in: Schmitt, Karl (Hrsg.): Herausforderungen der repräsentative Demokratie, Baden-Baden, 11-36, S. 31; vgl. Guggenberger, Bernd 1995, S. 81f.

<sup>9</sup> vgl. Boldt, Hans 1975: Staat und Souveränität, in: Brunner, Otto/ Conze, Werner/ Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Stuttgart, 1-154, S. 98.

<sup>10</sup> Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift 36, 49-66, S. 49.

<sup>11</sup> Dueso, Giuseppe 2003, S. 20.

<sup>12</sup> vgl. Dueso, Giuseppe 2003, S. 21.

<sup>13</sup> Conze, Werner 1972: Demokratie, in: Conze, Werner/Brunner, Otto/ Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, Stuttgart, 821-899, S. 863; vgl. Dueso, Giuseppe 2003, S. 20f..

gestellt. Eine ideengeschichtliche Aufarbeitung<sup>14</sup> ist dagegen für diese Arbeit nicht zielführend und deshalb nicht vorgesehen.

Für die direkte Demokratie wird Jean Jacques Rousseau als maßgeblicher Bezugspunkt in der Demokratietheorie der Neuzeit herangezogen. Mit seiner direkten Versammlungsdemokratie hat er die unmittelbare Selbstbestimmung des Volkes als Idealbild der Demokratie konsequent zu Ende gedacht.<sup>15</sup>

Für die repräsentative Demokratie sind dagegen mehrere Ansätze von Bedeutung<sup>16</sup>, weshalb hier drei aus verschiedenen Kontexten und Zeiten stammende Ansätze berücksichtigt werden. Im Zuge der amerikanischen Verfassungsentstehung sind die „Federalist Papers“ für die repräsentative Demokratie theoretisch und praktisch bedeutungsvoll geworden. Sie bieten als Verfassungskommentar<sup>17</sup> umfassende Überlegungen zur Ausgestaltung des amerikanischen Repräsentativsystems und sind für unser heutiges Demokratieverständnis prägend. Darüber hinaus ist auch die französische Revolutionsverfassung von 1791 bedeutsam. Jedoch wird darauf im Folgenden nicht näher eingegangen, da diese schließlich in einer konstitutionellen Monarchie mündete.<sup>18</sup>

Des Weiteren wird John Stuart Mill in diesem Zusammenhang herangezogen. Er war mit seinem idealen Modell der repräsentativen Demokratie unter anderem einflussreich auf das englische System des Parlamentarismus.<sup>19</sup>

Schließlich sind besonders für Deutschland die Ausführungen Carl Schmitts von Bedeutung, der das Scheitern der Weimarer Republik<sup>20</sup> und den dort vorhandenen direkt-demokratischen Elementen miterlebte und daraus Schlussfolgerungen zog.

---

<sup>14</sup> Für eine ideengeschichtliche Aufarbeitung direkter Demokratie vgl. *Kost, Andreas* 2013, S. 16-23; Für repräsentative Demokratie vgl. *Dreier, Horst* 2006: Art. 20 (Demokratie), in: *Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd. II (2. Auflage), Tübingen, 26-105, Rn. 11-18, S. 38-41.

<sup>15</sup> vgl. *Brunhöber, Beatrice* 2010: Die Erfindung „demokratischer Repräsentation“ in den Federalist Papers, Tübingen, S. 7f.; vgl. *Lösche, Peter* 1996: Direkte Demokratie, in: *Nohlen, Dieter*: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), München, 108-110, S. 109; vgl. *Dreier, Horst* 2006, Rn. 10, S. 37f..

<sup>16</sup> vgl. *Kranenpohl, Uwe* 2003: Rousseau vs. Hamilton: Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, in: *Schmitt, Karl* (Hrsg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, 157-174, S. 161.

<sup>17</sup> vgl. *Adams, Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994: Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist-Artikel, Paderborn, S. xxvii.

<sup>18</sup> vgl. *Brunhöber, Beatrice* 2010, S. 2f., 9.

<sup>19</sup> vgl. *Shell, Kurt L.* 1971: Einleitung, in: *Mill, John Stuart* 1861: Betrachtungen über die Repräsentative Demokratie, übers. v. Hannelore Irle-Dietrich 2005, Paderborn, 7-24, S. 22; vgl. *Brunhöber, Beatrice* 2010, S. 3; vgl. *Dreier, Horst* 2006, Rn. 16, S. 39.

<sup>20</sup> vgl. *Dreier, Horst* 2006, Rn. 17, S. 50.

## 2.1 Das Verständnis der Volkssouveränität

„Direkte Demokratie (d. D.) bezeichnet die unmittelbare Herrschaft des Volkes – im Unterschied zur repräsentativen Demokratie, in der Herrschaft durch vom Volk gewählte Repräsentanten [...] ausgeübt wird.“<sup>21</sup> Repräsentation ist im Zusammenhang mit der Demokratie die

„rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.“<sup>22</sup>

Das Prinzip der Volkssouveränität liegt der Demokratie überhaupt, also auch diesen beiden Formen zu Grunde<sup>23</sup>. Für die Volkssouveränität existieren spätestens seit Jean Jacques Rousseau zwei unterschiedliche Verständnisse<sup>24</sup>, auf die hier näher eingegangen werden soll. Für Rousseau ist die Volkssouveränität „unrepräsentierbar.“<sup>25</sup> Seine Ablehnung jeglicher Repräsentation „gründet in der wesenhaften Unvertretbarkeit (irrrepräsentabilité) der Souveränität“<sup>26</sup>, denn

„sie besteht wesentlich im allgemeinen Willen, und der Wille läßt(!) sich nicht vertreten; er bleibt derselbe oder er ist ein anderer; ein mittleres kann nicht stattfinden. [...] Jedes Gesetz, das das Volk nicht persönlich bestätigt hat, ist null und nichtig; es ist kein Gesetz.“<sup>27</sup>

Repräsentation ist in einer direkten Demokratie im Sinne Rousseaus nicht denkbar und die Souveränität kann deshalb nur beim Volk selbst bleiben.<sup>28</sup>

Dagegen ist Volkssouveränität für Vertreter der repräsentativen Demokratie nur realisierbar, indem das Volk diese auf Repräsentanten überträgt<sup>29</sup>. Es herrscht also nicht selbst, sondern die Herrschaft wird von Repräsentanten ausgeübt und ist auf seine Au-

---

<sup>21</sup> Lösche, Peter 1996, S. 108 f.;

<sup>22</sup> Fraenkel, Ernst 1958: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen, S. 5; Der Begriff der Repräsentation an sich ist dagegen keineswegs demokratisch, sondern hat seinen Ursprung in der Repräsentation der Nation im Monarchen und hat keine allgemeine Bedeutung, vgl. von Alemann, Ulrich 1996: Repräsentation, in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), 655-659, S. 655 f.; vgl. Hofmann, Hasso 1974: Repräsentation, Berlin, S. 15-28.

<sup>23</sup> vgl. Maier, Hans 2007: Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), in: Maier, Hans/ Denzer, Horst: Klassiker des Politischen Denkens, Bd. 2 (3. Auflage), 57-72, S. 69; vgl. Lösche, Peter 1996: S. 108;

<sup>24</sup> vgl. Boldt, Hans 1975, S. 130f..

<sup>25</sup> Kranenpohl, Uwe 2003, S. 160.

<sup>26</sup> Maier, Hans 2007, S. 69.

<sup>27</sup> Rousseau, Jean Jacques 1762: Der Gesellschaftsvertrag, übers. v. Hermann Denhardt, 2005, Frankfurt am Main, S. 167.

<sup>28</sup> vgl. Brunhöber, Beatrice 2010, S. 8; vgl. Boldt, Hans 1975, S. 126.

<sup>29</sup> vgl. Brunhöber, Beatrice 2010, S. 130.



torität gegründet<sup>30</sup>. Die Repräsentation ist gemäß der Federalists ein „Heilmittel“<sup>31</sup> für die reine Demokratie, denn sie bewirkt

„eine Erweiterung des Horizonts und Differenzierung der öffentlichen Meinung, da sie das Medium eines gewählten Gremiums von Bürgern durchläuft, die aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen das wahre Interesse des Landes am besten erkennen können, und deren Patriotismus und Gerechtigkeitsliebe kaum erwarten lassen, daß(!) sie sie momentanen oder parteilichen Überlegungen opfern werden. Eine derartige Regelung kann sehr wohl dazu führen, daß die öffentliche Meinung aus dem Munde der Volksvertreter eher dem öffentlichen Wohl entspricht als aus dem Munde des Volkes, sollte es selbst zu diesem Zweck zusammentreten.“<sup>32</sup>

Mit der Repräsentation wird demnach eine Art Schutzvorrichtung vor dem Einfluss des Volkes geschaffen, da die Vertreter eher als das Volk selbst dafür geeignet sind, in dessen Gesamtinteresse zu handeln.

Für Carl Schmitt ist „die unmittelbare Demokratie [...] die Herrschaft einer von Leidenschaft und Interessen getriebenen Masse“<sup>33</sup>, wohingegen im Parlament „eine echte Diskussion entstehen [kann], d. h. in öffentlicher Rede und Gegenrede der echte Gesamtwille des Volkes als ein ‚volonté générale‘ zustande kommen [kann].“<sup>34</sup> Das Parlament findet „in öffentlicher Diskussion die vernünftige Wahrheit und die gerechte Norm“<sup>35</sup>, wohingegen eine Diskussion im Volk nicht möglich ist.<sup>36</sup> Das Beste für die Gemeinschaft ist also nur durch die Vertretung des Volkes im Parlament und die dortige Diskussion erreichbar.

Hierin äußern sich die unterschiedlichen „Legitimitätsprinzipien“<sup>37</sup> der beiden Formen der Demokratie, die auf der unterschiedlichen Auffassung des Gesamtinteresses ruhen. Das repräsentative System beruht auf der Annahme eines „vorgegebenen und objektiv feststellbaren Gesamtinteresses“<sup>38</sup>. Es ist im Repräsentativsystem prinzipiell erkennbar und wird durch die beschriebene Diskussion der Abgeordneten am ehesten erkannt. Dagegen wird in der direkten Demokratie von der „stillschweigenden Voraussetzung eines einheitlichen Volkswillens aus[gegangen], von dem a priori angenommen werde,

---

<sup>30</sup> vgl. Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 39. Artikel, S. 226;

<sup>31</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 10. Artikel, S. 55.

<sup>32</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 10. Artikel, S. 55.

<sup>33</sup> Schmitt, Carl 1970: Verfassungslehre, Berlin, unveränderter Nachdruck der ersten Auflage von 1928, S. 315.

<sup>34</sup> Schmitt, Carl 1970, S. 315.

<sup>35</sup> Schmitt, Carl 1970, S. 315.

<sup>36</sup> vgl. Schmitt, Carl 1970, S. 315.

<sup>37</sup> Fraenkel, Ernst 1958, S. 7.

<sup>38</sup> Bleckmann, Albert 1978: : Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, in: Juristenzeitung 33, 7: 217-223, S. 218.

daß er mit dem Gesamtinteresse identisch sei.“<sup>39</sup> Durch die Einholung des Volkswillens wird das Gesamtinteresse also immer direkt ermittelt und ist nicht anders erkennbar.<sup>40</sup> Vertreter könnten dieses nicht herausfinden, da sie nicht das Volk sind und dessen Willen deshalb nicht selbst ausfindig machen können.

Des Weiteren sind „Konstituierung und Limitierung von politischer Herrschaft [...] die Grundelemente des repräsentativen Demokratieverständnisses.“<sup>41</sup> Herrschaft beruht in der repräsentativen Demokratie auf einer geschriebenen Verfassung<sup>42</sup> und ist durch Gewaltenteilung geprägt, die sich nach ihren Funktionen in Legislative, Exekutive und Judikative unterteilt<sup>43</sup>. Diese Trennung fungiert „als Mittel zur Kontrolle der mandatisch eingesetzten Repräsentanten“<sup>44</sup> und sorgt letztlich für den Schutz des Einzelnen und dessen Freiheit.<sup>45</sup>

Kontrolle und Ausführung der Staatsgewalt können nach John Stuart Mill nicht in einer Hand liegen, sondern müssen in getrennten Körperschaften angesiedelt sein. Nur so kann es gewährleistet werden, dass die Kontrolle auch wirksam ist.<sup>46</sup>

Um die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung zu überprüfen, ist eine Kontrolle dieser durch eine unabhängige Judikative erforderlich<sup>47</sup>, da die Legislative selbst dafür nicht geeignet ist<sup>48</sup>. Die Überprüfung dient dazu die „Verfassung und die Rechte des einzelnen(!) vor den Folgen von Stimmungen zu schützen, wie sie demagogische Redner schüren oder der Einfluss zufälliger Ereignisse manchmal im Volk verbreiten können.“<sup>49</sup> Die Repräsentanten können ebenfalls beeinflusst werden, weshalb auch deren Entscheidungskompetenzen von der Verfassung begrenzt und kontrolliert werden müssen<sup>50</sup>.

Für Rousseau dagegen ist die Volkssouveränität „prinzipiell unbeschränkt und unbeschränkbar – sie kann nicht durch Verfassungen, Grundrechte, [oder] korporative Frei-

---

<sup>39</sup> Bleckmann, Albert 1978, S. 218.

<sup>40</sup> vgl. Fraenkel, Ernst 1958, S. 5-8; vgl. Bleckmann, Albert 1978, S. 218.

<sup>41</sup> Guggenberger, Bernd 1995, S. 83.

<sup>42</sup> vgl. Podlech, Adalbert 1984: Repräsentation, in: Brunner, Otto/ Conze, Werner/ Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, Stuttgart, 509-547, S. 523.

<sup>43</sup> vgl. Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 47. Artikel, S. 291.

<sup>44</sup> Brunhöber, Beatrice 2010, S. 122.

<sup>45</sup> vgl. Brunhöber, Beatrice 2010, S. 198.

<sup>46</sup> vgl. Mill, John Stuart 1861: Betrachtungen über die Repräsentative Demokratie, übers. v. Hannelore Irle-Dietrich 2005, Paderborn, S. 91.

<sup>47</sup> vgl. Kranenpohl, Uwe 2003, S. 161 f.; vgl. Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 78. Artikel, S. 474 f..

<sup>48</sup> vgl. Brunhöber, Beatrice 2010, S. 140; vgl. Adams, Angela und Will Paul (Hrsg.) 1994, 78. Artikel, S. 472 f..

<sup>49</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 78. Artikel, S. 474.

<sup>50</sup> vgl. Kranenpohl, Uwe 2003, S. 162; vgl. Brunhöber, Beatrice 2010, S. 9.

heiten von Gruppen begrenzt werden.“<sup>51</sup> Jegliche Überprüfung des Volkswillens, der sich in der Gesetzgebung äußert, ist aufgrund der direkten Volkssouveränität nicht nur nicht notwendig, sondern „widersprüche einer solchen Konzeption zutiefst.“<sup>52</sup> Eine Gewaltenteilung „zwischen *gesetzgebender* Gemeinschaft und *ausführender* Regierung“<sup>53</sup>, kann es in der direkten Demokratie nach Rousseau ebenfalls geben. Jedoch wird die Gesetzgebung, die bei der Gesamtheit der Bürger liegt, weder kontrolliert noch begrenzt.<sup>54</sup>

Was bedeutet dies nun für die Volkssouveränität, die beiden Demokratieformen zugrunde liegt? Für die direkte Demokratie bleibt sie komplett beim Volk, denn dieses entscheidet per Abstimmung über alles. Konsequenterweitergedacht, ist es dem Volk als Souverän auch möglich Gesetze zu beschließen, die beispielsweise die Freiheit eines Einzelnen begrenzen<sup>55</sup>. Dies ist ein vor allem von den Autoren der *Federalist Papers* vorgetragener Kritikpunkt<sup>56</sup>, den das Repräsentativsystem auszumerzen versucht.

Um die Volkssouveränität in der Praxis umsetzen zu können, verbinden die Federalists diese mit der Idee der Repräsentation<sup>57</sup>. Das Volk wählt regelmäßig seine Vertreter, die im Interesse des Landes und des souveränen Volkes handeln. Die Repräsentanten können jedoch im Gegensatz zur direkten Demokratie Rousseaus nicht unbegrenzt entscheiden, da sie lediglich einen Teil der Staatsgewalt bilden und von der Verfassung eingeschränkt sind. Letztere wiederum schützt die Freiheit des Volkes, steht damit aber gleichzeitig über der Volkssouveränität, da keine Entscheidung der Vertreter der Verfassung widersprechen kann und diese als letzte Instanz zu berücksichtigen ist. In der repräsentativen Demokratie besteht also eine durch die Verfassung eingeschränkte Volkssouveränität<sup>58</sup>.

## 2.2 Das Mandat und die Bürgerrolle

Die unterschiedlichen Verständnisse von Volkssouveränität zwischen direkter und repräsentativer Demokratie, finden sich auch in der Rolle des Volkes bzw. der Bürger und der Vertreter wieder.

---

<sup>51</sup> Maier, Hans 2007, S. 69.

<sup>52</sup> Kranenpohl, Uwe 2003, S. 161.

<sup>53</sup> Fetscher, Iring 1985: Politisches Denken im Frankreich des 18. Jahrhunderts, in: *Fetscher, Iring/ Münkler, Herfried* (Hrsg.): *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Bd. 3, München, 423-528, S. 486.

<sup>54</sup> vgl. *Fetscher, Iring* 1985, S. 486 f..

<sup>55</sup> vgl. *Kranenpohl, Uwe* 2003, S. 161.

<sup>56</sup> vgl. *Kranenpohl, Uwe* 2003, S. 161.

<sup>57</sup> vgl. *Brunhöber, Beatrice* 2010, S. 130.

<sup>58</sup> In diesem Zusammenhang ist der Begriff der „Verfassungssouveränität“ von Heidrun Abromeit verwendet worden, worauf hier allerdings nicht weiter eingegangen werden soll, vgl. *Abromeit, Heidrun* 1995.

In der direkten Demokratie ist das Volk als Souverän nicht repräsentierbar. Eine Trennung zwischen Untertanen und Herrschenden ist folglich nicht vorhanden, sondern es wird von der „prinzipiellen Identität von Regierenden und Regierten“<sup>59</sup> ausgegangen. Sollte eine Vertretung dennoch aufgrund der Größe des Territoriums notwendig sein, so ist es zumindest denkbar, dass ein Volk Vertreter bestimmt, die allerdings an ein „imperatives Mandat“<sup>60</sup> gebunden sind und nur unter Weisung handeln<sup>61</sup>: „Die Abgeordneten eines Volkes sind also nicht seine Vertreter und können es gar nicht sein; sie sind nur seine Bevollmächtigten und dürfen nichts entscheidend beschließen.“<sup>62</sup>

Darüber hinaus ist es für Rousseau jedoch selbstverständlich, dass es in der Exekutive Vertreter des Volkes braucht:

Da das Gesetz nur die Darlegung des allgemeinen Willens ist, so liegt es auf der Hand, daß(!) das Volk in seiner gesetzgebenden Gewalt nicht vertreten werden kann, während es in der vollziehenden Gewalt, die nur die nach dem Gesetze angewandte Kraft ist, vertreten werden kann und sogar muß(!).“<sup>63</sup>

Folglich ist es in einer direkten Demokratie neben der Abstimmung über Gesetze auch notwendig über Personen zu entscheiden, die die beschlossenen Gesetze ausführen und anwenden<sup>64</sup>.

Anders gestaltet sich die Rolle der Volksvertreter in der repräsentativen Demokratie. Dort überträgt das Volk seine Macht den Repräsentanten durch eine Wahl als „Akt der Ermächtigung, der den Gewählten das Recht gibt zu repräsentieren, d. h. dem eigentlichen Willen der Nation *Form zu geben*.“<sup>65</sup> Es handelt sich dabei nicht um einen spezifischen Willen, der mit der Wahl übertragen wird, sondern um die Bestimmung eines Vertreters, der damit beauftragt wird, den „Willen der gesamten Nation“<sup>66</sup> auszuführen.<sup>67</sup> Dieser Wille ist nicht vorher festgelegt, weshalb der Repräsentant in seiner Entscheidung frei ist, um nach seinem Abwägen im Sinne des Volkes entscheiden zu können. Deshalb kann er nicht an ein – wie auch immer vermitteltes – Votum der Repräsentierten gebunden sein.

---

<sup>59</sup> Lösche, Peter 1996, S. 109; Ursprünglich so formuliert in: Schmitt, Carl 1970, S. 234.

<sup>60</sup> Fetscher, Iring 1985, S. 489.

<sup>61</sup> vgl. Fetscher, Iring 1985, S. 488f..

<sup>62</sup> Rousseau, Jean Jacques 1762, S. 167.

<sup>63</sup> Rousseau, Jean Jacques 1762, S. 168.

<sup>64</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 13f..

<sup>65</sup> Dueso, Giuseppe 2003, S. 17.

<sup>66</sup> Dueso, Giuseppe 2003, S. 16.

<sup>67</sup> vgl. Dueso, Giuseppe 2003, S. 16f..

Dieses Verhältnis ist eine „Vollmachtsbeziehung [d. h.]: Der Repräsentant übt deligierte Autorität (delegated authority) aus.“<sup>68</sup> Darüber hinaus soll ein „Vertrauensverhältnis (trust)“<sup>69</sup> zwischen dem Volk und seinen Vertretern bestehen, bei dem „die materielle Verwirklichung der Interessen des Repräsentierten im Mittelpunkt steht.“<sup>70</sup> Bei dieser Art der Repräsentation ist vom „freien Mandat“<sup>71</sup> im Gegensatz zum imperativen Mandat die Rede. Die Vertreter des Volkes handeln nicht nach einem jeweils expliziten Willen des repräsentierten Volkes. Für die repräsentative Demokratie ist folglich nicht die Identität von Regierenden und Regierten, sondern deren Verschiedenheit kennzeichnend.

Der Grund für dieses freie Mandat liegt John Stuart Mill zufolge darin, dass „die Herausbildung eines Höchstmaßes an Urteilsfähigkeit, die für die Übernahme von Regierungsaufgaben notwendig ist“<sup>72</sup> dazu führt, dass „der Parlamentsvertreter [...] dann und wann in seinen Auffassungen von der Mehrheit der Wähler abweicht und daß(!) in solch einem Fall seine Auffassung in der Regel die richtige ist.“<sup>73</sup> Ein imperatives Mandat ist deshalb nicht geeignet, wenn gegenüber den Vertretenen verantwortlich gehandelt werden soll.<sup>74</sup>

Neben der Rolle der Volksvertreter unterscheidet sich auch die des Volkes zwischen den beiden Demokratieformen. Das Repräsentativsystem kennzeichnet sich durch einen „*völligen Ausschluß(!) des Volkes in seiner kollektiven Eigenschaft* von jeglicher Mitwirkung, nicht aber im *völligen Ausschluß von Repräsentanten des Volkes* von der Regierung.“<sup>75</sup> Das Volk als Kollektivsubjekt hat infolge der Wahl über diese hinaus keinen Anteil mehr an der Herrschaft. Trotz der grundsätzlichen Volkssouveränität ist das Volk als Ganzes bis auf den Wahlakt von weiteren Entscheidungen ausgeschlossen und überlässt das Herrschen im Rahmen der Verfassung seinen gewählten Repräsentanten: „Es ist Repräsentationssubjekt und nicht mehr Handlungssubjekt.“<sup>76</sup>

Das „gemeinsame Interesse“<sup>77</sup> des Volkes und seiner Vertreter ist deshalb essentiell und „häufige Wahlen sind zweifellos das einzige Mittel, um diese Abhängigkeit [der Legislati-

---

<sup>68</sup> Brunhöber, Beatrice 2010, S. 136.

<sup>69</sup> Brunhöber, Beatrice 2010, S. 137.

<sup>70</sup> Brunhöber, Beatrice 2010, S. 137.

<sup>71</sup> Dueso, Giuseppe 2003, S. 17; Brunhöber, Beatrice 2010, S. 9.

<sup>72</sup> Mill, John Stuart 1861, S. 191.

<sup>73</sup> Mill, John Stuart 1861, S. 192.

<sup>74</sup> vgl. Mill, John Stuart 1861, S. 191f..

<sup>75</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, S. 385.

<sup>76</sup> Brunhöber, Beatrice 2010, S. 121.

<sup>77</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, S. 319.

ve vom Volk] und Übereinstimmung wirksam gewährleisten zu können.“<sup>78</sup> Außerhalb dieser sind die Bürger zu „reinen Privatleuten“<sup>79</sup> geworden.

Dies gilt jedoch nur für das Volk als kollektiven Körper und nicht für den Einzelnen. John Stuart Mill ist davon überzeugt, dass „jeder Bürger [...] zumindest zeitweise zur aktiven Teilnahme am Regierungsprozess(!) aufgefordert ist, indem er persönlich eine öffentliche Funktion, sei sie lokaler oder übergreifender Art, übernimmt.“<sup>80</sup> Das aktive Engagement der Bürger ist von Mill durchaus gewollt. Es schult den Charakter des Einzelnen in der Orientierung am Gemeinwohl und wirkt sich dadurch positiv auf die Gemeinschaft aus, denn „öffentliches und eigenes Wohl werden identisch.“<sup>81</sup> Ein dauerhaftes Handeln nur im Eigeninteresse, das lediglich durch Gesetzesgehorsam gerahmt ist, kann dagegen nicht erstrebenswert sein. Realistisch ist dieses Engagement aller aus Sicht Mills gleichwohl nicht, da es in einer größeren Stadt bereits unmöglich ist. Deshalb sollte jeder zumindest zeitlich begrenzt mitarbeiten.<sup>82</sup>

In der direkten Demokratie folgt dagegen für Rousseau aus der Nichtrepräsentierbarkeit des Volkes, dass es auch keinen Unterschied zwischen Herrschaftssubjekt und -objekt geben kann, sondern dass jeder beides ist und „die Worte Untertan und Staatsoberhaupt identische Wechselbegriffe bilden, deren einheitlicher Begriff sich in dem Worte Staatsbürger [citoyén] vereinigt.“<sup>83</sup>

Diese Verschmelzung von Souverän und Untertan im Staatsbürger mündet schließlich darin, dass es – wie in Abschnitt 2.1. erläutert – keine Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt beispielsweise durch eine Judikative geben kann und, dass den Bürgern kein Widerstandsrecht zusteht. Die Bürger sind selbst Urheber der Gesetze und können der reinen Ausführung dieser durch die Regierung folglich nicht entgegentreten, sofern diese sich an die Gesetze hält.<sup>84</sup>

In der repräsentativen Demokratie ist dagegen ein Widerstandsrecht des Volkes gegeben, denn „wenn Volksvertreter ihre Wähler betrügen, gibt es keine andere Zuflucht als

---

<sup>78</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, S. 319f..

<sup>79</sup> Dueso, Giuseppe 2003, S. 28.

<sup>80</sup> Mill, John Stuart 1861, S. 65.

<sup>81</sup> Mill, John Stuart 1861, S. 75.

<sup>82</sup> vgl. Mill, John Stuart 1861, S. 74f..

<sup>83</sup> Rousseau, Jean Jacques 1762, S. 161. Der Staatsbürger ist dabei kein natürliches, sondern ein künstliches Gebilde; vgl. dazu Fetscher, Iring 1985, S. 485.

<sup>84</sup> vgl. Fetscher, Iring 1985, S. 486.

das ursprüngliche Recht auf Selbstverteidigung.“<sup>85</sup> Sollten die Repräsentanten also trotz der Vorrichtungen, wie zum Beispiel regelmäßigen Wahlen, gegen das Gesamtinteresse handeln, so hat das Volk als letzten Ausweg ein Widerstandsrecht.<sup>86</sup>

Insgesamt betrachtet, ist die repräsentative Demokratie ein Konzept, welches die politische und staatliche Sphäre umfasst, wohingegen die direkte Demokratie ein umfassendes Gesellschaftsprinzip ist. Im repräsentativen System gibt es Privatpersonen, die sich bei der Wahl oder als Einzelne zeitlich begrenzt an öffentlichen Aufgaben beteiligen, ansonsten jedoch eigene Privatinteressen verfolgen und die Repräsentanten zum Herrschen autorisieren. In der direkten Demokratie dagegen ist dem Volk „(zumindest die Vermutung) totale(r) Kompetenzzuständigkeit in allen Angelegenheiten zugesprochen“<sup>87</sup>, weshalb es keine Trennung zwischen öffentlichem und privatem Leben eines Bürgers geben kann.<sup>88</sup>

### 2.3 Der territoriale Raum

Neben der Frage der Souveränität sowie der Rolle von Repräsentanten und Volk ist der territoriale Raum ein drittes Kriterium, das hier zur Unterscheidung der beiden Demokratieformen herangezogen wird.

Für einen Staat, in dem die Mitwirkung aller Bürger gewährleistet werden soll, gibt es in der direkten Demokratie nach Rousseau „Schranken des Umfanges, die er haben darf, damit er nicht zu groß sei, um gut regiert werden zu können, und auch nicht allzu klein, um fähig zu sein, sich durch sich selbst zu erhalten.“<sup>89</sup> Je größer ein Staat wird, desto mehr wird das Volk belastet:

„Deshalb ist das Volk in der Demokratie am wenigsten belastet, in der Aristokratie schon etwas mehr, und in der Monarchie trägt es die schwerste Last. Die Monarchie eignet sich folglich für reiche Völker, die Aristokratie für Staaten von mittlerer Wohlhabenheit und Größe, und die Demokratie für kleine und arme Staaten.“<sup>90</sup>

Mit Demokratie ist für Rousseau die Regierungsform gemeint, die der einer Selbstregierung am ehesten entspricht. Er hält diese jedoch für unrealistisch: Es habe „noch nie eine

---

<sup>85</sup> Adams, Angela und Willi Paul (Hrsg.) 1994, 28. Artikel, S. 161.

<sup>86</sup> vgl. Brunhöber, Beatrice 2010, S. 151

<sup>87</sup> Lösche, Peter 1996, S. 109.

<sup>88</sup> vgl. Lösche, Peter 1996, S. 109.

<sup>89</sup> Rousseau, Jean Jacques 1762, S. 91.

<sup>90</sup> Rousseau, Jean Jacques 1762, S. 143.

wahre Demokratie gegeben und wird es auch nie geben“<sup>91</sup>. Grund dafür sind die hohen Voraussetzungen an diese, von denen eine ist, dass es „ein sehr kleiner Staat“<sup>92</sup> sein müsste. Letztlich sei diese Form der Regierung nur in einem „Volk von Göttern“<sup>93</sup> möglich und nicht für Menschen geeignet.<sup>94</sup>

Unabhängig von der Regierungsform ist der Größe des Gebietes aufgrund der „direkte[n] Gesetzgebung durch das gesamte Staatsvolk“<sup>95</sup> eine Grenze gesetzt. Rousseau schlägt deshalb beispielsweise für Polen eine Einteilung in 33 kleine Republiken vor, damit eine direkte Gesetzgebung überhaupt möglich ist.<sup>96</sup> Es besteht also eine – wenn auch nicht konkret festgelegte – Grenze der territorialen Ausdehnung für eine direkte Demokratie.

Die Frage des Raums ist für die repräsentative Demokratie in umgekehrter Weise von Bedeutung, denn gerade im „ausgedehnten Gebiet“<sup>97</sup>, auf welches das repräsentative Regierungssystem im Gegensatz zur direkten Demokratie ausgeweitet werden kann<sup>98</sup>, besteht dessen Vorteil<sup>99</sup>. Da es grundsätzlich auch denkbar ist, dass Repräsentanten aus böser Absicht die „Interessen des Volkes verraten“<sup>100</sup>, kann dies durch die Ausdehnung auf ein großes Territorium ausgemerzt werden, da dort „eine größere Auswahl und damit auch eine bessere Chance [besteht], die richtige Wahl zu treffen“<sup>101</sup>. Dahinter steckt gleichzeitig auch die Überlegung, dass es für jemanden mit böartigen Absichten schwieriger ist, erfolgreich zu sein, wenn eine größere Anzahl an Bürgern wählt. Ziel muss es sein, ein gesundes Verhältnis zwischen Repräsentanten und Bürgern zu schaffen, sodass diese weder zu wenige, noch zu viele sind.<sup>102</sup>

Mit der Repräsentation wird Demokratie auch für die Anwendung in großen Staaten denkbar. Als Orientierung dient hierbei das Beispiel Amerikas und schließlich erweitert sich damit das Feld, in dem Demokratie denkbar ist.<sup>103</sup> Auch wenn zwischen den beiden

---

<sup>91</sup> Rousseau, *Jean Jacques* 1762, S. 125.

<sup>92</sup> Rousseau, *Jean Jacques* 1762, S. 125.

<sup>93</sup> Rousseau, *Jean Jacques* 1762, S. 126

<sup>94</sup> vgl. Rousseau, *Jean Jacques* 1762, S. 126.

<sup>95</sup> Fetscher, *Iring* 1985, S. 488.

<sup>96</sup> vgl. Fetscher, *Iring* 1985, S. 488.

<sup>97</sup> Adams, *Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994, S. 385.

<sup>98</sup> vgl. Adams, *Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994, S. 55.

<sup>99</sup> vgl. Adams, *Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994, S. 385.

<sup>100</sup> Adams, *Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994, S. 56.

<sup>101</sup> Adams, *Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994, S. 56.

<sup>102</sup> vgl. Adams, *Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994, S. 55f..

<sup>103</sup> vgl. Conze, *Werner* 1972, S. 862f..



Formen der Demokratie keine klar festgesetzte Grenze bzgl. des territorialen Raumes besteht, wird der Unterschied deutlich: Je kleiner der Herrschaftsraum, desto mehr ist das direktdemokratische System geeignet und je größer das Herrschaftsgebiet, desto eher ist die repräsentative Form der Demokratie passend und entfaltet ihre Vorteile.

## 2.4 Fazit der Gegenüberstellung

In diesem Kapitel wurden die beiden Formen der direkten (bzw. unmittelbaren oder plebiszitären) und repräsentativen (bzw. mittelbaren) Demokratie<sup>104</sup> anhand verschiedener Merkmale idealtypisch gegenübergestellt. Aus den Erläuterungen kann zusammengefasst werden, dass unter repräsentativer Demokratie verstanden werden soll, dass die grundsätzlich beim Volk angesiedelte Souveränität mittels Wahl auf Repräsentanten übertragen wird, die im Rahmen der Verfassung ihr freies Mandat in einem eher größeren Staatsgebiet verantwortlich ausüben. Demgegenüber ist eine direkte Demokratie gekennzeichnet durch eine allzeit beim Volk angesiedelte, unübertragbare und uneingeschränkte Souveränität, die in einem kleinen Gebiet stets vom Volk als Gesetzgeber wahrgenommen wird, das gleichzeitig Subjekt und Objekt der Herrschaft ist. Die von ihm gewählten Amtsträger der Exekutive führen die Gesetze lediglich aus, entscheiden jedoch nichts.

Hierbei bleibt festzuhalten, dass sich die beiden Formen maßgeblich voneinander unterscheiden und gegenteilige Konzeptionen darstellen: „Repräsentation ist der Gegenbegriff zu Identität, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie bildet den Gegensatz zur identitären, unmittelbaren Demokratie [...]“<sup>105</sup> Gemeinsamer Ausgangspunkt der beiden Formen ist dabei das Prinzip der Volkssouveränität, welches jedoch auf unterschiedliche Arten verstanden und umgesetzt wird.

---

<sup>104</sup> Es finden sich in der Literatur die größtenteils bedeutungsgleichen Begriffe der „mittelbaren“ für die repräsentative Demokratie und der „unmittelbaren“ oder „plebiszitären“ für die direkte Demokratie. Im Folgenden werden die Begriffe gleichbedeutend nach dem in diesem Kapitel erläuterten Verständnis verwendet. dazu vgl. *Rittger, Gebhard* 1992: Der Streit um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 8-10; vgl. *Neumann, Peter* 2006: Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Köln, S. 153-157; vgl. *Grzeszick, Bernd* 2013: Art. 20: II. Die Verfassungsentscheidung für die Demokratie, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München, Rn. 59-63, S. 42 f.

<sup>105</sup> *Klein, Hans H.* 2013: Art. 38, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 4, München, Rn. 43, S. 34; zur Begrifflichkeit unmittelbare Demokratie siehe Fußnote 109.

Empirisch sind hauptsächlich Mischformen der beschriebenen Idealtypen anzutreffen. Selbst die Schweiz als direktdemokratisches Paradebeispiel ist als Mischform direkter und repräsentativer Demokratie zu bezeichnen<sup>106</sup>.

Die Elemente unmittelbarer Demokratie sind oft als „Mittel zur Korrektur des Parlamentarismus“<sup>107</sup> empfohlen worden. Dies hat sich jedoch eher als „Kollision“<sup>108</sup> herausgestellt. Carl Schmitt zufolge ist der Volksentscheid in seiner eigentlichen Bedeutung lediglich bei einer Entscheidung über eine von staatlichen Organen vorgelegte Meinungsverschiedenheit ein angemessenes und ohne Gefahr anwendbares Mittel im parlamentarischen System.<sup>109</sup>

In den beiden hier behandelten Formen der Demokratie ist ein Spannungsfeld bereits angelegt. Deshalb muss deren Vereinbarkeit bzw. Nichtvereinbarkeit am konkreten Fall überprüft werden. Dies soll im Weiteren anhand der Bundesrepublik Deutschland geschehen.

---

<sup>106</sup> vgl. *Kost, Andreas* 2013, S. 77.

<sup>107</sup> *Schmitt, Carl* 1927: Volksentscheid und Volksbegehren: Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin und Leipzig, S. 51.

<sup>108</sup> *Schmitt, Carl* 1927, S. 51.

<sup>109</sup> vgl. *Schmitt, Carl* 1927, S. 51.

### 3. Demokratie auf deutscher Bundesebene nach dem Grundgesetz

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Analyse des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der im zweiten Kapitel gegenübergestellten Formen der direkten und repräsentativen Demokratie. Im Folgenden werden dazu die jeweiligen Artikel des Grundgesetzes herangezogen.

Das Grundgesetz formuliert in Art. 20 Abs. 2 GG<sup>110</sup>: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Damit ist das Volk als Souverän und die Volkssouveränität als geltendes Prinzip<sup>111</sup> festgeschrieben. Sie äußert sich gleichermaßen in Wahlen und Abstimmungen als unmittelbaren Elementen, sowie in Organen als repräsentativen Komponenten. Mit dieser Formulierung wird vorerst keine dieser Formen bevorzugt. Es kann deshalb auch nicht von einem normativen Vorrang der direkten oder repräsentativen Demokratie die Rede sein.<sup>112</sup>

Trotz dieses in Art. 20 Abs. 2 GG formulierten Gleichrangs, gibt das Grundgesetz „in den weiteren Regelungen den Formen der mittelbaren Demokratie, das heißt der Ausübung der Staatsgewalt durch Staatsorgane, den Vorzug.“<sup>113</sup> Dieser Vorrang der repräsentativen Demokratie soll deshalb zunächst anhand der im zweiten Kapitel erarbeiteten Kriterien überprüft und untersucht werden.

#### 3.1. Die Bundesrepublik als repräsentatives System

Als ausschlaggebende Institution für die Form der mittelbaren Demokratie ist das Parlament der Bundesrepublik zu betrachten, denn „in der Ausgestaltung des Bundesstages liegt zugleich ein Bekenntnis des Grundgesetzes zu einer repräsentativen Demokratie; das Volk als Souverän herrscht nicht unmittelbar, sondern wird vom Parlament repräsentiert.“<sup>114</sup> Dies zeigt sich anhand der einzelnen Elemente. So weist das Grundgesetz den

---

<sup>110</sup> Im Folgenden wird zum Verweis auf die einzelnen Artikel und Absätze des Grundgesetzes folgende Abkürzung verwendet: Art. 00 Abs. 0 Satz 0 GG

<sup>111</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 86, S. 75f.; vgl. Morlok, Martin 2006: Artikel 38, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd. II, 2. Auflage, Tübingen, 950-1025, Rn. 28, S. 963f.

<sup>112</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 16f.; vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 110, S. 64; vgl. Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 59-63, S. 40 f.

<sup>113</sup> Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 63, S. 41.

<sup>114</sup> Morlok, Martin 2006, Rn. 28, S. 964.

„als einziges Repräsentationsorgan direkt vom Volk gewählten Bundestag in der Tat als ‚Gravitationszentrum des demokratischen Verfassungsstaates‘<sup>115</sup> aus: Er teilt sich mit dem Bundesrat das Monopol der Gesetzgebung und Verfassungsänderung wie die Hoheit über den Haushalt (Art. 77, 79 Abs. 2 und 110 GG), [...]“<sup>116</sup>

Der Bundestag ist das repräsentative Organ, welches Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG zufolge die Bundesgesetze beschließt<sup>117</sup>. Er wird gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG mittels Wahl alle vier Jahre gewählt. Mit dieser Wahl wird die Staatsgewalt auf Bundesebene jeweils auf die Vertreter im Bundestag übertragen und das Volk legitimiert diesen als „zentrales Staatsorgan“<sup>118</sup> zum Gesetzgeber an seiner Stelle<sup>119</sup>. Das Volk als kollektiver Körper und Souverän „herrscht nicht unmittelbar“<sup>120</sup>, sondern autorisiert mit der Wahl die Volksvertreter im Bundestag in seinem Namen zu herrschen<sup>121</sup>. Die Volkssouveränität, wie sie in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 geregelt ist, „ist deshalb keine Zuständigkeitsregelung, sondern enthält ein Legitimations- und Verantwortungsprinzip.“<sup>122</sup> Das Volk als Souverän muss lediglich einen „hinreichend effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt ausüben können“<sup>123</sup>, der in Form von Wahlen und Abstimmungen geschaffen wird.<sup>124</sup>

Neben der Legislative, die im Bundestag liegt, wird die Staatsgewalt in Deutschland gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG von Organen der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Diese vervollständigen als Exekutive und Judikative die Gewaltenteilung im repräsentativen System der Bundesrepublik.<sup>125</sup>

Die Entscheidungshoheit der vom Volk autorisierten Abgeordneten ist durch die Einhaltung der deutschen Verfassung, namentlich des Grundgesetzes, eingeschränkt und ist deshalb nur im Rahmen dieser gegeben. So besagt Art. 20 Abs. 3 GG, dass die Gesetzgebung „an die verfassungsmäßige Ordnung [...] gebunden [ist].“ Darunter ist das „gesamte geltende formelle Verfassungsrecht (nur) des Grundgesetzes in dem durch das Bundes-

---

<sup>115</sup> Dreier, Horst 2006, Rn. 98, S. 80.

<sup>116</sup> vgl. Dreier, Horst/Wittreck, Fabian 2010, S. 17.

<sup>117</sup> Der Bundesrat wirkt zwar mit, ist jedoch nicht Träger des Verfahrens; vgl. Stettner, Rupert 2006: Art. 77, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd. II, 2. Auflage, Tübingen, 1738-1753, Rn. 7, S. 1743.

<sup>118</sup> Morlok, Martin 2006, Rn. 28, S. 963.

<sup>119</sup> vgl. Dreier, Horst/Wittreck, Fabian 2010, S. 17; vgl. Morlok, Martin 2008, Rn. 31-33, S. 965 f..

<sup>120</sup> Morlok, Martin 2006, Rn. 28, S. 964.

<sup>121</sup> vgl. Morlok, Martin 2006, Rn. 28, S. 963f..

<sup>122</sup> Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 63, S. 41.

<sup>123</sup> Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 63, S. 41.

<sup>124</sup> vgl. Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 63, S. 41.

<sup>125</sup> vgl. Grzeszick, Bernd 2013a: Art. 20: V. Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München, Rn. 77-78, S. 29.

verfassungsgericht ausgelegten und für verbindlich erklärten Verständnis<sup>126</sup> zu verstehen. Jedes Gesetz steht in der „Normenhierarchie“<sup>127</sup> unter der Verfassung und kann bei Verfassungswidrigkeit vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt werden. Dieser Grundsatz ist, indem er Teil des Art. 20 GG ist, auch durch eine Verfassungsänderung nicht zu beseitigen, da eine Änderung von Art. 20 GG gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unzulässig ist<sup>128</sup>. Die Volkssouveränität, die in der Ausübung der Gesetzgebung durch die Abgeordneten des Volkes umgesetzt wird, ist an den Rahmen des Grundgesetzes gebunden und deshalb handelt es sich in der Bundesrepublik Deutschland um eine von der Verfassung eingeschränkte Volkssouveränität.

Darüber hinaus schreibt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG fest, dass die Repräsentanten an „Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind. Folglich sind die Volksvertreter in der Bundesrepublik mit dem freien Mandat ausgestattet, das Ihnen im Gegensatz zum imperativen Mandat die freie Entscheidung unabhängig von einem expliziten Willen der Repräsentierten oder anderer Gruppen gibt<sup>129</sup>. Sie sind frei abzuwägen und Entscheidungen im Interesse des gesamten Volkes zu treffen.

Auch die Volksrolle entspricht in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene dem repräsentativen System. Das Volk als Souverän hat seine Vertreter zur Gesetzgebung autorisiert und hat damit als Kollektiv über die Wahl hinaus keine weiteren Kompetenzen<sup>130</sup>.

Bezüglich der Rolle der Bürger ist in Art. 20 Abs. 4 GG ein weiterer Aspekt formuliert: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“ Damit ist gemeint, dass ein „Widerstandsrecht des einzelnen Staatsbürgers gegen Staatsstreichgelüste von oben und von unten“<sup>131</sup> vorhanden ist. Die in Art. 20 Abs. 4 GG festgeschriebene Ordnung „enthält eine Verweisung auf die in Art. 20 I-III [Abs. 1-3] verankerten Verfassungsprin-

---

<sup>126</sup> Schulze-Fielitz, Helmuth 2006: Art. 20 (Rechtsstaat), in Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd.II, 2. Auflage, Tübingen, 170-277, Rn. 81, S. 217.

<sup>127</sup> Herzog, Roman/ Grzeszick, Bernd 2013: Art. 20: VI. Die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung, in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München, Rn. 25, S. 19.

<sup>128</sup> vgl. Herzog, Roman/ Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 25-29, S. 19f..

<sup>129</sup> vgl. Morlok, Martin 2006, Rn. 142, S. 1007; vgl. Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 67.

<sup>130</sup> vgl. Morlok, Martin 2008, Rn. 28, S. 963f., Rn. 31, S. 965.

<sup>131</sup> Herzog, Roman/ Grzeszick, Bernd 2013a: Art. 20: IX. Das positiviertete Widerstandsrecht (Absatz IV), in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München, Rn. 2, S. 327.

zipien und stellt damit [...] neben Art. 79 III [Abs. 3] als der rechtlichen Sanktionierung die einzige praktisch-politische Sanktionierung dieser Grundsätze bzw. des Verbots ihrer Beseitigung dar.“<sup>132</sup> Dieses Widerstandsrecht ist in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik notwendig, um das Volk zu schützen und gibt ihm als Ausgangspunkt aller Staatsgewalt dieses Recht zur Verteidigung der Verfassungsprinzipien als Ultima Ratio.

Bezüglich des dritten Kriteriums, des territorialen Raumes, welches weniger scharf abgegrenzt ist als die vorherigen, ist im Grundgesetz kein konkreter Bezugspunkt vorhanden. Die Grundgesetzkommentare zeigen jedoch, dass eine Versammlungsdemokratie im modernen Flächenstaat und mit der Bevölkerung Deutschlands nur schwer realisierbar ist. Eine Versammlung des Volkes ist bei der vorliegenden Gebietsgröße und Bevölkerung nicht möglich: „Illusionär wäre die Vorstellung, die vielfältigen Staatsleitungsaufgaben parallel oder in Konkurrenz zu den gewählten Organen umfassend im Wege einer Abstimmungsdemokratie wahrnehmen zu wollen.“<sup>133</sup> Während direkte Demokratie in Reinform heute nicht mehr möglich ist, bildet die Repräsentation einen nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil moderner Demokratie wie sie in der Bundesrepublik angelegt ist.<sup>134</sup>

Übereinstimmend weist das Grundgesetz, wie es hier anhand der Kriterien aus dem zweiten Kapitel gezeigt wurde, die Bundesrepublik Deutschland als repräsentative Demokratie aus. Das Prinzip der Volkssouveränität wird durch Repräsentation realisiert. Die Vertreter des Volkes sind in ihrem freien Mandat in der Gesetzgebung von der Verfassung eingeschränkt und bilden mit der Exekutive und Judikative die funktionale Gewaltenteilung ab. Gleichzeitig besitzen die Bürger ein Widerstandsrecht und das Volk als kollektiver Körper ist nicht an der Gesetzgebung beteiligt. Hinzu kommt, dass die Demokratie in Deutschland aufgrund seiner Eigenschaft als moderner Flächenstaat nicht als reine Versammlungsdemokratie, sondern mittels Repräsentation verwirklicht werden kann. Da das System der Bundesrepublik Deutschland gemäß der herausgearbeiteten Kriterien repräsentativ ist, stellt sich die Frage, inwiefern die in Art. 20 Abs. 1 GG grundsätzlich vorgesehenen Elemente direkter Demokratie in Deutschland ausgestaltet sind.

---

<sup>132</sup> Herzog, Roman/ Grzeszick, Bernd 2013a, Rn. 13, S. 331.

<sup>133</sup> Dreier, Horst 2006, Rn. 108, S. 83.

<sup>134</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 108, S. 83; vgl. Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 3, S. 20.

## 3.2. Direkte Demokratie auf bundesdeutscher Ebene

Aus der grundsätzlichen Ausrichtung des Systems der Bundesrepublik Deutschland als repräsentative Demokratie folgt nicht zwangsläufig, dass keinerlei direktdemokratische Elemente vorhanden sind bzw. sein können. In Art. 20 Abs. 2 GG werden Abstimmungen explizit als eine Form der Ausübung von Volkssouveränität verstanden. Die direkte Demokratie kann im bestehenden System zwar nicht als gleichwertiges Prinzip neben dem Repräsentativsystem stehen, jedoch durchaus als Ergänzung dienen<sup>135</sup>.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst herausgearbeitet, welche direktdemokratischen Elemente zu unterscheiden sind, bevor dann das Grundgesetz auf diese hin untersucht wird. Die Verfahren direkter Demokratie unterscheiden sich von denen der repräsentativen Demokratie dadurch, dass Personen- und Sachentscheidungen direkt vom Volk und nicht von Repräsentanten getroffen werden<sup>136</sup>. Die Begriffe der „plebiszitären“ und „unmittelbaren“ Demokratie werden hierbei als gleichbedeutend mit der erläuterten Bedeutung direkter Demokratie verstanden<sup>137</sup>.

### 3.2.1 Direktdemokratische Ergänzungsmöglichkeiten

Es ist umstritten, ob auch Personen- oder lediglich Sachentscheidungen als Elemente direkter Demokratie gefasst werden. Decker versteht als direktdemokratische Elemente alle Arten von Abstimmungen, die über reguläre Wahlen hinaus stattfinden.<sup>138</sup> Damit wird die Direktwahl von Amtsträgern aus dem Kreis direktdemokratischer Elemente ausgeschlossen. Wird der Begriff weiter gefasst, so schließt dieser die Direktwahl von Amtsträgern, wie sie beispielsweise in den USA oder der Schweiz stattfindet, ein<sup>139</sup>. Hier soll von diesem weiten Begriff direktdemokratischer Personenentscheidungen ausgegangen und die Direktwahl von Amtsträgern mit einbezogen werden.

Ein Teilbereich der Wahlen schließt sich gleichwohl als direktdemokratisches Element aus. Weil die Wahl von Repräsentanten im Sinne von Volksvertretern ein originäres Element der mittelbaren Demokratie ist, kann diese nicht als direktdemokratisches Ver-

---

<sup>135</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 108, S. 83.

<sup>136</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 13 f..

<sup>137</sup> vgl. Rittger, Gebhard 1992, S. 8-10.

<sup>138</sup> vgl. Decker, Frank 2013, S. 12.

<sup>139</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 13 f..

fahren verstanden werden<sup>140</sup>. Sie sind als Abgeordnete bzw. Repräsentanten Vertreter des Volkes und keine Amtsträger.

Als direktdemokratisch getroffene Personenentscheidung kann über Wahlen hinaus auch die Absetzung von Personen durch das Volk, wie es in einigen Staaten der USA und auch auf kommunaler Ebene in Deutschland möglich ist, gelten<sup>141</sup>. Hierbei geht es jedoch um Einzelentscheidungen über eine Person und nicht um eine Entscheidung zwischen mehreren Kandidaten, wie dies bei demokratischen Direktwahlen der Fall ist. Deshalb wird diese Möglichkeit im Folgenden als konkrete Sachentscheidung im Rahmen der Abstimmungen behandelt.

Im Bereich der Sachentscheidungen ist es aufgrund der vielen unterschiedlichen Möglichkeiten und teils unklaren Begrifflichkeiten notwendig die Erscheinungsformen voneinander abzugrenzen<sup>142</sup>.

Die hier vorgenommene Einteilung orientiert sich an der Unterscheidung von Decker. Dabei ist entscheidend, wer der Auslöser für ein direktdemokratisches Verfahren ist. Die Abstimmung des Volkes steht am Ende eines direktdemokratischen Verfahrens über Sachentscheidungen und kann entweder aus der Verfassung selbst, „von oben“<sup>143</sup>, oder „von unten“<sup>144</sup> ausgelöst werden. Unter Verfahren „von oben“ werden solche verstanden, die von der Regierung oder dem Parlament initiiert werden. Demgegenüber meint direkte Demokratie „von unten“, dass das Volk selbst Initiator einer Abstimmung ist.<sup>145</sup>

Konsultative Verfahren<sup>146</sup>, die nicht zu einer verbindlichen Entscheidung durch das Volk führen können, sondern das Volk lediglich befragen, werden hier nicht als Elemente der direkten Demokratie verstanden. Die Entscheidung durch das Volk selbst ist, wie erläutert, das Charakteristikum für direktdemokratische Elemente, bei denen eben nicht die Repräsentanten, sondern das Volk selbst direkt entscheidet. Deshalb werden konsultative Verfahren im Weiteren nicht berücksichtigt. Hierzu zählen beispielsweise die Volks-

---

<sup>140</sup> vgl. *Neumann, Peter* 2006, S. 171-174. Nach Neumann haben Parlamentswahlen einen Doppelcharakter als Element unmittelbarer und mittelbarer Demokratie. Jedoch begründen sie, wie im zweiten Kapitel dargelegt wurde, die repräsentative Demokratie und werden deshalb hier als charakteristisches Element dieser verstanden.

<sup>141</sup> vgl. *Decker, Frank* 2013, S. 12.

<sup>142</sup> vgl. *Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian* 2010, S. 14.

<sup>143</sup> *Decker, Frank* 2013, S. 12.

<sup>144</sup> *Decker, Frank* 2013, S. 13.

<sup>145</sup> vgl. *Decker, Frank* 2013, S. 12 f..

<sup>146</sup> vgl. dazu ausführlicher *Neumann, Peter* 2006, S. 177.



befragungen bzw. das konsultative Referendum<sup>147</sup>. Bei diesen Verfahren ist es nicht möglich eine Entscheidung direkt durch das Volk zu fällen, denn deren Ergebnis stellt lediglich ein Meinungsbild fest. Auch bei einigen der als direktdemokratisch gefassten Verfahren, wie zum Beispiel dem Volksbegehren oder der Initiative, ist eine Entscheidung durch das Volk nicht immer das Ergebnis. Jedoch ist es zumindest möglich, weshalb diese als direktdemokratische Verfahren verstanden werden.

### 3.2.2 Direktdemokratische Elemente im Grundgesetz

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht gemäß Art. 20 Abs. 2 GG Wahlen und Abstimmungen als Formen der vom Volk unmittelbar ausgehenden Staatsgewalt vor<sup>148</sup>. Es werden in der Bundesrepublik Personenentscheidungen, die durch das Volk in Wahlen getroffen werden, von Sachentscheidungen differenziert. Letztere werden durch Abstimmungen herbeigeführt.<sup>149</sup>

Das Grundgesetz sieht neben der Wahl der Abgeordneten des Bundestages als Repräsentanten, wie sie in Art. 38 GG geregelt sind, keine weiteren Wahlen durch das Volk selbst vor<sup>150</sup>. Da die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, als Repräsentanten des Volkes gewählt werden, kann deren Wahl, wie in Kapitel 3.2.1 erläutert, nicht als Element direkter Demokratie gelten. Darüber hinaus wird im deutschen Wahlsystem nur ein Teil der Abgeordneten wirklich direkt, also über ein Direktmandat in den Bundestag gewählt, während die übrigen Abgeordneten durch die Zusammenfassungen der einzelnen Wahlentscheidungen und nach den jeweiligen Verhältnissen und Listen der Parteien zu ihrem Mandat gelangen<sup>151</sup>. Es finden sich im Grundgesetz daher keine Personenentscheidungen, die als Elemente direkter Demokratie gelten können.

Neben Wahlen sieht das Grundgesetz gemäß Art. 20 Abs. 2 GG Abstimmungen als zweites Element der vom Volke ausgehenden Staatsgewalt vor. Darunter werden „Sachentscheidungen durch die Aktivbürgerschaft selbst“<sup>152</sup> verstanden. Entscheidungen über

---

<sup>147</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 111, S. 85.

<sup>148</sup> vgl. Grzeszick, Bernd 2013, Rn. 63, S. 41.

<sup>149</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 103, S. 82.

<sup>150</sup> vgl. Hufschlag, Hans-Peter 1999: *Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische Konsequenzen direkter Demokratie im vereinten Deutschland*, Baden-Baden, S. 39.

<sup>151</sup> vgl. Rittger, Gebhard 1992, S. 89f..

<sup>152</sup> Dreier, Horst 2006, Rn. 103, S. 82.

einzelne Sachfragen können nach der vorgenommenen Unterscheidung bezüglich des Ausgangspunktes in drei Typen eingeteilt werden.

Ein möglicher Ausgangspunkt für direktdemokratische Verfahren ist die Verfassung selbst. Das sogenannte *obligatorische Referendum* ist eine Abstimmung, die erfolgen muss, wenn es von der jeweiligen Verfassung für einen definierten Fall vorgesehen ist. So ist es beispielsweise in Bayern laut der geltenden Landesverfassung notwendig, für eine Änderung dieser ein Referendum durchzuführen<sup>153</sup>. Auf bundesdeutscher Ebene wird ein solches Referendum beispielsweise in der Diskussion um die Übertragung von Souveränitätsrechten an die Europäische Union thematisiert<sup>154</sup>.

Das Grundgesetz sieht als Verfassung des Bundesrepublik Deutschland ebenfalls obligatorische Referenden vor, die allerdings eher Ausnahmen darstellen. So besteht bei der Einführung einer neuen Verfassung als Ablösung des ursprünglich als Provisorium konzipierten Grundgesetzes die Möglichkeit einer Volksabstimmung. Die in Art. 146 GG als „freie Entscheidung des Deutschen Volkes“ formulierte Regelung lässt dabei offen, ob es sich um eine Volksabstimmung oder eine andere Umsetzung, wie beispielsweise die Entscheidung einer verfassungsgebenden Versammlung, handelt.<sup>155</sup> Dieser Fall stellt also einerseits eine einmalige Ausnahme dar und sieht gleichzeitig nicht alleine eine Volksabstimmung als Verfahren vor.

Als ein weiteres obligatorisches Referendum wird oftmals die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 GG bzw. Art. 118 GG betrachtet. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Abstimmungsmöglichkeit des Souveräns, also des gesamten Volkes, sondern lediglich um „Bevölkerungsentscheide“<sup>156</sup> der von der Neugliederung betroffenen Bürger.<sup>157</sup> Da in dieser Arbeit ausschließlich die Bundesebene behandelt wird, kann dieses direktdemokratische Element nicht weiter berücksichtigt werden.

Die Ablösung des Grundgesetzes, die lediglich die unsichere Möglichkeit einer Abstimmung beinhaltet, ist nicht wie vorgesehen umgesetzt worden<sup>158</sup> und wäre noch dazu eine spezielle Einzelanwendung. Überdies sind im Grundgesetz selbst „keine Abstim-

---

<sup>153</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 15.

<sup>154</sup> vgl. Decker, Frank 2013, S. 12.

<sup>155</sup> vgl. Herdegen, Matthias 2013: Art.146: VI. „Freie Entscheidung des deutschen Volkes“, in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 7, München, Rn. 37-38, S. 25.

<sup>156</sup> Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 19.

<sup>157</sup> vgl. Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 19.

<sup>158</sup> vgl. Hufschlag, Hans-Peter 1999, S. 43.

mungen des Volkes im Sinne von Sachentscheidungen, die an die Stelle parlamentarischer Gesetzgebung treten“<sup>159</sup>, zu finden.

Abstimmungen werden in Art. 20 Abs. 2 GG grundsätzlich vorgesehen, jedoch nicht weiter berücksichtigt und damit auch nicht explizit ausgeschlossen<sup>160</sup>. Das Grundgesetz selbst ist jedoch nicht der einzig mögliche Auslöser direktdemokratischer Verfahren. Verfahren aus der Initiative des Volkes und aus der Initiative der Staatsorgane stellen weitere Möglichkeiten direktdemokratischer Ergänzungen dar. Deshalb werden im nächsten Kapitel die Potenziale des bestehenden Grundgesetzes diesbezüglich herausgearbeitet.

---

<sup>159</sup> Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian 2010, S. 19.

<sup>160</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 109, S. 84.

## 4. Direktdemokratische Potenziale des Grundgesetzes und mögliche Konsequenzen

Auch wenn Abstimmungen im Grundgesetz nicht konkret vorgesehen sind<sup>161</sup>, finden sich im Rahmen desselben dennoch Potenziale für direktdemokratische Verfahren. Im Folgenden werden diese zunächst herausgearbeitet und die möglichen Konsequenzen der Nutzung daraufhin diskutiert.

### 4.1 Direktdemokratische Potenziale des Grundgesetzes

Eine weit verbreitete Auffassung geht davon aus, dass Referenden auf Bundesebene vom Grundgesetz ausgeschlossen werden. Demzufolge liegt der Grund hierfür einerseits in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und andererseits im Verständnis als parlamentarische Demokratie<sup>162</sup>. Die Abstimmungen aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG beziehen sich demnach lediglich auf Art. 29 GG.<sup>163</sup> Da dieser jedoch nicht als direktdemokratisches Element auf Bundesebene verstanden werden kann, stellt sich die Frage worauf sich die Abstimmungen des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG beziehen. Entgegen dieser weit verbreiteten Auffassung verbieten „weder die Entstehungsgeschichte noch die Bestimmungen des Grundgesetzes über parlamentarische Demokratie noch Art. 20 Abs. 1 und 2 GG die Einführung plebiszitärer Elemente auf der Bundesebene durch ein einfaches Bundesgesetz generell“<sup>164,165</sup>

Das Volk als Souverän übt in Deutschland gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG mittels Abstimmungen als Sachentscheidungen und Wahlen als Personenentscheidungen die Staatsgewalt aus. Wahlen sind in Deutschland auf Bundesebene die einzige direkt vom Volk ausgehende Entscheidungsmöglichkeit über Personen. Sie stellen jedoch gleichzeitig in Ihrer Ausgestaltung in Deutschland keine direktdemokratischen Verfahren dar. Das Grundgesetz sieht darüber hinaus keine weiteren Wahlen durch das Volk selbst vor<sup>166</sup>. Der Bundestag trifft als Repräsentativorgan an seiner Stelle Personenentschei-

---

<sup>161</sup> vgl. *Dreier, Horst* 2006, Rn. 106, S. 83.

<sup>162</sup> Die parlamentarische Demokratie erfüllt als eine Grundform der repräsentativen Demokratie die gleichen Mindestkriterien, wie sie im ersten Kapitel dargelegt wurden. Zu den Formen repräsentativer Demokratie vgl. *von Alemann, Ulrich* 1996a: Parlamentarismus, in: *Nohlen, Dieter*: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), 493-503, S. 493.

<sup>163</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 217.

<sup>164</sup> *Bleckmann, Albert* 1978, S. 222.

<sup>165</sup> vgl. *Hofmann, Hasso* 1995: Bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffs, in: *Hofmann, Hasso* (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Perspektiven: Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen, 146-160, S. 150; vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 222.

<sup>166</sup> vgl. *Hufschlag, Hans-Peter* 1999, S. 39.

dungen. Er wählt den Bundeskanzler gemäß Art. 63 GG und der Bundespräsident wird gemäß Art. 54 GG von der Bundesversammlung gewählt. Dieser ernennt Art. 64 Abs. 1 GG zufolge auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Bundesminister. Daneben werden auch die Richter, denen laut Art. 92 GG die rechtsprechende Gewalt obliegt, durch Organe gewählt, wie es in Art. 95 Abs. 2 GG festgelegt ist. Bundestag und Bundesrat wählen gemäß Art. 94 Abs. 2 Satz 2 GG die Verfassungsrichter. Für direktdemokratische Personenentscheidungen besteht im Rahmen des geltenden Grundgesetzes folglich kein Spielraum, da laut diesem alle Amtsträger der Judikative und Exekutive durch den Bundestag oder andere Organe gewählt bzw. ernannt werden, wie es hier an einigen Beispielen gezeigt wurde.

Neben den Wahlen bilden Abstimmungen gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG das zweite Element der vom Volk ausgehenden Staatsgewalt in der Bundesrepublik. Der Begriff der Abstimmungen über Sachentscheidungen umfasst neben den Verfahren aus der Verfassung heraus, wie sie in Kapitel 3.2.2 betrachtet wurden, grundsätzlich zwei weitere Möglichkeiten. Die Potenziale dieser für die Einführung direktdemokratischer Elemente innerhalb des bestehenden Grundgesetzes, d. h. ohne eine Änderung desselben, werden im Weiteren herausgearbeitet.

#### **4.1.1 Direktdemokratische Elemente durch die Initiative des Volkes**

Die zweite Möglichkeit eine Volksabstimmung über eine Sachfrage zu bewirken, ist die „direkte Demokratie ‚von unten‘“<sup>167</sup>, d. h. Verfahren, die vom Volk selbst herbeigeführt werden. Hierbei gibt es einerseits die „Vetoinitiative“<sup>168</sup>, welche ein vom Volk initiiertes Referendum über ein bereits vom Parlament beschlossenes Gesetz darstellt und dieses entweder annimmt oder ablehnt. Dieses Verfahren ist beispielsweise aus der Schweiz bekannt und in ähnlicher, abgeschwächter Form in Hamburg und Rheinland-Pfalz möglich.<sup>169</sup> Neben der Vetoinitiative ist es andererseits auch möglich, dass das Volk selbst ein Gesetz vorschlägt, wie es in allen deutschen Bundesländern möglich ist. Nicht ohne Grund wird die Möglichkeit der Volksgesetzgebung in Deutschland primär mit direkter Demokratie in Verbindung gebracht, obwohl diese bei weitem nicht die einzige Form dieser ist.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Decker, Frank 2013, S. 13.

<sup>168</sup> Decker, Frank 2013, S. 13.

<sup>169</sup> vgl. Decker, Frank 2013, S. 13.

<sup>170</sup> vgl. Decker, Frank 2013, S. 14.

Diese Elemente direkter Demokratie „von unten“ sind auf der Bundesebene im Rahmen des Grundgesetzes nicht möglich. Der Grund dafür liegt darin, dass die Kompetenz zur Gesetzesinitiative laut Art. 76 Abs. 1 GG ausschließlich bei der Bundesregierung, dem Bundestag oder dem Bundesrat liegt. Eine Volksinitiative ist dagegen im Rahmen des bestehenden Grundgesetzes nicht möglich. Das Initiativrecht ist freilich nur formal bei diesen Organen anzusiedeln, da der Artikel darüber schweigt, wer den inhaltlichen Anstoß zu einem Gesetz gibt und dieser unter anderem von Bürgern kommen kann. Für ein initiatives Verfahren, das zum Einbringen eines Entwurfes führt, ist jedoch eines der im Art. 76 GG ausgewiesenen Organe erforderlich. Die Bürger haben zwar beispielsweise durch Petitionen, wie sie in Art. 17 GG festgeschrieben sind, auch einen geregelten Einfluss darauf, können jedoch nicht entscheiden, ob eine Vorlage in den Bundestag eingebracht wird.<sup>171</sup>

Aufgrund der fehlenden Kompetenzzuweisung an das Volk eröffnen sich im Rahmen des bestehenden Grundgesetzes für diese Art der direkten Demokratie keine Ergänzungsmöglichkeiten. Dies betrifft auch die Möglichkeit, Personen direkt abzuwählen, da diese ebenfalls auf einer Initiative des Volkes beruhen<sup>172</sup>. Zudem wählt das Volk auf Bundesebene keine Amtsträger direkt und hat damit auch keinen direkten Zugriff auf deren Abwahl.

Initiativelemente müssten, beispielsweise als Volksbegehren oder Volksentscheide wie sie auf Länderebene existieren, erst noch in das Grundgesetz eingeführt werden. Es wäre also eine Verfassungsänderung notwendig.<sup>173</sup> Aufgrund des hier gesetzten Vorhabens, die Möglichkeiten im Rahmen des bestehenden Grundgesetzes zu analysieren, kann die Initiative des Volkes keine weitere Berücksichtigung finden.

#### **4.1.2 Direktdemokratische Elemente durch Staatsorgane**

Als dritte Variante besteht die „direkte Demokratie ‚von oben‘“<sup>174</sup>, bei der die Regierung oder das Parlament eine Abstimmung des Volkes auslösen können. Wann es dazu kommt, bestimmen die jeweiligen Organe nach eigenem Ermessen. In Deutschland ist das Instrument nur in wenigen Bundesländern gebräuchlich, kam jedoch jüngst für den

---

<sup>171</sup> vgl. Kersten, Jens 2013: Art. 76, in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 5, München, Rn. 27, S. 25 f.

<sup>172</sup> vgl. Decker, Frank 2013, S. 12 f.

<sup>173</sup> vgl. Dreier, Horst 2006, Rn. 110, S. 84; vgl. Decker, Frank 2013, S. 14f.

<sup>174</sup> Decker, Frank 2013, S. 12.

Volksentscheid über das Infrastrukturprojekt "Stuttgart 21" zum Einsatz, den die baden-württembergische Landesregierung selbst ansetzte.<sup>175</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Kompetenz zum Beschluss von Gesetzen auf Bundesebene gemäß Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG rein formal nur beim Bundestag<sup>176</sup>. Eine Gesetzgebung durch das Volk ist demnach nicht im Grundgesetz vorgesehen, weshalb ein allgemeines Gesetz, welches Volksabstimmungen „von oben“ einführt, nur konsultativer Art sein könnte, sofern es ohne Verfassungsänderung auskommen soll<sup>177</sup>. Da im Rahmen dieser Arbeit jedoch die Entscheidung durch das Volk selbst als Kriterium für direktdemokratische Verfahren gilt, kann ein rein beratendes Instrument nicht dazugezählt werden. Ein allgemeines Gesetz zur Einführung nicht-konsultativer Abstimmungen wäre aufgrund der Regelungen zur Gesetzgebung in Art. 76-78 GG nur durch eine Verfassungsänderung möglich<sup>178</sup> und wird deshalb in dieser Arbeit nicht behandelt.

Neben der allgemeinen Einführung in Form eines Gesetzes besteht jedoch noch eine weitere Möglichkeit direktdemokratische Verfahren in das System der Bundesrepublik zu integrieren. Die „punktuelle gesetzliche Anordnung, plebiszitäre Willensbekundungen der Staatsbürger einzuholen“<sup>179</sup> wäre im Rahmen des geltenden Grundgesetzes möglich und müsste „nicht rein konsultativ-informativ bleiben“<sup>180</sup>.

Der Bundestag als gesetzgebendes Staatsorgan kann sich in einer konkreten Sachentscheidungen auf zwei Arten an die direktdemokratische durch das Volk getroffene Entscheidung binden. Es wäre denkbar, dass „die Parlamentarier in einer nach den Maßstäben parteienstaatlicher Demokratie freien Entscheidung sich einem vor dem Gesetzesbeschluß(!) einzuholenden Votum des Volkes unterwerfen“<sup>181</sup>.

Der Bundestag ist gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht an Weisungen und Aufträge gebunden. Wenn sich die Abgeordneten vorher und freiwillig dazu entscheiden, dem Votum des Volkes in einer konkreten Sachentscheidung zu folgen, ist dem freien Mandat damit nicht widersprochen. In „besonderen Fällen“ könnten Abstimmungen des Volkes „durch das Prinzip des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) sogar gefordert sein, um

---

<sup>175</sup> vgl. *Decker, Frank* 2013, S. 12.

<sup>176</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 219.

<sup>177</sup> vgl. *Dreier, Horst* 2006, Rn. 111, S. 85.

<sup>178</sup> vgl. *Hofmann, Hasso* 1995, S. 159.

<sup>179</sup> *Hofmann, Hasso* 1995, S. 159.

<sup>180</sup> *Hofmann, Hasso* 1995, S. 160.

<sup>181</sup> *Hofmann, Hasso* 1995, S. 160.

die Abgeordneten vom ‚Druck der Interessensverbände, der Fraktion, der Presse, von Demonstrationen und Bürgerinitiativen‘ zu befreien.“<sup>182</sup>

Eine nur punktuell, selbst und in freier Entscheidung auferlegte Bindung des Bundestages in einer Sachentscheidung über ein Gesetz wird von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verboten. Auch würde der Bundestag damit nicht etwa die Gesetzgebungskompetenz unzulässiger Weise übertragen, sondern bleibt selbst formal Gesetzgeber und entspricht damit dem Grundgesetz. Er bindet sich in einer einzelnen Entscheidung selbst und freiwillig, an das Votum des Volkes, das damit letztlich über das Gesetz entscheidet, welches der Bundestag daraufhin formal beschließt.<sup>183</sup>

Die für einen formalen Gesetzesbeschluss freiwillig und vorher selbst auferlegte Bindung des Bundestages an die Abstimmungsentscheidung des Volkes stellt also eine Möglichkeit dar, im Rahmen des geltenden Grundgesetzes ein direktdemokratisches Element auf Bundesebene zu nutzen.

Darüber hinaus wäre es dem Bundestag möglich ein von ihm selbst beschlossenes Gesetz „unter die aufschiebende Bedingung nachträglicher Annahme der Staatsbürger“<sup>184</sup> zu stellen. Dies wäre mit der Gesetzgebung durch den Bundestag, wie sie Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG regelt, vereinbar, da er dieses Gesetz selbst beschließt, wenn er es auch unter die Bedingung stellt, dass das Volk im Nachhinein zustimmt.<sup>185</sup> Das Inkrafttreten des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes hängt schließlich von der Entscheidung des Volkes ab und ist insofern als direktdemokratisches Element zu verstehen. Grundsätzlich und formal bleibt die Gesetzgebungskompetenz jedoch weiterhin bei Bundestag, weshalb es hierfür keiner Verfassungsänderung bedarf.

Mit einem vom Bundestag beschlossenen Gesetz, dessen Inkrafttreten von der nachträglichen Abstimmung des Volkes abhängt, besteht eine weitere punktuelle Ergänzungsmöglichkeit direkter Demokratie im Rahmen des Grundgesetzes.

Als Möglichkeit der direkten Demokratie „von oben“ ist es auch denkbar, dass die Regierung das Recht erhält, Abstimmungen des Volkes gleich welcher Art zu initiieren. Diese Möglichkeit besteht jedoch nur für den Bundestag, da die grundgesetzlichen Regelungen

---

<sup>182</sup> Hofmann, Hasso 1995, S. 150.

<sup>183</sup> vgl. Hofmann, Hasso 1995, S. 150, 160; vgl. Bleckmann, Albert 1978, S. 219.

<sup>184</sup> Hofmann, Hasso 1995, S. 160.

<sup>185</sup> vgl. Hofmann, Hasso 1995, S. 150, 160; vgl. Bleckmann, Albert 1978, S. 219.



ihm die Kompetenz zur Gesetzgebung verleiht.<sup>186</sup> Im repräsentativen, parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland besitzt die Bundesregierung als Exekutive zwar ein Initiativrecht, ist aber nicht berechtigt Gesetze zu beschließen:

„Mit Rücksicht auf die grundgesetzliche Regelung der Gesetzesinitiative und des Gesetzgebungsbeschlusses wie im Hinblick auf das Prinzip parlamentarischer Repräsentation kommt auch insoweit freilich nur eine Befragung des Volkes durch den Bundestag in Betracht.“<sup>187</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen also zwei mögliche Verfahrensweisen für die punktuelle Ergänzung von Elementen der direkten Demokratie „von oben“ innerhalb des geltenden Grundgesetzes. Diese können nicht die „klassische Form der Volksgesetzgebung“<sup>188</sup> haben, sondern müssen rein punktuell bleiben. Eine „regelmäßige Kontroll- und Mitgestaltungsfunktion“<sup>189</sup> würde dazu führen, dass das repräsentative System abgelöst wird. Zudem wäre dies nur durch eine Verfassungsänderung möglich.<sup>190</sup>

Der direkte Einfluss des Volkes ist dabei auf die Abstimmung über einen vorher von den gemäß dem Grundgesetz zuständigen Stellen ausgearbeiteten und im Bundestag bearbeiteten Entwurf beschränkt. Es hat keine Beteiligung am formellen Prozess der Gesetzgebung, d. h. beispielsweise darauf, ob über ein Gesetz abgestimmt wird und wie dieses inhaltlich ausgestaltet ist.<sup>191</sup> Diese Kompetenzen obliegen weiterhin dem Bundestag bzw. den zur Initiative berechtigten Organen.

Das freie Mandat der Abgeordneten wird von diesen punktuellen Verfahren nicht angegriffen, da die Repräsentanten selbst entscheiden, wann Sie eine Abstimmung an das Volk geben. Ein gewisser Einfluss und Druck auf die Willensbildung der Abgeordneten entsteht, wenn sie sich für eine Abstimmung entscheiden. Dies widerspricht aber dem freien Mandat nicht und stellt keineswegs den einzigen Einfluss auf die Repräsentanten dar. Bei der Volksabstimmung nach einem Gesetzesbeschluss würden die Abgeordneten in jedem Fall frei entscheiden können und sich dabei damit einverstanden erklären, dass das Inkrafttreten dieses einen Gesetzes der Zustimmung des Volkes bedarf. Wenn die Abstimmung des Volkes vor dem Beschluss eines Gesetzes stattfindet, würden die Re-

---

<sup>186</sup> vgl. *Hofmann, Hasso* 1995, S. 159 f.; vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 219; vgl. *Möstl, Markus* 2013: Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72: Repräsentative Demokratie in der Krise?*, Berlin/Boston, 355-410 S. 383 f.

<sup>187</sup> *Hofmann, Hasso* 1995, S. 159.

<sup>188</sup> *Hofmann, Hasso* 1995, S. 150.

<sup>189</sup> *Möstl, Markus* 2013, S. 362, 368.

<sup>190</sup> vgl. *Hofmann, Hasso* 1995, S. 150 f.; vgl. *Möstl, Markus* 2013, S. 368.

<sup>191</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 220.

präsentanten sich freiwillig und vorher willentlich für die Bindung an das Votum des Volkes entscheiden. Diese Bindung geschähe freiwillig, also ohne rechtliche Grundlage und die Entscheidung wäre damit jederzeit frei. Somit wäre das freie Mandat nicht verletzt, wenn die Entscheidung der Repräsentanten auch nicht ganz frei von Einflüssen wäre.<sup>192</sup>

Im Kommentar zum Grundgesetz argumentiert Dreier gegen die Möglichkeit dieser direktdemokratischen Elemente im Rahmen des Grundgesetzes, dass man „bei der vorherigen Volksabstimmung wegen der sachlichen Nähe zu den Volksgesetzgebungsverfahren ohne eine Verfassungsänderung nicht auskommen“<sup>193</sup> wird. Hierfür werden jedoch keine weiteren Gründe oder Argumente genannt, die sich auf das Grundgesetz selbst beziehen. Insgesamt ist dieser Frage eher wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden, obwohl für diese Art direkter Demokratie im Vergleich zu den Verfahren „von unten“ größere Potenziale im Grundgesetz vorhanden sind<sup>194</sup>.

Es ist, wie erläutert, nicht Ziel dieser Arbeit, eine definitive Entscheidung zu treffen, ob solche punktuellen Ergänzungen durch direktdemokratische Elemente zulässig sind. Diese Entscheidung obliegt schließlich im Falle einer Realisierung dem Bundesverfassungsgericht<sup>195</sup>. Vielmehr soll gezeigt werden, dass im Rahmen des bestehenden Grundgesetzes durchaus Möglichkeiten für direktdemokratische Ergänzungen bestehen, die von diesem selbst nicht von vornherein ausgeschlossen werden und ihm nicht offensichtlich zuwider laufen. Dies ist für die erläuterten Ergänzungen der Fall, da weder die Regelungen des Grundgesetzes über das Gesetzgebungsverfahren noch die Ausübung der Staatsgewalt dies verbieten. Darüber hinaus schließen auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, die Regelungen des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und der Verfassungsvorbehalt diese nicht aus<sup>196</sup>.

Unabhängig von einer empirischen Wahrscheinlichkeit oder Möglichkeit der beschriebenen Ergänzungen, hätten die beschriebenen Potenziale für das System der Bundesrepublik unweigerlich Folgen, welche im folgenden Abschnitt näher betrachtet werden.

---

<sup>192</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 219 f..

<sup>193</sup> vgl. *Dreier, Horst* 2006, Rn. 112, S. 85.

<sup>194</sup> vgl. *Decker, Frank* 2013, S. 19f..

<sup>195</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 221.

<sup>196</sup> Im Rahmen dieser Arbeit konnte nicht detailliert auf alle genannten Punkte eingegangen werden. Siehe dazu den Aufsatz von *Bleckmann, Albert* 1978, S. 222 f..

## 4.2 Mögliche Konsequenzen der Nutzung der Potenziale

Direkte und repräsentative Demokratie unterscheiden sich, wie im zweiten Kapitel dieser Arbeit dargelegt wurde, anhand mehrerer Kriterien deutlich und sind in ihrer Ausgestaltung gegensätzlich. In der Bundesrepublik Deutschland sind bislang keine direktdemokratischen Verfahren vorhanden. Trotzdem sind innerhalb des bestehenden Grundgesetzes an einzelnen Stellen punktuelle Ergänzungen durch direktdemokratische Elemente möglich. Aufgrund der in den beiden Formen der Demokratie angelegten Gegensätzlichkeit, können derartige Ergänzungen und damit Vermischungen der Systeme dazu führen, dass Konsequenzen auftreten, die essentielle Grundbedingungen des repräsentativen Systems beeinflussen. Im folgenden Abschnitt werden mögliche Konsequenzen der herausgearbeiteten Potenziale direkter Demokratie im Grundgesetz der Bundesrepublik anhand der idealtypischen Merkmale diskutiert.

### 4.2.1 Eine Frage der Volkssouveränität

Zunächst sind mit der Abgabe der Entscheidung über ein konkretes Gesetz durch den Bundestag an das Volk Konsequenzen möglich, die im Verständnis der Volkssouveränität begründet sind. Die Entscheidungen der Repräsentanten sind in der Bundesrepublik Deutschland an den Rahmen der Verfassung gebunden. Gesetze dürfen dieser also nicht widersprechen und eine Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht muss für Gesetzesbeschlüsse in jedem Fall möglich sein. Es besteht eine von der Verfassung eingeschränkte Volkssouveränität. Bei Gesetzen, die auf direktdemokratisch durch das Volk getroffenen Entscheidungen beruhen – sei es als Abstimmung vor dem formalen Gesetzesbeschluss oder danach –, müsste dies ebenfalls gelten, da diese formal vom Bundestag verabschiedet werden.

Aufgrund der direkten Legitimation solcher Entscheidungen durch das Volk, ist das Gesetz von höchster Stelle, also dem Souverän selbst legitimiert. Eine Überprüfung durch das Verfassungsgericht müsste zwar stattfinden, jedoch ist die in der Abstimmung geäußerte Willensbekundung der Mehrheit des Volkes „die oberste Instanz des Staates, die absolut, also ohne Bindung an die Verfassung entscheidet“<sup>197</sup>. Deshalb besteht die Gefahr, dass „die Staatsorgane und insbesondere das BVerfG [Bundesverfassungsgericht] sich diesen Tendenzen nicht mehr widersetzen, dem GG keine Achtung mehr verschaf-

---

<sup>197</sup> Bleckmann, Albert 1978, S. 220.

fen könnten oder wollten.“<sup>198</sup> Diese könnten die Überprüfung eines durch das Volk selbst legitimierten Gesetzes auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz nicht für notwendig erachten<sup>199</sup>. Die im Grundgesetz festgelegte Normenhierarchie, die ein Grundbaustein des repräsentativen Systems der Bundesrepublik ist, würde dadurch aufgebrochen.

In der Folge könnte das Prinzip der Gewaltenteilung in der deutschen repräsentativen Demokratie beeinflusst und als letzte Konsequenz teilweise ausgehebelt werden, da das Volk dann ohne Kontrolle und Begrenzung entscheiden könnte. Abstimmungen könnten in den beschriebenen Verfahren nur vom Bundestag anberaumt werden. Gerade in verfassungsrechtlichen Grenzfällen besteht hier die Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht und die Verfassung über die Volksabstimmung indirekt umgangen werden. In solchen Grenzfällen sind die Aushebelung der Gewaltenteilung und der Kontrolle als weit aus folgenreicher für das repräsentative System der Bundesrepublik zu bewerten.

Das in Deutschland zugrunde gelegte Prinzip der Rechtsstaatlichkeit<sup>200</sup>, also der Begrenzung der Staatsgewalt durch die Verfassung und Gewaltenteilung, läuft Gefahr aufgrund der Legitimation einer Entscheidung durch das Volk als Souverän, unterlaufen zu werden und in den Hintergrund zu geraten<sup>201</sup>. In einem Rechtsstaat „kann es einen vom Recht und insbesondere von der Verfassung gelösten Souverän – und sei es das Volk selbst – nämlich nicht mehr geben.“<sup>202</sup>

Angelegt ist diese Gefahr für das Repräsentativsystem in der unterschiedlichen Konzeption des Gesamtinteresses, welches in der direkten Demokratie unkontrollierbar aus dem Volkswillen abgeleitet, während es in der repräsentativen Demokratie von den Repräsentanten ermittelt wird und auf Verfassungskonformität überprüft wird.

#### 4.2.2 Die Legitimation der Repräsentanten

Des Weiteren kann die Abgabe der Entscheidung an das Volk auch für die Repräsentanten Konsequenzen haben. Mit dem Referendum über einen Gesetzesentwurf vor oder nach dem Beschluss durch den Bundestag selbst, geben diese die letztgültige Entscheidung über ein Gesetz wieder zurück an das Volk.

---

<sup>198</sup> Bleckmann, Albert 1978, S. 220;

<sup>199</sup> vgl. Bleckmann, Albert 1978, S. 220.

<sup>200</sup> vgl. Schulze-Fielitz 2006, Rn. 38, S. 194 f..

<sup>201</sup> vgl. Bleckmann, Albert 1978, S. 220.

<sup>202</sup> Bleckmann, Albert 1978, S. 223.

Dies widerspricht dem Grundprinzip der Repräsentation, demzufolge die Bürger die Repräsentanten zu Entscheidungen in ihrem Namen autorisieren und selbst als Kollektiv darüber hinaus nicht an Entscheidungen beteiligt sind.

Als Folge dieser Abgabe der Entscheidung an das Volk besteht die Gefahr, dass die Legitimation der Repräsentanten infrage gestellt wird. Diese geben eine Entscheidung, beispielsweise in schwierigen Fällen, an das Volk ab und können damit auch nicht mehr für diese verantwortlich gemacht werden.

Repräsentative Demokratie zeichnet sich gerade durch die freie Abwägung und die hohe Urteilsfähigkeit der Repräsentanten aus und will damit die Verfolgung des Gesamtinteresses erreichen. Dies kann auch zu Entscheidungen führen, die vom empirischen Volkswillen abweichen. Genau darin kann der große Vorteil dieser gegenüber der direkten Abstimmung gesehen werden, in der das Gesamtinteresse aus dem per Abstimmung geäußerten Volkswillen direkt abgeleitet wird.

Durch eine Abgabe der Entscheidung an das Volk würde genau dieser Vorteil der intensiven und geübten Abwägung durch Repräsentanten wieder abgeschafft werden, da das Volk letztlich entscheidet und dabei möglicherweise von anderen Überlegungen als dem Gesamtinteresse geleitet ist<sup>203</sup>. Da der Bundestag bei diesem Verfahren selbst entscheiden kann, wann er eine Abstimmung anberaumt, besteht diese Gefahr der Verantwortungsabgabe<sup>204</sup> durchaus mehr als bei einem gesetzlich geregelten Einsatzbereich für direktdemokratische Verfahren.

Auch wenn der Bundestag selbst kein Interesse daran hat, seine Macht dauerhaft abzugeben<sup>205</sup>, ist diese Gefahr nicht von der Hand zu weisen. Sie entsteht aus dem Spannungsfeld, das in der unterschiedlichen Funktionslogik repräsentativer und direkter Demokratie angelegt ist.

### 4.2.3 Schlussfolgerungen

Mit der Einführung der beschriebenen punktuellen Abstimmungen kommt letztlich die Gefahr auf, dass „dem parlamentarischen System die ihm durch das GG zugewiesene führende Rolle im Entscheidungsprozess verloren geht“<sup>206</sup> und damit der Vorrang der

---

<sup>203</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 222; vgl. *Möstl, Markus* 2013, S. 364.

<sup>204</sup> vgl. *Möstl, Markus* 2013, S. 363.

<sup>205</sup> vgl. *Hofmann, Hasso* 1995, S. 160.

<sup>206</sup> *Bleckmann, Albert* 1978, S. 220.

repräsentativen Demokratie in der Bundesrepublik abgemildert oder gar ausgeschaltet wird.

Die Aushebelung der Gewaltenteilung, die nicht mehr durch die Verfassung begrenzte Gesetzgebung, die Verantwortungsabgabe der Repräsentanten und die fehlende Abwägung der Abgeordneten sind weitreichende Konsequenzen. Dadurch werden grundlegende Prinzipien der repräsentativen Demokratie unterlaufen und in äußerster Konsequenz ersetzt.

Es kann als wahrscheinlich gelten, dass die erläuterten Ergänzungsmöglichkeiten nur dann stattfinden werden, wenn entweder die Legitimität einer weniger umstrittenen Entscheidung erhöht werden soll oder es sich um einen Grenzfall handelt. Grund hierfür ist die parteienstaatliche Struktur der Bundesrepublik und das Interesse der Mehrheit im Parlament, ihre Macht zu behalten.<sup>207</sup> Da die empirische Nutzung dieser Verfahren letztlich nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden kann, wurde hierauf nicht näher eingegangen. Vielmehr sind die möglichen Folgen für das repräsentative System der Bundesrepublik thematisiert worden.

Freilich sind die Gefahren umso höher, je häufiger diese direktdemokratischen Elemente genutzt werden. Eine einzelne bzw. seltene Nutzung der beschriebenen Verfahren läuft weniger Gefahr, die Prinzipien repräsentativer Demokratie zu unterlaufen<sup>208</sup>. Die Intensität und der Einsatzbereich der Nutzung sind jedoch nicht festgelegt und damit auch nicht begrenzt, wenn direktdemokratische Verfahren nicht durch ein Gesetz für bestimmte Bereiche geregelt sind, sondern mittels punktueller Ergänzungen von der jeweiligen Entscheidung des Bundestages abhängig sind. Es wären beispielsweise auch Abstimmungen über Finanzfragen möglich, bei der die Gefahr der Orientierung an individuellen Vorteilen besteht<sup>209</sup>. Darüber hinaus ist es auch denkbar, dass die Abgeordneten eine Entscheidung nur aufgrund des Drucks in der Öffentlichkeit an das Volk abgeben. Letztlich ist der Bundestag für die Intensität der Nutzung dieser Verfahren verantwortlich. In dieser formalen Unbegrenztheit besteht die größte Gefahr dieser Verfahren. Es ist nicht anzunehmen, dass der Bundestag die Entscheidung oftmals an das Volk abgibt, jedoch kann es letztlich auch nicht ausgeschlossen werden.

---

<sup>207</sup> vgl. *Hofmann, Hasso* 1995, S. 160.

<sup>208</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 221.

<sup>209</sup> vgl. *Bleckmann, Albert* 1978, S. 222.

Wenn man von einer verantwortlichen Nutzung ausgeht – was nicht selbstverständlich ist – kann das Referendum sicherlich auch eine positive Wirkung erzielen. Bei Entscheidungen, bei denen zur Legitimitätserhöhung die Zustimmung des Volkes eingeholt wird, kann dies möglicherweise gewinnbringend für das bestehende parlamentarische System sein.

Schließlich ist für die Nutzung der direktdemokratischen Potenziale des Grundgesetzes ausschlaggebend, dass „der parlamentarischen Demokratie die Hauptrolle im politischen Willensbildungsprozeß(!) zukommen muß(!) [und den Abstimmungen] nur eine untergeordnete Rolle zugewiesen werden darf.“<sup>210</sup> Die direktdemokratischen Elemente sollten deshalb die Ausnahme bleiben<sup>211</sup>. Diese Balance ist beim Charakter der beschriebenen Ergänzungen aufgrund der fehlenden Regelungen nicht gesichert und deshalb kann die Gefahr des Unterlaufens und der Aushebelung des Repräsentativsystems nicht ausgeschlossen werden.

---

<sup>210</sup> Bleckmann, Albert 1978, S. 222.

<sup>211</sup> vgl. Möstl, Markus 2013, S. 367 f..

## 5. Resümee

Direkte und repräsentative Demokratie bilden, wie die idealtypische Gegenüberstellung im zweiten Kapitel gezeigt hat, gegenteilige Konzeptionen. Aus den unterschiedlichen Funktionsweisen und Prinzipien der Systeme resultieren bei einer Kombination dieser möglicherweise Konsequenzen, die jeweils am konkreten Fall untersucht werden müssen. In der vorliegenden Arbeit ist dies anhand der Bundesrepublik Deutschland geschehen. Als repräsentative Demokratie nutzt die Bundesrepublik auf Bundesebene bisher keine direktdemokratischen Elemente, obwohl diese vom Grundgesetz nicht generell ausgeschlossen werden. Während die Einführung der klassischen Volksgesetzgebung in Deutschland nur mittels einer eher nicht zu erwartenden Änderung des Grundgesetzes möglich ist, erschöpfen sich darin die Möglichkeiten für direktdemokratische Verfahren nicht.

Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung besteht auch ohne eine Grundgesetzänderung die Möglichkeit, direktdemokratische Elemente im System der Bundesrepublik zu nutzen. Die punktuelle Ergänzung durch eine Abstimmung des Volkes, die nur vom Bundestag jeweils vor oder nach einem Gesetzesbeschluss angesetzt werden kann, wird vom Grundgesetz nicht ausgeschlossen und steht diesem nicht entgegen.

Mit punktuellen direktdemokratischen Ergänzungen besteht eine Chance den Entscheidungen im repräsentativen System durch die Abstimmung des Volkes eine höhere Legitimität zu verschaffen und damit die bestehende Demokratie zu stärken. Gleichzeitig sind die Gefahren, die sich aus diesen punktuellen Ergänzungen für das repräsentative System der Bundesrepublik ergeben, nicht zu unterschätzen. Der Einsatz dieser Elemente ist ihrem Charakter nach nicht begrenzt und kann nur vom Bundestag gesteuert werden. Dieser wäre dementsprechend für eine verantwortliche Nutzung der Verfahren zuständig und müsste gewährleisten, dass das Repräsentativsystem nicht unterlaufen und als vorherrschendes Prinzip abgelöst wird.

Wie sich das Spannungsverhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie auf das deutsche Repräsentativsystem auswirkt, kann letztlich nur die praktische Umsetzung der erläuterten Verfahren zeigen. Das Ziel dieser Arbeit war es nicht, die Einführung der Ergänzungen rechtlich umfassend abzusichern oder die daraus entstehenden Folgen vorherzusagen. Vielmehr sollte herausgestellt werden, dass aus den punktuellen direktdemokratischen Ergänzungen möglicherweise Konsequenzen für das System der



Bundesrepublik Deutschland resultieren, die in den beiden unterschiedlichen Demokratieformen angelegt sind. Dies darf bei der Vermischung von direkter und repräsentativer Demokratie nicht vernachlässigt werden.

Auch bei der viel präsenteren Diskussion um die Einfügung direktdemokratischer Elemente mittels Grundgesetzänderung, sollte dies nicht außer Acht gelassen werden. Solch umfassende Änderungen – wie beispielsweise die Einführung eines Initiativrechts für das Volk – würden das bundesdeutsche Repräsentativsystem weitaus tiefgreifender verändern. Da die repräsentativen Grundzüge dadurch noch mehr als bei den hier behandelten Potenzialen in Frage gestellt werden würden<sup>212</sup>, sollten die möglichen Konsequenzen für das System der Bundesrepublik dabei besondere Berücksichtigung finden.

---

<sup>212</sup> vgl. *Möstl, Markus* 2013, S. 361 f.; vgl. *Schmitt, Carl* 1927, S. 51.

## Literaturverzeichnis

- *Abromeit, Heidrun* 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift 36, 49-66.
- *Adams, Angela und Willi Paul* (Hrsg.) 1994: Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist-Artikel, Paderborn.
- *Bleckmann, Albert* 1978: : Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, in: Juristenzeitung 33, 7: 217-223.
- *Boldt, Hans* 1975: Staat und Souveränität, in: *Brunner, Otto/ Conze, Werner/ Koselleck, Reinhart* (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Stuttgart, 1-154.
- *Brunhöber, Beatrice* 2010: Die Erfindung „demokratischer Repräsentation“ in den Federalist Papers, Tübingen.
- *Conze, Werner* 1972: Demokratie, in: *ders./Brunner, Otto/ Koselleck, Reinhart* (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, Stuttgart, 821-899.
- *Decker, Frank* 2012: Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie – das Beispiel Stuttgart 21, in: *Braun, Stephan/ Geisler, Alexander* (Hrsg.): Die verstimimte Demokratie, Wiesbaden, 208-217.
- *Decker, Frank* 2013: Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: *Mörschel, Tobias/ Efler, Michael* (Hrsg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden, 11-20.
- *Dreier, Horst* 2006: Art. 20 (Demokratie), in: *ders.* (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd. II (2. Auflage), Tübingen, 26-105.
- *Dreier, Horst/ Wittreck, Fabian* 2010: Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: *Feld, Lars P./ Huber, Peter M./ Jung, Otmar/ Welzel, Christian/ Wittreck, Fabian* (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden, 11-39.
- *Dueso, Giuseppe* 2003: Repräsentative Demokratie: Entstehung, Logik und Aporien ihrer Grundbegriffe, in: *Schmitt, Karl* (Hrsg.): Herausforderungen der repräsentative Demokratie, Baden-Baden, 11-36.
- *Fetscher, Iring* 1985: Politisches Denken im Frankreich des 18. Jahrhunderts, in: *ders./ Münkler, Herfried* (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 3, München, 423-528.
- *Fraenkel, Ernst* 1958: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen.
- *Grzeszick, Bernd* 2013: Art. 20: II. Die Verfassungsentscheidung für die Demokratie, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München.
- *Grzeszick, Bernd* 2013a: Art. 20: V. Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München.
- *Guggenberger, Bernd* 1996: Eintrag ‚Demokratie/Demokratietheorie, in: *Nohlen, Dieter*: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), 80-90.

- *Herdegen, Matthias* 2013: Art.146: VI. „Freie Entscheidung des deutschen Volkes“, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 7, München.
- *Herzog, Roman/ Grzeszick, Bernd* 2013: Art. 20: VI. Die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München.
- *Herzog, Roman/ Grzeszick, Bernd* 2013a: Art.20: IX. Das positiviertete Widerstandsrecht (Absatz IV), in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 3, München.
- *Hofmann, Hasso* 1974: Repräsentation, Berlin, 146-160.
- *Hofmann, Hasso* 1995: Bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffs, in: *ders.* (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Perspektiven: Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen, 146-160.
- *Hufschlag, Hans-Peter* 1999: Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische Konsequenzen direkter Demokratie im vereinten Deutschland, Baden-Baden.
- *Kersten, Jens* 2013: Art. 76, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 5, München.
- *Klein, Hans H.* 2013: Art. 38, in: *Maunz, Theodor/ Dürig, Günter* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Bd. 4, München.
- *Kost, Andreas* 2013: Direkte Demokratie (2. Auflage), Wiesbaden.
- *Kranenpohl, Uwe* 2003: Rousseau vs. Hamilton: Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, in: *Schmitt, Karl* (Hrsg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, 157-174.
- *Krüper, Julian* 2013: Repräsentative Demokratie in der Krise? in: *Juristenzeitung* 68, 10: 514-516.
- *Lösche, Peter* 1996: Direkte Demokratie, in: *Nohlen, Dieter*: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), München, 108-110.
- *Maier, Hans* 2007: Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), in: *Maier, Hans/ Denzer, Horst*: Klassiker des Politischen Denkens, Bd. 2 (3. Auflage), 57-72.
- *Mill, John Stuart* 1861: Betrachtungen über die Repräsentative Demokratie, übers. v. Hannelore Irle-Dietrich 2005, Paderborn.
- *Mörschel, Tobias/ Efler, Michael* 2013: Direkte Demokratie auf Bundesebene. Einleitung, in: *ders.* (Hrsg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden, 7-10.
- *Morlok, Martin* 2006: Artikel 38, in: *Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd. II, 2. Auflage, Tübingen, 950-1025.
- *Möstl, Markus* 2013: Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72: Repräsentative Demokratie in der Krise?, Berlin/Boston, 355-410.

- Münkler, Herfried: Die rasenden Politiker, in: Der Spiegel 29/2012, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-87347252.html> (zuletzt abgerufen am 24.06.2014).
- Neumann, Peter 2006: Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Köln.
- Podlech, Adalbert 1984: Repräsentation, in: Brunner, Otto/ Conze, Werner/ Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, Stuttgart, 509-547.
- Rittger, Gebhard 1992: Der Streit um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Rousseau, Jean Jacques 1762: Der Gesellschaftsvertrag, übers. v. Hermann Denhardt, 2005, Frankfurt am Main.
- Schiller, Theo 2012: Direkte Demokratie – die mühsame Öffnung zum Volksentscheid, in: Braun, Stephan/ Geisler, Alexander (Hrsg.): Die verstimmte Demokratie, Wiesbaden, 199-207.
- Schmitt, Carl 1927: Volksentscheid und Volksbegehren: Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin und Leipzig.
- Schmitt, Carl 1970: Verfassungslehre, Berlin, unveränderter Nachdruck der ersten Auflage von 1928.
- Schuler-Harms/Margarete 2013: Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72: Repräsentative Demokratie in der Krise?, Berlin/Boston, 418-465.
- Schulze-Fielitz, Helmuth 2006: Art. 20 (Rechtsstaat), in Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd.II, 2. Auflage, Tübingen, 170-277.
- Shell, Kurt L. 1971: Einleitung, in: Mill, John Stuart 1861: Betrachtungen über die Repräsentative Demokratie, übers. v. Hannelore Irle-Dietrich 2005, Paderborn, 7-24.
- Stettner, Rupert 2006: Art. 77, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Bd. II, 2. Auflage, Tübingen, 1738-1753.
- von Alemann, Ulrich 1996: Repräsentation, in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), 655-659.
- von Alemann, Ulrich 1996a: Parlamentarismus, in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik (4. Auflage), 493-503.
- Wittrock, Philipp: Koalitionsverhandlungen: CDU beerdigt Pläne für Volksabstimmungen, in Spiegel-Online, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/koalitionsverhandlungen-cdu-lehnt-volksabstimmungen-ab-a-933139.html> (zuletzt abgerufen am 24.06.2014).

## **Eigenständigkeitserklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Unterschrift

München, den 7. Juli 2014