

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 526**

# **Das konsultative Referendum**

**Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und  
-vergleichende Untersuchung**

**Von**

**Dr. Ulrich Rommelfanger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ULRICH ROMMELFANGER**

**Das konsultative Referendum**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 526**

# **Das konsultative Referendum**

**Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und  
-vergleichende Untersuchung**

**Von**

**Dr. Ulrich Rommelfanger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Rommelfanger, Ulrich:**

Das konsultative Referendum: e. verfassungstheoret., -rechtl.  
u. -vgl. Unters. / von Ulrich Rommelfanger. – Berlin: Duncker  
u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 526)

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06374-0

NE: GT

*Meinen Eltern*



## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit hat im Sommersemester 1987 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation vorgelegen. Literatur und verfassungsvergleichende Auswertung befinden sich auf dem Stand von April 1987.

Zutiefst verpflichtet bin ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Thomas Würtenberger. Von ihm habe ich während meiner Tätigkeit als Assistent eine großzügige Förderung erfahren; sein Rat und stete Betreuung haben das Werden der von ihm angeregten Untersuchung begleitet. Des weiteren sei Herrn Professor Dr. Peter Krause für wertvolle Hinweise und für die Mühe der Fertigung des Zweitgutachtens bestens gedankt.

Besonderer Dank für ihre Hilfe gebührt den verschiedenen ausländischen Regierungen, den Länder- und Kommunalverwaltungen sowie all denjenigen, die mir bei der Auswertung des umfangreichen Materials und der Fertigung des Manuskripts behilflich gewesen sind. Stellvertretend für sie seien Frau Silvana Dreshen, Frau Erna Abarbanell und Herr cand. iur. Bernd Pierrot genannt.

Zu danken habe ich schließlich dem Bundesminister des Innern, der das Bestehen eines besonderen Bundesinteresses an der Veröffentlichung feststellte. Seine gewährte Hilfe hat die Drucklegung ermöglicht.

Trier, im Juli 1987

*Ulrich Rommelfanger*



# Inhaltsverzeichnis

|                         |    |
|-------------------------|----|
| <i>Einleitung</i> ..... | 19 |
|-------------------------|----|

## Teil I

|   |    |
|---|----|
| <b>Das konsultative Referendum im Prozeß<br/>politischer Willensbildung</b> | 28 |
|---|----|

### *1. Kapitel:*

|   |    |
|---|----|
| <i>Begriff, Ursprung, Funktion und Formen des konsultativen Referendums</i> ..... | 28 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| I. Begriff des konsultativen Referendums ..... | 28 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 1. Terminologische Bestandsaufnahme ..... | 28 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 2. Definition des konsultativen Referendums ..... | 29 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| II. Ursprung des konsultativen Referendums ..... | 31 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| III. Funktionen des konsultativen Referendums ..... | 36 |
|---|----|

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 1. Meinungserforschungsfunktion ..... | 37 |
|---------------------------------------|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 2. Partizipationsfunktion ..... | 37 |
|---------------------------------|----|

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 3. Oppositionsfunktion ..... | 38 |
|------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| 4. Konsens- und Legitimationsfunktion ..... | 38 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| IV. Formen des konsultativen Referendums ..... | 40 |
|--|----|

|                    |    |
|--------------------|----|
| 1. Typologie ..... | 40 |
|--------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| a) Initiant des konsultativen Referendums ..... | 41 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| b) Zeitpunkt des konsultativen Referendums ..... | 41 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| c) Zielrichtung des konsultativen Referendums ..... | 42 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| aa) Akklamatorisch- bzw. cäsaristisches konsultatives Referendum . | 42 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| bb) Demoskopisch-konsultatives Referendum ..... | 42 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| cc) Agitatorisch- bzw. oppositionelles konsultatives Referendum . | 42 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| dd) Konsensual-konsultative Referenden ..... | 43 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| ee) Schein-Konsultativabstimmung ..... | 43 |
|--|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| d) Bevölkerungsabstimmung ..... | 43 |
|---------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. Exkurs: Schweizerische Sonderformen der Konsultativabstimmung ..... | 44 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| a) Antizipierende Konsultativabstimmung ..... | 44 |
|---|----|

|                              |    |
|------------------------------|----|
| b) Grundsatzabstimmung ..... | 45 |
|------------------------------|----|

*2. Kapitel:*

|   |    |
|---|----|
| <i>Das konsultative Referendum im System politischer Willensbildung</i> . . . . .                         | 47 |
| I. Erscheinungsformen unmittelbarer Volksbeteiligung . . . . .  | 47 |
| 1. Herkömmliche Erscheinungsformen unmittelbarer Volksbeteiligung . . .                                   | 47 |
| a) Perfekte (= folgenreiche) Formen . . . . .   | 47 |
| b) Imperfekte (= folgenlose) Formen . . . . .   | 49 |
| 2. Sonderformen unmittelbarer Volksbeteiligung und ihre Abgrenzung zum konsultativen Referendum . . . . . | 50 |
| a) Abrogatives Referendum . . . . .   | 50 |
| b) Plebiszit . . . . .  | 51 |
| aa) Innerstaatliche Plebiszite . . . . .  | 52 |
| bb) Territorial-Plebiszite . . . . .  | 53 |
| II. Konsultatives Referendum und Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene .                                 | 54 |
| 1. Kommunale Entscheidungsfällung . . . . .   | 54 |
| 2. Kommunale Entscheidungsvorbereitung . . . . .  | 55 |
| III. Konsultatives Referendum und Demoskopie . . . . .  | 57 |
| 1. Gemeinsamkeiten . . . . .  | 57 |
| 2. Unterschiede . . . . .   | 58 |

## Teil II

**Das konsultative Referendum  
in der repräsentativen Demokratie** 62

*1. Kapitel:*

|  |    |
|--|----|
| <i>Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Aspekte des konsultativen Referendums</i> . . . . . | 63 |
| I. Besondere Problematik konsultativer Referenden . . . . .  | 63 |
| 1. Problemstellung . . . . .   | 63 |
| 2. Die Kontroverse zwischen Esmein/Laferrière und Duguit/Joseph-Barthélemy/Duez . . . . .              | 64 |
| 3. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Schweizerische Rechtslehre . . . . .       | 66 |
| a) Schweizerische Rechtslehre . . . . .  | 66 |
| b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .  | 67 |
| 4. Eigene Stellungnahme . . . . .  | 68 |
| II. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Besonderheiten konsultativer Referenden . . . . .  | 69 |

|   |    |
|---|----|
| 1. Das konsultative Referendum als Einbruch in die Kompetenzordnung des Grundgesetzes . . . . . | 69 |
| a) Kompetenz und Verantwortung . . . . .  | 70 |
| b) Grenzziehung zur plebiszitären konsultativen Abstimmung . . . . .                            | 71 |
| c) Der Initiant des konsultativen Referendums . . . . .   | 73 |
| 2. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Einzelfragen . . . . .                       | 77 |
| a) Die Fragestellung . . . . .  | 78 |
| b) Das Abstimmungsergebnis . . . . .  | 81 |
| c) Implizite „Abwertung“ von Parlament und Stimmbürger durch konsultative Referenden . . . . .  | 82 |
| d) Das konsultative Referendum auf kommunaler Ebene . . . . .                                   | 83 |

**2. Kapitel:**

|  |    |
|--|----|
| <i>Vereinbarkeit des konsultativen Referendums mit den Strukturprinzipien der repräsentativen Demokratie . . . . .</i> | 85 |
|--|----|

|  |     |
|--|-----|
| I. Das Verhältnis von repräsentativen und plebiszitären Komponenten im demokratischen Verfassungsstaat . . . . . | 85  |
| 1. Das „amtsgebundene“ Repräsentationsverständnis . . . . .  | 85  |
| 2. Antinomie oder Spannung von Repräsentation und Identität . . . . .  | 90  |
| 3. Die Konzeption einer gemischten repräsentativ-plebiszitären Demokratie . . . . .                              | 93  |
| II. Von der rezeptiv-repräsentativen zur responsiv-konsensualen Repräsentativdemokratie . . . . .                | 96  |
| 1. Partizipation und Repräsentation . . . . .  | 97  |
| 2. Responsive Demokratiekonzeptionen . . . . .   | 99  |
| a) Responsives Demokratieverständnis angloamerikanischer Provenienz . . . . .                                    | 99  |
| b) Das Ideal einer „konsensualen Demokratie“ in den skandinavischen Ländern . . . . .                            | 102 |
| c) „Kommunikative Demokratie“ . . . . .  | 103 |
| 3. Die responsiv-konsensuale Repräsentativdemokratie . . . . .   | 105 |
| a) Das Verständnis repräsentativer Willensbildung . . . . .  | 106 |
| b) Formelles und materielles Repräsentationsverständnis . . . . .  | 109 |
| c) Der konsensschaffende Dialog . . . . .  | 111 |
| d) Verantwortliche Herrschaftsausübung . . . . .   | 113 |

**3. Kapitel:**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Verfassungsvorbehalt für konsultative Abstimmungen . . . . .</i> | 117 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| I. Notwendigkeit der Differenzierung zwischen rechtlicher Unverbindlichkeit und politischer „Fernwirkung“ . . . . . | 117 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| II. Verfassungsvorbehalt aus allgemeinen Verfassungsprinzipien . . . . .   | 119 |
| 1. Exkurs: Der Kampf um den Wehrbeitrag . . . . .  | 119 |
| 2. Zur Relevanz allgemeiner Verfassungsprinzipien . . . . .  | 120 |
| III. Verfassungsvorbehalt aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. dem Demokratieprinzip der Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG . . . . .                 | 123 |
| 1. Stand der Meinungen . . . . .   | 123 |
| a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .  | 123 |
| b) Staatsrechtliche Lehre . . . . .  | 123 |
| c) Kritische Würdigung des Meinungsstandes . . . . .   | 126 |
| 2. Zur Frage eines Verfassungsvorbehalts für konsultative Referenden unter textlicher und historischer Auslegung des Grundgesetzes . . . . . | 131 |
| a) Verfassungsvorbehalt und Grundgesetztext . . . . .  | 131 |
| b) Verfassungsvorbehalt und Grundgesetz-Historie . . . . .   | 132 |
| 3. Verfassungsvorbehalt für Regelungen im Kernbereich der Staatswillensbildung . . . . .   | 134 |

### Teil III

#### **In- und ausländische Praxis des konsultativen Referendums** 139

##### *1. Kapitel:*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Bestandsaufnahme (gesetzliche Regelungen und durchgeführte Befragungen) . . . .</i>       | 141 |
| I. Konsultative Abstimmungen in Deutschland . . . . .  | 141 |
| 1. Konsultative Abstimmungen unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung (WRV) . . . . . | 141 |
| a) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 141 |
| b) Abstimmungspraxis . . . . .   | 142 |
| 2. Konsultative Abstimmungen unter nationalsozialistischer Herrschaft . . . .                | 143 |
| a) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 143 |
| b) Abstimmungspraxis . . . . .   | 144 |
| 3. Konsultative Abstimmungen in der Deutschen Demokratischen Republik 146                    | 146 |
| a) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 146 |
| b) Abstimmungspraxis . . . . .   | 148 |
| 4. Konsultative Abstimmungen in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .                     | 149 |
| a) Konsultative Abstimmungen gem. Art. 29 Abs. 4 GG und Art. 118 GG 149                      | 149 |
| aa) Art. 118 GG . . . . .  | 149 |
| bb) Art. 29 Abs. 4 GG . . . . .  | 150 |
| b) Konsultative Abstimmungen auf Bundesebene . . . . .                                       | 152 |
| aa) Volksbefragungsaktion betreffend die Remilitarisierung (1951) . 152                      | 152 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| bb)  | Volksbefragungsaktion betreffend die Atombewaffnung der Bundeswehr (1958)   | 154 |
| cc)  | Volksbefragungsaktion betreffend NATO-Doppelbeschluß (1983)   | 156 |
| c)   | Konsultative Abstimmungen auf Landesebene   | 157 |
| d)   | Konsultative Abstimmungen auf kommunaler Ebene  | 159 |
| aa)  | Gesetzlich geregelte konsultative Abstimmungen  | 159 |
| bb)  | Konsultative Abstimmungen ohne kommunalverfassungsrechtliche Grundlage  | 161 |
| aaa) | Im Rahmen des örtlichen Aufgabenkreises (Adelsheim; Heidelberg; Dettingen)  | 162 |
| bbb) | Bei Gebietsänderungen (Gemeinde Beerbach; im Raum Würzburg (Höchberg und Versbach); Mainzer Vororte (AKK))  | 165 |
| ccc) | In überörtlichen Angelegenheiten (in Breisach; Castrop-Rauxel; München und hessischen Kleingemeinden)   | 169 |
| II.  | Konsultative Abstimmungen im Ausland  | 172 |
| 1.   | Europa  | 172 |
|      | <b>S k a n d i n a v i e n</b>  |     |
| a)   | Schweden  | 172 |
| aa)  | Gesetzliche Regelung  | 172 |
| bb)  | Abstimmungspraxis: Konsultative Referenden  | 175 |
| (1)  | vom 27. August 1922 (Prohibition)   | 175 |
| (2)  | vom 16. Oktober 1955 (Links-, Rechtsverkehr)  | 176 |
| (3)  | vom 13. Oktober 1957 (Zusatzpension)  | 177 |
| (4)  | vom 23. März 1980 (Kernkraft)   | 180 |
| b)   | Finnland  | 181 |
| aa)  | Gesetzliche Regelung  | 181 |
| bb)  | Abstimmungspraxis: Referenden   | 184 |
| (1)  | aus dem Jahre 1919 (kommunale Neugliederung)  | 184 |
| (2)  | vom 29./30. Dezember 1931 (Prohibition)   | 184 |
| c)   | Norwegen  | 185 |
| aa)  | Gesetzliche Regelung  | 185 |
| bb)  | Abstimmungspraxis: Konsultative Referenden  | 186 |
| (1)  | vom 13. August 1905 (Union mit Schweden); vom 12./13. November 1905 (Staatsform); vom 6. Oktober 1919 bzw. 18. Oktober 1926 (jeweils Prohibition) | 186 |
| (2)  | Abstimmung vom 24./25. September 1972 betreffend EG-Beitritt  | 187 |
| (3)  | Abstimmungen auf kommunaler Ebene   | 188 |

|   |     |
|---|-----|
| d) Dänemark – Referenden vom 14. Dezember 1916 (Jungfern-Inseln); vom 2. Oktober 1972 (EG-Beitritt); vom 27. Februar 1986 (sog. EG-Reformpaket) . . . . . | 189 |
| <b>S ü d e u r o p a</b>  |     |
| e) Griechenland . . . . .   | 191 |
| f) Italien . . . . .  | 192 |
| g) Spanien . . . . .  | 193 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 193 |
| bb) Konsultatives Referendum vom 12. März 1986 betreffend NATO-Verbleib . . . . .   | 195 |
| <b>Westliches Mitteleuropa</b>  |     |
| h) Belgien . . . . .  | 199 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 199 |
| bb) Konsultatives Referendum vom 12. März 1950 betreffend sog. „question royale“ . . . . .  | 200 |
| i) Frankreich . . . . .   | 204 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 204 |
| bb) ‚Referendum communal‘ vom 27. November 1977 in Mons-en-Baroeul . . . . .  | 208 |
| j) Fürstentum Liechtenstein . . . . .   | 210 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 210 |
| bb) Konsultatives Referendum vom 4. Juli 1968 betreffend Frauenstimmrecht . . . . .   | 211 |
| k) Großbritannien . . . . .   | 213 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 213 |
| bb) Abstimmung vom 5. Juni 1975 betreffend EG-Verbleib . . . . .  | 214 |
| cc) (1) ‚Border-Poll‘-Abstimmung vom 9. März 1973 (Nordirland) . . . . .  | 216 |
| (2) ‚Dezentralisierungs‘-Referenden vom 1. März 1979 (Wales, Schottland) . . . . .  | 218 |
| l) Irland . . . . .   | 220 |
| m) Großherzogtum Luxemburg . . . . .  | 221 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 221 |
| bb) Abstimmungspraxis: . . . . .  | 222 |
| (1) Konsultatives „Doppel“-Referendum vom 28. September 1919 (Staatsform, wirtschaftliche Orientierung) . . . . .   | 222 |
| (2) Abstimmung vom 6. Juni 1937 („Maulkorbgesetz“) . . . . .  | 226 |
| n) Österreich . . . . .   | 227 |
| aa) Gesetzliche Regelung . . . . .  | 227 |
| bb) Abstimmungspraxis auf Bundes- und Landesebene („Zwentendorf“-Abstimmung vom 5. November 1978) . . . . .   | 229 |

|                    |  |     |
|--------------------|--|-----|
| cc)                | Abstimmungspraxis auf kommunaler Ebene (Wien): „Volksbefragungen“                  | 231 |
| (1)                | vom 21. - 26. Mai 1973 („Sternwartepark“)  | 232 |
| (2)                | vom 16. - 18. März 1980 („Flötzersteig-Bundesstraße“ usw.)                         | 233 |
| (3)                | vom 15. - 17. November 1981 („Konferenzzentrum“)                                   | 234 |
| (4)                | vom 9. - 11. Dezember 1981 („Steinhof-Gründe“ usw.)                                | 235 |
| o)                 | Schweiz  | 237 |
| aa)                | Exkurs: Reform der Volksrechte in der Schweiz                                      | 237 |
| bb)                | Abstimmungspraxis  | 239 |
| 2.                 | Amerika  | 241 |
|                    | <b>Nordamerika</b>   |     |
| a)                 | USA  | 241 |
| aa)                | Exkurs: Formen unmittelbarer Demokratie in den USA                                 | 241 |
| bb)                | Gesetzliche Regelung und Praxis des „advisory-referendum“                          | 243 |
| cc)                | US-Rechtsprechung zum „advisory-referendum“  | 247 |
| b)                 | Kanada   | 249 |
| aa)                | Gesetzliche Regelung   | 249 |
| bb)                | Abstimmungspraxis: Konsultative Referenden   | 249 |
| (1)                | vom 29. September 1898 (Prohibition); vom 27. April 1942 (Wehrpflicht)             | 250 |
| (2)                | vom 20. Mai 1980 in Quebec   | 251 |
|                    | <b>Süd- und Mittelamerika</b>  |     |
| c)                 | Haiti  | 252 |
| d)                 | Costa Rica   | 253 |
| 3.                 | Australien   | 253 |
| a)                 | Konsultative Referenden auf Bundes- und Staatenebene                               | 253 |
| b)                 | Abstimmungspraxis  | 255 |
| (1)                | Abstimmung vom 30. Dezember 1932 in West-Australien                                | 256 |
| (2)                | Abstimmung vom 12. Dezember 1981 in Tasmania                                       | 256 |
| <b>2. Kapitel:</b> |  |     |
|                    | <i>Rechtsvergleichende Auswertung der Erfahrungen mit konsultativen Referenden</i> | 258 |
| I.                 | Kriterien für eine rechtsvergleichende Beurteilung                                 | 258 |
| II.                | Auswertung anhand der Kriterien  | 259 |
| 1.                 | Konsultative Referenden auf nationaler/regionaler Ebene                            | 259 |
|                    | <b>Aufgegliedert nach:</b>   |     |
| a)                 | Initiant des konsultativen Referendums   | 259 |

|   |     |
|---|-----|
| b) Funktion des konsultativen Referendums (Meinungserforschungs-,<br>Oppositions-, Partizipations- und Konsensfunktion) . . . . . | 262 |
| c) Bindungswirkung . . . . .  | 267 |
| d) Konfliktregelung – Konfliktverschärfung . . . . .  | 269 |
| 2. Konsultative Referenden auf kommunaler Ebene . . . . .   | 272 |
| Aufgliedert nach:   |     |
| a) Initiant des konsultativen Referendums . . . . .   | 272 |
| b) Funktion des konsultativen Referendums (Meinungserforschungs-,<br>Oppositions-, Partizipations- und Konsensfunktion) . . . . . | 273 |
| c) Bindungswirkung . . . . .  | 274 |
| d) Konfliktregelung – Konfliktverschärfung . . . . .  | 275 |

#### Teil IV

### **Das konsultative Referendum als Instrument komplementärer Konsensbildung: Verfassungspolitischer Ausblick** 276

|   |     |
|---|-----|
| <i>1. Kapitel:</i>  |     |
| <i>Das konsultative Referendum auf Bundesebene . . . . .</i>      | 277 |
| <i>2. Kapitel:</i>  |     |
| <i>Das konsultative Referendum auf kommunaler Ebene . . . . .</i> | 283 |
| <i>Ergebnis . . . . .</i>   | 288 |
| <i>Zusammenfassung . . . . .</i>                                  | 292 |
| <i>Anhang . . . . .</i>   | 294 |
| <i>Literaturverzeichnis . . . . .</i>                             | 296 |
| <i>Quellenverzeichnis . . . . .</i>                               | 327 |

## Abkürzungsverzeichnis

|                |  |
|----------------|--|
| AdG            | = Archiv der Gegenwart   |
| a. F.          | = Alte Fassung   |
| AGO            | = Allgemeine Gemeindeordnung für Kärnten, LGBl. 1/1966                   |
| Ak             | = Alternativkommentar  |
| AöR            | = Archiv des Öffentlichen Rechts   |
| APSR           | = The American Political Science Review                                  |
| ARSP           | = Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie                               |
| bay.           | = bayerisch(e)   |
| BayBgm.        | = Bayerischer Bürgermeister  |
| bd.-w.         | = baden-württembergisch(e)   |
| BGBI. (I)      | = Bundesgesetzblatt (Teil I)   |
| BGE            | = Amtliche Entscheidungssammlung des schweizerischen Bundesgerichtes     |
| BGH            | = Bundesgerichtshof  |
| BT             | = Bundestag  |
| BVerfG         | = Bundesverfassungsgericht   |
| BVerfGE        | = Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts           |
| DJT            | = Deutscher Juristentag  |
| DRiZ           | = Deutsche Richterzeitung  |
| Drs. (BT-, LT) | = Drucksache (Bundestags-, Landtags-)                                    |
| EuGRZ          | = Europäische Grundrechte Zeitschrift                                    |
| FAZ            | = Frankfurter Allgemeine Zeitung   |
| FN             | = Fußnote  |
| FR             | = Frankfurter Rundschau  |
| GMBI.          | = Gemeinsames Ministerialblatt   |
| J. O.          | = Journal Officiel   |
| JÖR            | = Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart                         |
| JZ             | = Juristenzeitung  |
| KJ             | = Kritische Justiz   |
| KritV          | = Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft |
| MDR            | = Monatsschrift für Deutsches Recht                                      |
| N. F.          | = Neue Folge   |
| NZZ            | = Neue Züricher Zeitung  |
| ÖGZ            | = Österreichische Gemeindezeitung  |
| ÖZÖffR         | = Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht                     |
| POQ            | = Public Opinion Quarterly   |
| PVS            | = Politische Vierteljahresschrift  |
| R. D. P.       | = Revue du Droit Public et de la Science Politique                       |
| RF             | = Regierungsformen   |
| RGBI. (I)      | = Reichsgesetzblatt (Teil I)   |

|             |  |
|-------------|--|
| RiA         | = Recht im Amt   |
| RuP         | = Recht und Politik  |
| SJZ         | = Schweizerische Juristenzeitung   |
| SOU         | = Statens offentliga utredningar   |
| SPS         | = Scandinavian Political Studies   |
| StR         | = Stadtrecht   |
| VG          | = Verwaltungsgericht   |
| VGE         | = Entscheidungen der schweizerischen Verwaltungsgerichte                 |
| VVDStRL     | = Veröffentlichungen der Vereinigung der<br>Deutschen Staatsrechtslehrer |
| ZaöRV       | = Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht<br>und Völkerrecht    |
| ZBl.        | = Schweizerisches Zentralblatt für Staats-<br>und Gemeindeverwaltung     |
| ZfÖffR      | = Zeitschrift für Öffentliches Recht                                     |
| ZfP         | = Zeitschrift für Politik  |
| ZParl.      | = Zeitschrift für Parlamentsfragen                                       |
| ZRP         | = Zeitschrift für Rechtspolitik  |
| ZSR (I, II) | = Zeitschrift für Schweizerisches Recht (I./II. Halbband)                |

„Es ist unwahr, daß das Volk weiß, was ihm zum Besten dient, noch dieß will. Was der Mensch wahrhaft will, weiß der Mensch, das Individuum selten, die tiefste Einsicht ist nöthig, um zu wissen, was der Mensch, der vernünftige Wille will, eine Einsicht die nicht im Volk als solchen vorhanden ist, das Volk hat nur ein Gefühl davon und wenn es ihnen gesagt wird, so stimmen alle bei.“

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Philosophie des Rechts (nach der Vorlesungsnachschrift K. G. v. Griesheims 1824/25).

„Jedes Parlament hat das Recht, das Volk zu fragen, was es zu einem bestimmten Vorhaben meint. Die Antwort entbindet Regierung und Parlament nicht von der Verantwortung; aber beide wissen nach der Befragung, in welchem Verhältnis ihr Tun zum Wollen des Volkes steht.“

Carlo Schmid am 18. 5. 1958 im Deutschen Bundestag

## Einleitung

Seit Mitte der sechziger Jahre werden in der Öffentlichkeit verstärkt Forderungen nach einer wirksamen Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung erhoben<sup>1</sup>. Nährboden solcher Forderungen ist ein wachsendes Unbehagen am parlamentarisch repräsentativen Regierungssystem, dessen Funktionsschwächen von maßgeblicher Seite zugestanden werden<sup>2</sup>. Das gesteigerte Bedürfnis nach mehr Bürgernähe und plebiszitärer Legitimation geht einher mit einer zumindest partiellen Abkehr vom bestehenden politischen „System“. Indikatoren solcher Abkehr sind Verdrossenheitssyndrome (Staats-, Parlaments- und Parteiverdrossenheit)<sup>3</sup> sowie die mit dem Phänomen Werte-

<sup>1</sup> Dies u. a. von einer stark zunehmenden Zahl sog. aktiv Orientierter, die postmaterialistischen Werten, wie Kreativität, Mitbestimmung und Selbstverwirklichung, ihre Aufmerksamkeit schenken, vgl. dazu *Württemberg*, NJW 1986, 2281 ff. (2283) u. unten Teil II, 2. Kap., II vor 1.

<sup>2</sup> Vgl. nur *H. P. Schneider*, in: Gessner / Hassemer, *Gegenkultur und Recht*, S. 119; *Steiger*, in: *Die Zeit* vom 15. 10. 1982, meint, das repräsentativ-parlamentarische Regierungssystem laufe Gefahr, „wegen seiner Überspitzung in Mißkredit zu geraten und letzten Endes zu scheitern.“ *Kriesi* stellt – mit Blick auf die Schweiz – eine „Verlagerung der Partizipation“ fest, die „ein klares Anzeichen für die geringere Integrationskraft der traditionellen repräsentativen Organisationen“ sei, in: *Kriesi / Levy / Ganguillet / Zwicky*, *Politische Aktivierung in der Schweiz*, S. 618.

<sup>3</sup> Vgl. dazu: *H. P. Schneider*, in: *Benda / Maihofer / Vogel* (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, S. 286; *Abromeit*, PVS 1982, 178 ff.

wandel verbundene Sinnsuche nach alt/neuer Natürlichkeit und der Wendung gegen Prinzipien der Industriegesellschaft. Damit korreliert ein radikaldemokratischer Protest, der das Repräsentationsprinzip verwirft und die Bundesrepublik Deutschland als bloße „Formaldemokratie“ betrachtet<sup>4</sup>, in der Regelverletzungen als lediglich unkonventionelle Formen politischer Willensbildung gerechtfertigt seien<sup>5</sup>. Im Zentrum der Erosion des politisch-rechtlichen Bewußtseins<sup>6</sup> steht die Erosion des Mehrheitsprinzips<sup>7</sup> als dem Grundelement politischer Willensbildung<sup>8</sup>. Der „Diktatur der Mehrheit“ setzen DIE GRÜNEN die „Utopie eines radikal-demokratischen, sich über Verständigungsprozesse integrierenden Gemeinwesens“ entgegen<sup>9</sup>. Das repräsentative politische System in der Bundesrepublik wird – selbst in der jungen Generation – zwar weitgehend akzeptiert, wie Umfragen zeigen<sup>10</sup>. Andererseits verstummen nicht die Kritiker, die Strukturschwächen, Defizite und Deformationen des repräsentativen Systems beklagen<sup>11</sup>. Geht es um Gegenstände, die die Existenz aller Menschen betreffen, nähern wir uns – wie Kurt H. Biedenkopf unlängst feststellte – „den Grenzen dessen, was der Gesamtheit durch Entscheidung repräsentativer Mehrheiten noch zugemutet werden kann“<sup>12</sup>.

Die Forderung nach einer Integration plebiszitärer Elemente in die repräsentative Demokratie liegt letztlich in dem allgemein angestiegenen Legitimationsbedarf staatlicher Entscheidungen begründet<sup>13</sup>. Regierung und Parlament stoßen auf wachsende Schwierigkeiten, in bestimmten Fragen den Bürgern die von ihnen verfolgte Politik als zumindest anerkennungswürdig zu ver-

<sup>4</sup> Dazu Mandt, ZfP 1985, 115 ff.

<sup>5</sup> Guggenberger / Offe, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, S. 13 f.; namentlich zum Problembereich des sog. zivilen Ungehorsams, Frankenberg, JZ 1984, 266.

<sup>6</sup> Wassermann, RuP 1985, 132.

<sup>7</sup> Neben Guggenberger / Offe (FN 5) S. 13 f.; ausführlich zur Diskussion des Mehrheitsprinzips vgl. die Beiträge in: Oberreuter (Hrsg.), Wahrheit statt Mehrheit? (1986).

<sup>8</sup> Würtenberger, NJW 1986, 2283.

<sup>9</sup> So DIE GRÜNEN in ihren rechtspolitischen Vorstellungen für die 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, DRiZ 1986, 474.

<sup>10</sup> Nickolmann, in: Demokratie als Teilhabe (Hrsg.: Landeszentrale f. pol. Bildung Nordrhein-Westfalen), S. 93. Ein Bericht der Landesregierung von Rheinland-Pfalz über die politische Jugendbildung vom 9. 9. 1986 kommt zu dem Ergebnis, die junge Generation frage nach „neuen Formen der politischen Einflußnahme, die nicht anstelle, sondern neben den traditionellen Partizipationsformen“ Bedeutung gewinnen. Gleichwohl akzeptierten „nicht nur die überwiegende Mehrheit derjenigen Jugendlichen, die die traditionellen demokratischen Parteien wählen, sondern auch die Anhänger der Alternativbewegung mit Mehrheit die Partizipationsmuster der repräsentativen Demokratie“, LT-Drs. 10/2661, S. 4.

<sup>11</sup> Das Mißtrauen geht soweit, daß einige bereits von einer „Krise der Repräsentation“ sprechen, vgl. Benda, in: Basse (Hrsg.), Abkehr vom Staat, S. 13; Rottmann, in: FS E. Stein, S. 306; Huber, ZRP 1984, 246.

<sup>12</sup> Biedenkopf, in: Würzbach (Hrsg.), Die Atomschwelle heben, S. 62.

<sup>13</sup> H. P. Schneider (FN 2), S. 129. Allgemein zur Legitimationsbedürftigkeit der Rechtsordnung, Würtenberger, in: Jurist und Staatsbewußtsein, S. 79 ff.

mitteln<sup>14</sup>. Die Komplexität und zunehmende Reichweite politischer Entscheidungen hat zu einem Machtzuwachs der Exekutive mit ihren bürokratischen Expertenstäben geführt. In dem Maße, in dem hier faktisch Entscheidungsfunktionen übergehen und die Repräsentanten „durch den Apparat okkupiert“<sup>15</sup> werden<sup>16</sup>, wird der auf den Abgeordneten konzentrierte Einfluß des Bürgers belanglos. Der Trend von Interessengruppierungen, am Abgeordneten und dem Parlament vorbei im direkten Zugriff auf die Exekutive den politischen Entscheidungsprozeß zu beeinflussen<sup>17</sup>, verstärkt sich. Noch gravierender ist eine andere Entwicklung. Der Bürger, der seine Interessen durch Mandatsträger, Parteien oder Verbände nicht ausreichend wahrgenommen fühlt, wendet sich – und dies vor allem im kommunalen Bereich – vermehrt Formen „alternativer Artikulation“<sup>18</sup>, wie beispielsweise Bürgerinitiativen, zu. Zusammen mit neuen Formen des zivilen Ungehorsams und der Infragestellung des Mehrheitsprinzips künden sie von Schwankungen im politisch-rechtlichen Bewußtsein oder auch einer schwindenden Akzeptanz der tragenden Prinzipien der repräsentativen Demokratie<sup>19</sup>. Repräsentationstheoretisch geht es bei der Legitimationsproblematik vorrangig um das „ewige Problem“ (H. Hofmann)<sup>20</sup> der Rückbindung des Repräsentanten an das Volk. Gefragt ist nach Möglichkeiten, den dem Repräsentativsystem immanenten „inneren Trend“ aufzuhalten, „im Laufe der Zeit immer repräsentativer zu werden und unmittelbare, plebiszitäre Bürgerbeteiligung eher zunehmend aufzusaugen als freizusetzen“<sup>21</sup>. Diese Frage bedarf deshalb der Erörterung, weil sich angesichts der einerseits erhöhten Komplexität der Entscheidungsbedingungen und -folgen und des andererseits gestiegenen Risikos der anstehenden Entscheidungen „in weiten Kreisen der Bevölkerung“ ein „gewisses“ Unbehagen über die beschränkten Möglichkeiten unmittelbarer Mitwirkung an politischen Entscheidungsvorgängen bemerkbar macht<sup>22</sup>. Vielfach wird dabei von einem „neuen Typus“ von zu treffenden Entscheidungen gesprochen, der angeblich – wie einige fälschlich behaupten<sup>23</sup> – das Repräsentativsystem überfordere<sup>24</sup>.

---

<sup>14</sup> Zur Anerkennungswürdigkeit als Ziel repräsentativer Demokratie, s. unten Teil II, 2. Kap., II 2 c.

<sup>15</sup> *Ellwein*, Regieren und Verwalten, S. 71.

<sup>16</sup> Hierzu zählt auch die Fraktionsspitze. Während der Mandatsträger zum Spezialisten in einem Ausschuß „degradiert“ wird, trifft die Fraktionsspitze die „großen Entscheidungen“, *Schlaich*, Evangelische Kommentare 1983, 482.

<sup>17</sup> Vgl. *Thorn*, Referat vor dem Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 51 (1975), S. 10, zitiert nach *Zilleßen*, in: *Guggenberger / Kempf* (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, S. 131 FN 27.

<sup>18</sup> *Stählberg*, *Finsk Tidskrift* 1983, 225.

<sup>19</sup> Umfassend dazu: *Württemberg*, in: *Jurist und Staatsbewußtsein*, S. 85 ff.; ders., *NJW* 1986, 2281 ff.; „Ist der Rechtsstaat noch zu retten?“ fragt bereits *Wassermann* in seiner gleichnamigen Schrift.

<sup>20</sup> *Politik und Kultur* 1985, 50.

<sup>21</sup> *Schlaich* (FN 16), S. 482.

<sup>22</sup> *Kopp*, in: *Reformen des Rechts* (FS Juristische Fakultät Graz), S. 598.