

Volksabstimmungen und Grundgesetz

Holger Kremser

Abstract Deutsch

Das Grundgesetz gestattet als Bundesverfassung den Bundesländern die Durchführung von Volksabstimmungen über Gegenstände, die im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer liegen. Alle Bundesländer haben in ihren Landesverfassungen Regelungen über Volksabstimmungen erlassen. Volksabstimmungen auf Landesebene, die auf eine Lösung von der Bundesrepublik Deutschland abzielen, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts untersagt.

Nach Art. 146 GG tritt das aktuell geltende Grundgesetz außer Kraft, wenn sich das deutsche Volk in einer freien Entscheidung für eine neue Bundesverfassung entschieden hat. Wünschenswert aber nicht notwendig ist, dass der Entwurf einer neuen Bundesverfassung im Rahmen einer Volksabstimmung mehrheitlich angenommen wird. Da sich das Grundgesetz im Wesentlichen bewährt hat, ist davon auszugehen, dass sich eine neue Bundesverfassung stark an dem jetzigen Grundgesetz anlehnen würde.

Das Grundgesetz enthält in Art. 29 GG Regelungen über eine föderale Neugliederung des Bundesgebiets. Sollen zwei oder mehr Bundesländer vereinigt werden, muss in jedem Bundesland eine Mehrheit für die Vereinigung der Länder abstimmen. Zu einer Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 GG ist es bis jetzt nicht gekommen.

Lediglich die früheren Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vereinigten sich aufgrund einer Volksbefragung im Jahr 1951 zu dem Bundesland Baden-Württemberg. Dies geschah auf der Grundlage von Art. 118 GG, der von Art. 29 GG abweicht. Da die Verfassungsmäßigkeit der Volksbefragung von einigen Abstimmungsberechtigten in Baden bestritten wurde, kam es aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1970 zu einer erneuten Abstimmung über den Verbleib von Baden im neuen Südweststaat. Diese Abstimmung fiel deutlich zugunsten des Landes Baden-Württemberg aus.

Auch Art. 118a GG enthält eine von Art. 29 GG abweichende Regelung für eine erleichterte Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg. Eine Vereinigung beider Länder unter der Bezeichnung Berlin-Brandenburg scheiterte 1996 daran, dass die Mehrheit der Bürger in Brandenburg für die Selbständigkeit von Brandenburg stimmte, was bis zum heutigen Tage in Brandenburg mehrheitlich positiv gesehen wird.

Verbindliche Abstimmungen über Sachfragen sind auf Bundesebene nach herrschender Meinung unzulässig. Der Begriff „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG soll sich nach der herrschenden Doktrin allein auf die Artikel über die Gebietsabstimmungen und auf die Verfassungsneuschöpfung in Art. 146 GG beziehen. Demgegenüber sind konsultative Volksbefragungen auf Bundesebene über Sachfragen im Bereich der Bundeszuständigkeiten sehr wohl zulässig. Die weit verbreitete Reserviertheit gegenüber verbindlichen Volksabstimmungen auf Bundesebene bei der politischen Elite beruht auf der irrigen Annahme, dass die Weimarer Republik u.a. deshalb scheiterte, weil Demagogen das Instrument der Volksbefragung missbraucht hätten. Diese Annahme ist aufgrund der neueren zeitgeschichtlichen Forschung überzeugend widerlegt worden.

Abstract English

The Grundgesetz (GG), as a federal constitution, allows the Länder to hold referendums on matters within the competence of the Länder. All Länder have enacted regulations on referendums in their constitutions. Referendums at the level of the Länder which aim to break away from the Federal Republic of Germany are prohibited by the case law of the Federal Constitutional Court.

According to Article 146 GG, the currently federal constitution shall cease to be in force when the German people have freely decided in favour of a new federal constitution. It is desirable, but not necessary, that the draft of a new federal constitution be adopted by a majority in a referendum. Since the Grundgesetz has essentially proved its worth, it can be assumed that a new Federal Constitution would be strongly based on the present constitution.

Article 29 GG contains provisions on a federal reorganisation of the federal territory. If two or more federal states are to be united, a majority in each state must vote in favour of the unification of the states. A reorganisation of the federal territory in accordance with Article 29 GG has not yet taken place.

Only the former states of Baden, Württemberg-Baden and Württemberg-Hohenzollern united to form the federal state of Baden-Württemberg on the basis of a referendum in 1951. This was done on the basis of Article 118 GG, which differs from Article 29 GG. Since the constitutionality of the referendum was disputed by some of those entitled to vote in Baden, a decision by the Federal Constitutional Court in 1970 led to a new referendum on the remaining of Baden in the new South-West state. This vote was clearly in favour of the state of Baden-Württemberg.

Article 118a GG also contains a provision deviating from Article 29 GG for a facilitated unification of the states of Berlin and Brandenburg. A unification of the two states under the name of Berlin-Brandenburg failed in 1996 because the majority of citizens in Brandenburg voted for the independence of Brandenburg, which is still viewed positively by the majority in Brandenburg to this day.

Binding votes on substantive issues are inadmissible at federal level according to prevailing opinion. According to the prevailing doctrine, the term “votes” in Article 20 (2) sentence 2 GG should refer solely to the articles on territorial referenda and to the new constitutional creation in Article 146 GG. In contrast, consultative referendums at the federal level on substantive issues in the area of federal competences are very much permissible. The widespread reservations among the political elite about binding referendums at the federal level are based on the erroneous assumption that the Weimar Republic failed partly because demagogues abused the instrument of referendums. This assumption has been convincingly refuted on the basis of recent research into contemporary history.

1. Einführung

Die schon seit längerer Zeit zu beobachtende zunehmende Entfremdung zwischen dem Volk und den Regierenden äußert sich in zweierlei Hinsicht. Zum einen wächst der Anteil der Wahlberechtigten, die von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen, zum anderen gelingt es den seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Parlament vertretenen traditionellen Parteien CDU/CSU, FDP und SPD immer weniger regierungsfähige Mehrheiten zu generieren wie die letzten Wah-

len zum Deutschen Bundestag am 26. September 2021 überaus deutlich gezeigt haben. Ursächlich hierfür ist das Aufkommen neuer Parteien wie das Bündnis 90/Die Grünen¹, die Alternative für Deutschland (AFD), die Partei DIE LINKE, die Partei FREIE WÄHLER und die betont die regierungsamtlichen Corona-Maßnahmen kritisierende Basisdemokratische Partei Deutschland (die Basis). Der zuvor beschriebene soziologische Befund hat in der Vergangenheit gelegentlich zu einer Diskussion über die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene geführt.² Das Grundgesetz regelt das Thema Volksabstimmungen nur punktuell. Allein hinsichtlich der landesterritorialen Zugehörigkeit enthält das Grundgesetz detaillierte Regelungen über Volksabstimmungen. Sehr umstritten ist, ob und inwieweit das Staatsvolk des vereinigten Deutschlands nach Art. 146 GG eine Entscheidung über eine neue Bundesverfassung herbeiführen kann oder ob die Regelung obsolet ist. Das Grundgesetz regelt nicht ausdrücklich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Volksabstimmung eines Landesstaatsvolks über den Austritt aus dem föderalen Staat Deutschland möglich ist. Diesbezüglich hatte 2012 das prominente Urgestein der CSU, *Wilfried Scharnagel*, die politische Botschaft formuliert, „Bayern kann es auch allein: Plädoyer für den eigenen Staat“³. Ein Sezessionsrecht durch Volksentscheid hatte ferner die Fraktion LL-PDS (nunmehr Die LINKE) für den jetzigen Freistaat Thüringen kurz nach der Wiedervereinigung Deutschlands gefordert.⁴

2. Volksbefragungen in den Bundesländern

Im Gegensatz zum Grundgesetz enthalten mittlerweile alle Landesverfassungen umfassende und detailreiche Regelungen über Volksbefragungen zu Sachfragen.⁵

- 1 Die Partei Bündnis 90/Die Grünen ist allerdings im Hinblick auf die schon längere Existenz der Grünen im westdeutschen Teilstaat (alte Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet der früheren „Deutschen Demokratischen Republik“, aber mit West-Berlin) nicht mehr ganz so neu.
- 2 A. Paulus, *Direkte Demokratie wagen*, in: Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013, S. 273–291 (274) unter Hinweis auf die Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Staatsrechtslehrertagung 2012 mit dem Rahmenthema „Repräsentative Demokratie in der Krise?“ und den dazu gehaltenen Referaten zu dem Thema „Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive“; Berichterstatter: M. Möstl; M. Schuler-Harms sowie zu den Referaten zu dem Thema „Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat“, Berichterstatter: K. Wächter; Th. Mann, abgedruckt in: VVDStRL, Bd. 72, 2013, 355–593.
- 3 W. Scharnagel, *Bayern kann es auch allein: Plädoyer für den eigenen Staat*, 2012 – passim.
- 4 Der Gesetzentwurf der Fraktion LL-PDS für eine Verfassung des Landes Thüringen regelt in Art. 1 Abs. 2 Folgendes: Thüringen hat das Recht zum Austritt aus der föderativen deutschen Republik, wenn sich die Einwohner in einem Volksentscheid mehrheitlich dafür aussprechen, siehe Drucksache 1/678, S. 8 Thüringer Landtag. Allerdings konnte sich die Fraktion LL-PDS mit dieser Forderung nicht durchsetzen.
- 5 Art. 59 f. Verfassung Baden-Württemberg; Art. 74 und Art. 75 Abs. 2 Satz 2 Verfassung Bayern; Art. 61 ff. Verfassung Berlin; Art. 76 ff. Verfassung Brandenburg; Art. 69 ff.

Das Grundgesetz verlangt nicht, dass die Länder im Rahmen ihrer Eigenstaatlichkeit, Volksabstimmungen in ihrem Landesverfassungsrecht verankern müssen. Dem Landesverfassungsgesetzgeber steht es aus grundgesetzlicher Sicht vielmehr frei, ob er dem jeweiligen Landesstaatsvolk die Durchführung von Volksabstimmungen ermöglichen möchte oder nicht. Bei der Ausgestaltung des Landesverfassungsrechts sind die Länder allein durch das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beschränkt. Danach muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Dem Demokratieprinzip ist auch durch eine Kombination bzw. eine Parallelität von repräsentativer Demokratie durch unabhängige Landtagsabgeordnete einerseits und durch Volksbefragungen des jeweiligen Landesstaatsvolks andererseits Genüge geleistet. In dem Volksbefragungsurteil vom 30.7.1958 hatte das Bundesverfassungsgericht die Volksbefragungsgesetze von Bremen und Hamburg über die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen und die Lagerung von solchen Waffen auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland für nichtig erklärt.⁶ Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass Angelegenheiten der Verteidigung nach Art. 73 Nr. 1 GG im Rahmen der Gesetzgebung der ausschließlichen Kompetenz des Bundes unterfallen und dass für den Bereich der Exekutive die Landesverteidigung nach den Art. 65a, 87a, 87b GG allein im Bereich der Bundeskompetenz liegt.⁷ Die Länder Bremen und Hamburg argumentierten, die Landesvolksbefragungen dienten als statistische Erhebungen im Hinblick auf ihren unverbindlichen Charakter allein der Orientierung der Mitglieder der jeweiligen Landesregierung im Bundesrat. Dieser Argumentation der Länder Bremen und Hamburg folgte das Bundesverfassungsgericht zu Recht nicht. Denn die Zuständigkeit der Länder für die Statistik verleiht diesen keine Volksbefragungskompetenz in Angelegenheiten, die das Grundgesetz ausschließlich dem Bundesgesetzgeber zugeordnet hat. Daran ändert die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union im Rahmen des Bundesrats nach Art. 50 GG nichts. Es ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 50 GG, dass den Ländern im Bundesrat nur ein Mitwirkungsrecht zusteht. Der Bundesrat ist ein Bundesverfassungsorgan, weshalb aufgrund seiner Struktur und seiner Verankerung auf der Bundesebene ein Hineinwirken des Landesstaatsvolks durch Abstimmungen – und sei es auch nur durch eine unverbindliche Befragung – in die Bundesstaatswillensbildung ausgeschlossen ist.⁸

Verfassung Bremen; Art. 50 Verfassung Hamburg; Art. 124 Verfassung Hessen; Art. 59 f. Verfassung Mecklenburg-Vorpommern; Art. 47 ff. Verfassung Niedersachsen; Art. 67 ff., Art. 69 Abs. 3 Verfassung Nordrhein-Westfalen; Art. 108a f., Art. 115 Verfassung Rheinland-Pfalz; Art. 98a ff. Verfassung Saarland; Art. 71 ff. Verfassung Sachsen; Art. 80 f. Verfassung Sachsen-Anhalt; Art. 48 f. Verfassung Schleswig-Holstein; Art. 82, Art. 83 Abs. 2 Satz 2 Verfassung Thüringen.

6 BVerfGE 8, 104 ff.

7 BVerfGE 8, 104 (116).

8 BVerfGE 8, 104 (121).

3. Volksabstimmungen über den Austritt eines Landes aus der Bundesrepublik Deutschland

3.1. Allgemeines

Soweit ersichtlich ist, gab es in der Nachkriegszeit, außer dem bereits erwähnten und gescheiterten Versuch im Freistaat Thüringen⁹, in keinem anderen Bundesland Bestrebungen, eine ausdrückliche Regelung über eine Volksabstimmung hinsichtlich eines Austritts aus der Bundesrepublik Deutschland in die Landesverfassung zu verankern. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass es seit der Gründung des deutschen Nationalstaats im Jahre 1867/71 bis in die heutige Zeit Unabhängigkeitsbestrebungen in deutschen Ländern gibt. Nach einer repräsentativen Yougov-Umfrage mit 2067 Teilnehmern aus dem Jahr 2017 stimmten im Freistaat Bayern 32 %, im Saarland 22 %, im Freistaat Thüringen 22 %, im Freistaat Sachsen 21 %, in Mecklenburg-Vorpommern 21 % und in Sachsen-Anhalt 20 % der Aussage zu, dass ihr jeweiliges Bundesland unabhängig von Deutschland sein sollte.¹⁰ In den anderen Bundesländern bewegten sich die Zustimmungswerte im Bereich von 19 % (Baden-Württemberg) und 8 % (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz).¹¹

3.2. Sonderfall: Abstimmung über eine Europäisierung des Saarlands

Ein Sonderfall der gescheiterten Sezession vom gesamtdeutschen Staat ist das Saarland, das mit der Förderung der französischen „Schutzherrschaft“ von 1947 bis 1956 in einem staats- und völkerrechtlichen Schwebезustand existierte. Die saarländische Regierung vertrat die Ansicht, dass das Saarland aufgrund des Saarstatuts ein autonomer Staat war.¹² In einem von Mitgliedern des Saarländischen Verfassungsgerichtshofs herausgegebenen Gemeinschaftskommentar wird die These von dem autonomen Saarstaat in der Nachschau als eine „saaramtliche Fiktion“ und eine „verschleierte Form der Annexion“ durch Frankreich bewertet.¹³ Von den alliierten Siegmächten widersprach allein die Sowjetunion ausdrücklich der Abtrennung des Saarlandes vom Deutschen Reich¹⁴, da die Sowjetunion als alliierte Siegermacht im Hinblick auf das teilweise zonenübergreifende Besatzungsrecht ein eigenes Interesse am Fortbestand des Völkerrechtssubjekts Deutschlands als Ganzes hatte. Am 23. Oktober 1955 konnten die Bewohner des Saargebiets über eine Europäisierung des Saarlandes (europäisches Saarstatut) abstimmen. So-

9 Siehe Drucksache 1/678, S. 8 Thüringer Landtag.

10 Unabhängigkeitsbestrebungen von Deutschland – Anteil der Unabhängigkeitsbefürworter in den deutschen Ländern, in: Wikipedia-Enzyklopädie.

11 Ibid. mit der Auflistung der Werte für alle Bundesländer.

12 R. Stöber, Die saarländische Verfassung vom 15. Dezember 1947 und ihre Entstehung, 1952, S. II.

13 R. Brosig, Entstehung und Entwicklung der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, in: R. Wendt/R. Rixecker (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes, 2009, S. 26.

14 R. Stöber, (Fn. 12), S. I.

wohl die französische Regierung als auch die Bundesregierung *Adenauer* (CDU) waren mit dem europäischen Saarstatut einverstanden. Eine Zustimmung der Saarländer zum Europa-Statut wäre im Ergebnis eine Entscheidung für einen Austritt des Saarlandes aus dem fortbestehenden – aber damals nicht handlungsfähigen – Völkerrechtssubjekt Deutschland als Ganzes gewesen. Es kam allerdings anders. Denn von den abgegebenen Stimmen sprachen sich 67,7 % gegen das europäische Saarstatut aus, was als Wunsch der Saarländer für einen Beitritt des Saargebietes als eigenständiges Bundesland zum damaligen westdeutschen Teilstaat auf der Grundlage des Art. 23 Satz 2 GG a.F.¹⁵ interpretiert wurde. Die mit Unterstützung Frankreichs betriebene Sezession des Saarlandes von Deutschland war mithin gescheitert. In der Folgezeit kam es zu internationalen Verhandlungen über das Saargebiet, die am 27.10.1956 zum Abschluss des Vertrags von Luxemburg (Saarvertrag)¹⁶ führten, in dem Frankreich der Inkorporation des Saargebiets in die Bundesrepublik Deutschland zum 1.1.1957 zustimmte. Inwieweit die Sezessionsbestrebungen des Saarlandes von der Bundesregierung des damaligen westdeutschen Teilstaats unterstützt wurden, lässt sich nicht einheitlich beantworten. Einerseits stimmte Bundeskanzler *Konrad Adenauer* dem europäischen Saarstatut gegenüber der französischen Regierung ausdrücklich zu; andererseits wurde dem Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, die Gewährung finanzieller Mittel für die Unterstützung der prodeutschen Vereinigungen im Saarland gestattet.¹⁷

3.3. Volksabstimmung über den Austritt des Freistaats Bayern aus der Bundesrepublik Deutschland und über eine mögliche Bildung eines Landes Franken

Zwar enthalten die Landesverfassungen der 16 deutschen Bundesländer keine ausdrückliche Regelung über die Durchführung einer Volksabstimmung zum Zwecke des Austritts aus der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings schließt das nicht aus, dass sezessionswillige Bevölkerungsteile gleichwohl Anstrengungen unternehmen, auf der Grundlage der allgemeinen Regelungen über Volksabstimmungen in den Landesverfassungen die Frage eines Austritts des jeweiligen Bundeslandes aus der Bundesrepublik Deutschland zum Gegenstand einer Volksbefragung zu machen. Dies geschah in der Vergangenheit, soweit ersichtlich ist, nur im Frei-

- 15 Art. 23 GG hatte zum damaligen Zeitpunkt folgenden Wortlaut: Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.
- 16 Die amtliche Bezeichnung lautet: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Regelung der Saarfrage vom 27.10.1956 – mit den Berichtigungen durch das Protokoll vom 1. Dezember 1956 abgedruckt in: BGBl. 1956 S. 1832.
- 17 Ausführlich hierzu: H. Elzer, Die deutsche Wiedervereinigung an der Saar: Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen und das Netzwerk der prodeutschen Opposition 1949–1955, 2007.

staat Bayern, und zwar auf eine Initiative der Bayernpartei.¹⁸ Diese Partei erreichte bei den letzten Landtagswahlen im Jahre 2018 insgesamt 1,7 % der abgegebenen Stimmen, weshalb die Bayernpartei nicht im Bayerischen Landtag vertreten ist. Die Bayernpartei verfolgt nach ihrer Satzung (§ 9 Abs. 2 Nr. 2) als Hauptziel, das staatliche Eigenleben Bayerns zu wahren.¹⁹ Zur Erreichung dieses Ziels wurden im Jahre 2015 die notwendigen 25.000 Unterschriften zur Einleitung eines Volksbegehrens in Bayern gesammelt.²⁰ Damit griff die in der unmittelbaren Nachkriegszeit durchaus erfolgreiche Bayernpartei ein Thema auf, das nach der CSU-nahen Hans-Seidel-Stiftung ein knappes Viertel der Wahlberechtigten im Freistaat Bayern befürwortet.²¹ Trotz des Nachweises der erforderlichen 25.000 Unterschriften für ein Volksbegehren über die Unabhängigkeit Bayerns weigerte sich die bayerische Staatsregierung das gewünschte Volksbegehren in Bayern zuzulassen. Gegen diese Nichtzulassungsentscheidung wehrte sich die Bayernpartei, indem sie eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhob.²² Das Bundesverfassungsgericht nahm die Verfassungsbeschwerde in einem Beschluss nach § 93b BVerfGG in Verbindung mit § 93a BVerfGG einstimmig nicht zur Entscheidung an.²³ Das Gericht begründete seine Entscheidung mit nur drei Sätzen. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Länder nicht die „Herren des Grundgesetzes“ sind und dass für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder unter dem Grundgesetz „kein Raum“ sei, weshalb entsprechende Bewegungen gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen. Dass die Länder nicht die „Herren des Grundgesetzes“ sind, ergibt sich daraus, dass das Grundgesetz nicht durch eine vertragliche Vereinbarung der einzelnen Bundesländer untereinander Geltung erlangte.²⁴ Es ist folglich missverständlich, wenn im Zusammenhang mit Art. 144 Abs. 1 GG von einer „Ratifizierung“ des Grundgesetzes gesprochen wird.²⁵ Das

18 Bayernpartei – Beteiligung an Volksbegehren und Volksentscheiden, in: Wikipedia-Enzyklopädie.

19 Satzung der Bayernpartei vom 30.10.2011.

20 Bayernpartei – Beteiligung an Volksbegehren und Volksentscheiden, in: Wikipedia-Enzyklopädie.

21 P. Mühlbauer, Beschwerde zu Volksabstimmung über bayerische Unabhängigkeit nicht angenommen, Telepolis vom 3.1.2017 <https://www.heise.de/tp/features/Beschwerde-zu-Volksabstimmung-ueber-bayerische-Unabhaengigkeit-nicht-angenommen-3586670.html>.

22 Dem Rubrum der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zu entnehmen, wer konkret die Verfassungsbeschwerde erhob. Man kann allerdings davon ausgehen, dass die Verfassungsbeschwerde auf Betreiben oder zumindest mit Unterstützung einer der Bayernpartei nahestehenden Person erhoben wurde.

23 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2016 – 2 BvR 349/16; abgedruckt in: JA 2017, 238–240 mit einer Anmerkung von C. Hillgruber.

24 C. Hillgruber, (Fn. 23), S. 240; P. Huber, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 144 Rz. 6; P. Unruh, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 144 Rz. 18.

25 So zu Recht: P. Huber, (Fn. 24), Art. 144 Rz. 6 unter Hinweis auf das Schreiben der Militärgouverneure vom 12.5.1949 und die Kritik bei H. H. Klein, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz/M. Herdegen/H. Klein (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt), 2021, Art. 144 Rz. 20.

Zustimmungserfordernis von „zwei Dritteln der deutschen Länder“ in Art. 144 Abs. 1 GG diene dazu, dem Grundgesetz eine zumindest mittelbare demokratische Legitimation zu verschaffen. Denn eine Volksabstimmung über das Grundgesetz als solches fand weder 1949 noch später statt. 1949 gingen die Väter und Mütter des Grundgesetzes von der Annahme aus, dass sie mit dem Grundgesetz nur eine Übergangsverfassung bis zur erhofften baldigen Wiedervereinigung Deutschlands in Geltung bringen mussten. Im Jahr 1949 stimmten die westdeutschen Landesparlamente sowie die Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin dem Grundgesetz zu.²⁶ Der Bayerische Landtag stimmte gegen das Grundgesetz, stellte aber in einem parallel gefassten Beschluss deklaratorisch klar, dass das Grundgesetz im Falle seiner Annahme durch die anderen Bundesländer auch für Bayern rechtsverbindlich ist.²⁷ Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche oder analog anwendbare Regelung zur Frage, ob ein Gliedstaat das Recht hat, die Bundesrepublik Deutschland und damit den Geltungsbereich des Grundgesetzes im Gefolge einer Volksabstimmung zu verlassen. Art. 29 GG regelt allein den Fall, dass es zu einer innerstaatlichen Neugliederung des Bundesgebiets kommt. Entgegen der Argumentation der Bayernpartei ist Art. 29 GG nicht analog auf die Loslösung eines Bundeslandes von der Bundesrepublik Deutschland anwendbar.²⁸ Hierfür fehlt es bereits an einer planwidrigen Regelungslücke. Denn das Grundgesetz geht stillschweigend davon aus, dass die deutschen Bundesländer dauerhaft Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland sein möchten. Das entspricht nach herrschender Meinung²⁹ bereits dem Selbstverständnis der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867, die 1871 im Zusammenhang mit der Ausrufung des deutschen Kaiserreichs im Spiegelsaal im Schloss zu Versailles als Bundesverfassung mit gewissen Anpassungen auf die süddeutschen Staaten erstreckt wurde. Dass die Verfassungen von Bundesstaaten keine Austrittsregelung für austrittswillige Gliedstaaten enthalten, ist auch auf internationaler Ebene der Normalfall.³⁰ Austrittsregelungen enthalten ausnahmsweise die – nicht mehr gültigen – Verfassungen der UdSSR³¹ und Jugoslawiens³². Diese Verfassungen enthielten immerhin dem Wort-

26 P. Huber, (Fn. 24), Art. 144 Rz. 2.

27 Ibid. unter Hinweis auf BVerfG, BeckRS 2016, 110070; BayVerfGH BayVBl 1991, 561 (562).

28 C. Doerfert, Sezession im Bundesstaat, ZJS 2016, 711–713, S. 713 Fn. 4.

29 Ibid. unter Hinweis auf M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts II, 1992, S. 365 ff.

30 C. Hillgruber, (Fn. 23), S. 239.

31 Siehe Art. 72 Verfassung der UdSSR 1977, der folgenden Wortlaut in deutscher Übersetzung hat: „Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf freien Austritt aus der UdSSR gewahrt.“

32 Die Verfassung Jugoslawiens 1974 regelt in ihren Grundprinzipien Folgendes: „Die Völker Jugoslawiens haben sich, ausgehend von dem Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung einschließlich des Rechtes auf Loslösung, aufgrund des in dem gemeinsamen Kampf aller Völker und Völkerschaften im Volksbefreiungskrieg und in der sozialistischen Revolution frei geäußerten Willens, im Einklang mit ihren historischen Bestrebungen, in dem Bewusstsein, dass die weitere Festigung ihrer Brüderlichkeit und Einheit in ihrem gemeinsamen Interesse liegt, zu einer Bundesrepublik freier und gleichberechtigter Völker und Nationalitäten vereinigt und die sozialistische Fö-

laut nach ein Sezessionsrecht der Gliedstaaten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nach dem sozialistischen Rechtsverständnis das Recht im Sinne der herrschenden Partei auszulegen war. Auf diese Weise standen Rechtsnormen bzw. im Fall der Verfassung Jugoslawiens Grundprinzipien zwar auf dem Papier, sie konnten allerdings keine normative Wirkung entfalten.³³ Für die Bundesrepublik Deutschland geht nicht nur das Bundesverfassungsgericht, sondern auch die Staatsrechtslehre einhellig davon aus, dass das Grundgesetz kein einseitiges Austrittsrecht der Bundesländer kennt.³⁴ Die Präambel des Grundgesetzes zählt alle Bundesländer auf und stellt zudem klar, dass Grundgesetz „für das gesamte Deutsche Volk“ gilt. Hierin kann man einen verfassungsrechtlichen Auftrag sehen, die föderale Gemeinschaft der in der Präambel aufgezählten Länder aufrechtzuerhalten.³⁵ Dieser Interpretation der Präambel des Grundgesetzes steht Art. 25 GG nicht entgegen. Danach sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben allerdings keinen Verfassungs- oder gar Überverfassungsrang, sondern sie stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁶ und nach der herrschenden Meinung³⁷ zwischen dem Grundgesetz und den einfachen Gesetzen. Aber auch wenn man den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 GG einen Überverfassungsrang zukommen lassen wollte³⁸, kann sich aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker in Verbindung mit Art. 25 GG grundsätzlich kein Sezessionsrecht und ein daraus abgeleitetes Recht zur Vollsabsammung über einen Austritt aus der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Denn ein allgemeines Sezessionsrecht lehnt nicht nur der IGH ab. Auch die herrschende Meinung in der Völkerrechtslehre verneint grundsätzlich außerhalb kolonialer Kontexte ein Sezessionsrecht aufgrund des Selbstbestimmungsrechts der Völker.³⁹ Bis auf wenige Ausnahmen ist der Prozess der Entkolonialisierung abgeschlossen. Ein Sezessionsrecht ohne Entkolonialisierungshintergrund kommt nur in sehr engen Grenzen in Betracht. Das wird zum einen im Falle einer Unterdrückung und Diskriminierung einer Minderheit unter Verletzung fundamentaler Menschenrechte und zum anderen bei einem Ausschluss einer Minderheit vom politischen Willensbildungsprozess angenommen.⁴⁰ Beide

derative Gemeinschaft der Werkstätigen – die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien – geschaffen, in der sie im Interesse jedes einzelnen Volkes und aller Völker zusammen Folgendes verwirklichen und sichern [...]“

33 C. Hillgruber, (Fn. 23), S. 239 Fn. 12.

34 C. Doerfert (Fn. 28), S. 712 m.w.N.; C. Hillgruber (Fn. 23), S. 240; P. Huber, (Fn. 24), Präambel Rz. 23.

35 So ausdrücklich C. Hillgruber, (Fn. 23), S. 240.

36 BVerfGE 141, 1 Rz. 41; 143, 101 Rz. 113.

37 C. Hillgruber, (Fn. 23), S. 240 m.w.N.; H. Jarass, in: H. Jarass/B. Pieroth, GG, Kommentar, 17. Aufl., 2022, Art. 25 Rz. 18 m.w.N.

38 So S. Hobe für das zwingende Völkerrecht, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), 2021, Art. 25 Rz. 33.

39 M. Krajewski, Völkerrecht, 2. Aufl., 2020, § 7 Rz. 67.

40 Ibid.; M. Herdegen, Völkerrecht, 21. Aufl., 2022, § 36 Rz. 11.

Voraussetzungen liegen für den Freistaat Bayern offensichtlich nicht vor. Das Bundesland Bayern kann seine Interessen auf Bundesebene gleichberechtigt zur Geltung bringen. Es wird nach Art. 51 Abs. 2, 4. Alt. GG mit sechs Vertretern im Bundesrat repräsentiert. Das Gewicht der bayerischen Stimmen im Bundesrat ist ebenso stark wie dasjenige des bevölkerungsstärksten Landes Nordrhein-Westfalen. Im Deutschen Bundestag verfügt Bayern als einziges Bundesland über Abgeordnete, die durch eine nur in Bayern wählbare Partei, nämlich die CSU, in das Bundesparlament gelangt sind. Auf diese Weise können bayerische Interessen auch im Bundestag in besonderer Weise zur Geltung gebracht werden. Denn trotz der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU im Deutschen Bundestag stehen die Bundestagabgeordneten der CSU nicht unmittelbar unter dem Einfluss der Bundes-CDU. Von einer Unterdrückung und Diskriminierung bayerischer Bürger und Repräsentanten auf Bundesebene kann folglich überhaupt keine Rede sein. Folglich ist für eine abhelfende Sezession zur Wahrung der Menschenrechte in Bayern qua Art. 25 GG nichts ersichtlich. Falls es dennoch zu einer Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Bayerns kommen sollte, könnte sie notfalls nach Art. 37 GG im Wege des Bundeszwangs verhindert werden.⁴¹ Eine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns kommt nur unter der Bedingung in Betracht, dass unter Beachtung der Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG eine Austrittsklausel in das Grundgesetz eingefügt wird.⁴² Die Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG stünde dem nicht entgegen, da sie nicht den Fortbestand aller Bundesländer garantiert. Entscheidend ist, dass Deutschland auch nach einem Austritt Bayerns im Hinblick auf die restlichen fünfzehn Bundesländer immer noch ein Bundesstaat wäre.

Denkbar ist auch, dass nach dem Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik Deutschland die Region Franken als 16. deutsches Bundesland zur Entstehung gelangen könnte. Die „Partei für Franken“ strebt ein Bundesland Franken mit den Bezirken Ober-, Mittel- und Unterfranken an, da Franken innerhalb Bayerns gegenüber dem Süden benachteiligt werde.⁴³ Aufgrund seiner Größe und Stärke der Wirtschaftskraft wäre ein Bundesland Franken durchaus in der Lage, selbst die Funktion eines Bundeslandes zu übernehmen. Das in Gang gesetzte Volksbegehren des Fränkischen Bundes e.V. auf Herstellung eines Landes Franken scheiterte daran, dass das angestrebte Land Franken neben den bayerischen Bezirken Ober-, Mittel- und Unterfranken auch den Main-Tauber-Kreis in Baden-Württemberg sowie die ehemaligen Kreise Meiningen, Hildburghausen, Sonneberg und Neuhaus am Rennweg im Freistaat Thüringen umfassen sollte. Das Bundesinnenministerium ließ das Volksbegehren nach Art. 29 Abs. 4 GG nicht zu, obwohl eine ausreichende Zahl der Wahlberechtigten die Durchführung eines Volksbegehrens verlangte. Mit Beschluss vom 24. Juni 1997 entschied der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts, dass das Erfordernis der notwendigen Abgegrenztheit des Neugliederungsraumes fehlt, weshalb der Antrag auf Durchführung eines Volksbegeh-

41 C. Doerfert (Fn. 28), S. 712.

42 Ibid., S. 713.

43 <https://www.partei-fuer-franken.de/grundsatzprogramm#Bundesland>.

rens zu Recht vom Bundesinnenministerium ablehnt wurde.⁴⁴ Eine Beschwerde gegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hatte keinen Erfolg.⁴⁵ Aufgrund der landsmannschaftlichen Verbundenheit der Franken⁴⁶ wäre demgegenüber ein Bundesland Franken auf der Grundlage von Art. 29 Abs. 1 GG zulässig. Die Neugliederung nach Art. 29 Abs. 1 GG kann auch durch den Übergang von Gebietsteilen bestehender Bundesländer auf ein neu gegründetes Bundesland erfolgen.⁴⁷ Allerdings setzt die Aktivierung des Art. 29 Abs. 1 GG voraus, dass der Bundesgesetzgeber ein Bundesgesetz zur Neugliederung des Bundesgebiets erlässt, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf (Art. 29 Abs. 2 GG).

4. Volksabstimmung auf der Grundlage von Art. 146 GG

Das Grundgesetz ermöglicht auf der Grundlage des Art. 146 GG eine Volksabstimmung über eine neue Bundesverfassung. Nach dem Wortlaut des Art. 146 GG verliert das Grundgesetz an dem Tage seine Gültigkeit, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Vor der Wiedervereinigung Deutschlands wurde Art. 146 GG a.F.⁴⁸ als eine Regelung verstanden, die zum Ausdruck brachte, dass das Grundgesetz ein Provisorium ist, das nach der Wiedervereinigung Deutschlands durch eine gesamtdeutsche Verfassung ersetzt wird, die von dem gesamten deutschen Volk durch eine Abstimmung angenommen werden muss. Die Deutschen auf dem Gebiet der untergegangenen DDR entschieden sich 1990 allerdings für eine möglichst rasche Wiedervereinigung auf der Grundlage des Art. 23 Satz 2 GG a.F.⁴⁹, und zwar durch eine bloße Ausdehnung des Grundgesetzes auf das Gebiet der durch die Wiedervereinigung untergegangenen DDR. Die 1990 von der CDU/CSU und der FDP getragene Bundesregierung sah aufgrund des Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes den Art. 146 GG a.F. als überflüssig an und sprach sich konsequenterweise für eine ersatzlose Streichung des Art. 146 GG a.F. aus.⁵⁰ Damit war die von der SPD geführte Opposition nicht einverstanden. Dieser Dissens hatte zur Konsequenz, dass man sich auf eine neue Fassung des Art. 146 GG ei-

44 BVerfGE 96, 139 Rz. 49 ff.

45 Neugliederung des Bundesgebiets – Fränkischer Autonomieversuch, in: Wikipedia-Enzyklopädie.

46 Siehe hierzu: <https://www.wir-in-franken.de/es-gibt-nur-ein-franken/>.

47 P. Kunig/C. Ernst, in: I. v. Münch/P. Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 29 Rz. 18.

48 Art. 146 GG lautete vor der Wiedervereinigung Deutschlands wie folgt: Das Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke beschlossen worden ist.

49 Danach wurde das Grundgesetz durch den Beitritt der DDR im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzt.

50 H. P. Aust, in: I. v. Münch/P. Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 146 Rz. 4.

nigte, die in den Einigungsvertrag verankert wurde.⁵¹ Im Grunde genommen regelt Art. 146 GG das natürliche Recht, wonach das deutsche Volk als die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*) jederzeit die Möglichkeit hat, die alte Verfassungsordnung abzustreifen und durch eine neue Verfassungsordnung zu ersetzen. Entscheidet sich der *pouvoir constituant* für eine völlig neue Verfassungsordnung, ist er an die Vorgaben der untergegangenen Verfassungsordnung selbstverständlich nicht mehr gebunden.⁵² Aus diesem Grunde müssen für die Aktivierung des Art. 146 GG keine Ausführungsregelungen erlassen werden.⁵³ Das Verfahren für eine originäre Verfassungsneuschöpfung⁵⁴ ist in Art. 146 GG nur insoweit geregelt, als es im Wege einer „freien Entscheidung des deutschen Volks“ erfolgen soll.⁵⁵ Damit ist eine Volksabstimmung über eine neue Bundesverfassung gemeint.⁵⁶ Die h.M. sieht es allerdings als eine zulässige Möglichkeit an, dass anstelle einer Volksabstimmung über die Verfassung, eine vom Volk gewählte Nationalversammlung eine neue Verfassung ausarbeitet und diese sich für die neue Verfassung entscheidet.⁵⁷ Möglich und wünschenswert ist allerdings ein zweistufiges Verfahren, wonach zunächst eine Nationalversammlung gewählt wird, die anschließend einen Verfassungsentwurf ausarbeitet, der auf der zweiten Stufe durch eine Volksabstimmung bestätigt werden muss.

Im Hinblick darauf, dass Art. 146 GG ausdrücklich die Schöpfung einer völlig neuen Bundesverfassung gestattet, ist es nicht zulässig, Aktivitäten des Volkes zur Aktivierung des Art. 146 GG unter Rückgriff auf das Prinzip der wehrhaften Demokratie zu unterbinden.⁵⁸ Das Prinzip der wehrhaften ist eine Antwort des Grundgesetzes auf die Verirrungen des deutschen Volks während der Zeit von 1933–1945. Die wehrhafte Demokratie kann und soll allerdings nicht verhindern, dass sich das Volk kraft der verfassungsgebenden Gewalt aufgrund einer freien und demokratischen Entscheidung eine neue Verfassung gibt.

Ein möglicher Anwendungsfall des Art. 146 GG könnte die Umwandlung des deutschen Nationalstaats in einen europäischen Bundesstaat sein.⁵⁹ Das setzt allerdings voraus, dass die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihrerseits auch bereit sind, einem Aufgehen ihres jeweiligen Nationalstaats in einen europäischen Bundesstaat zuzustimmen, was fraglich ist. Denn ein Aufgeben der jeweiligen nationalen Identität der europäischen Nationalstaaten wird ohne eine Zustimmung aller beteiligten Staatsvölker nicht möglich sein. Das Beispiel Groß-

51 Siehe Art. 4 Beitrittsbedingte Änderungen des Grundgesetzes. Nummer 6 Einigungsvertrag vom 31.8.1990 (BGBl. II S. 889).

52 H. P. Aust, (Fn. 50), Art. 146 Rz. 25 m.w.N.; H. Jarass, (Fn. 37), Art. 146 Rz. 5 m.w.N. für und gegen die Anwendbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG.

53 H. P. Aust, (Fn. 50), Art. 146 Rz. 35; a.A. H. Jarass, (Fn. 37), Art. 146 Rz. 4 m.w.N. für die unterschiedlichen Ansichten.

54 So BVerfGE 144, 20 Rz. 518.

55 H. Jarass, (Fn. 37), Art. 146 Rz. 3.

56 Ibid. m.w.N.

57 Ibid. m.w.N.

58 H. P. Aust, (Fn. 50), Art. 146 Rz. 48.

59 Ibid., Art. 146 Rz. 18.

britannien, aber auch die politische Entwicklung in zahlreichen anderen Staaten der Europäischen Union deuten vielmehr darauf hin, dass sich in den letzten Jahren der Wunsch der Völker in den Staaten der Europäischen Union artikuliert hat, Kompetenzen der Europäischen Union wieder auf die Mitgliedstaaten zurück zu verlagern. Auch in Kerneuropa ist zunehmend ein Wille zur Regionalisierung und eine zunehmende Abneigung gegenüber immer größer werdenden Entitäten feststellbar. Ob es im Falle eines Auseinanderbrechens der Europäischen Union in der jetzigen Form zur Bildung eines europäischen Kernbundesstaates kommen könnte⁶⁰, ist Spekulation. Da sich das Grundgesetz im Wesentlichen bewährt hat, ist davon auszugehen, dass sich eine neue Bundesverfassung stark an dem jetzigen Grundgesetz anlehnen würde.

5. Volksbestimmungen zur Neugliederung des Bundesgebietes

5.1. Regelungen für das gesamte Bundesgebiet

Art. 29 GG enthält Regelungen, die eine Neugliederung des gesamten Bundesgebiets zum Gegenstand haben. Die Initiative für eine Neugliederung des Bundesgebietes kann sowohl vom Bundesgesetzgeber als auch von der betroffenen Bevölkerung ausgehen. In jedem Fall muss eine Bestätigung durch einen Volksentscheid erfolgen. Etwas anderes gilt nach Art. 29 Abs. 7 GG für geringfügige Änderungen des Gebietsbestandes. Diese können durch Staatsverträge der beteiligten Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen. Voraussetzung ist, dass der von der Änderung der Landeszugehörigkeit betroffene Gebietsbestand nicht mehr als 50.000 Einwohner hat. Eine Zustimmung der betroffenen Bevölkerung verlangt Art. 29 Abs. 7 GG nicht. Allerdings verbietet das Grundgesetz es nicht, wenn staatsvertraglich geregelt wird, dass ein Volksentscheid die geplante Gebietsbestandsveränderung bestätigen muss.⁶¹

Gebietsbestandsveränderungen, die bei mehr als 50.000 Einwohnern einen Wechsel der Landeszugehörigkeit zur Folge haben, sind nach der Systematik des Art. 29 GG per Definition eine Neugliederung des Bundesgebietes. Sie sind nur möglich mit der mehrheitlichen Zustimmung der betroffenen Bevölkerung in einem Volksentscheid. Der Grund für die Aufnahme eines Artikels über die Neugliederung des Bundesgebiets in das Grundgesetz ist darin zu sehen, dass der Zugschnitt der Länder der alten Bundesrepublik Deutschland teilweise zufällig unter der nachkriegsbedingten Besatzungszeit zustande kam. Für die neuen Bundesländer trifft dies allerdings nicht zu. Sie wurden 1990 im Gefolge der friedlichen Revolution der DDR-Deutschen von der frei gewählten Volkskammer durch das Ländereinführungsgesetz (Verfassungsgesetz) neu geschaffen.⁶² Auch wenn die neuen Bundesländer qua Einigungsvertrag in den Geltungsbereich des Grundgesetzes

60 Denkbar nach der Ansicht von H. P. Aust, (Fn. 50), Art. 146 Rz. 52.

61 H. Jarass, (Fn. 37), Art. 29 Rz. 12.

62 Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 (GBl. DDR 1990 I S. 955).

überführt wurden, können diese selbstverständlich Gegenstand einer Neugliederung nach Art. 29 GG sein. Das gilt auch für das wiedervereinigte Groß-Berlin und für Brandenburg, für die Art. 118a GG lediglich eine Option ist.

Art. 29 GG enthielt in seiner ursprünglichen Fassung eine verfassungsrechtliche Verpflichtung für eine Neugliederung des Bundesgebiets, verbunden mit einer Fristsetzung.⁶³ Da es nicht möglich war, zustimmungsfähige Vorschläge für eine Neugliederung des Bundesgebiets zu entwickeln, wurde aus dem Verfassungsauftrag in Art. 29 GG a.F. im Jahre 1976 eine Kann-Regelung.⁶⁴ Im Jahre 1979 wurde von den Ermächtigungen im neu gefassten Art. 29 GG⁶⁵ Gebrauch gemacht, indem das Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung erlassen wurde.⁶⁶

Zu einer Neugliederung des Bundesgebiets ist es auf der Grundlage des Art. 29 GG in keinem Fall gekommen. Alle Versuche, das Bundesgebiet durch eine Volksinitiative zu ändern, scheiterten in der Vergangenheit. Noch bis in die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts gab es Bestrebungen, ehemalige Länder durch Volksentscheide wieder zu eigenständigen Ländern zu machen. Das trifft für die früheren Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe zu, die 1946 durch die Verordnung Nr. 55 der Britischen Militärregierung⁶⁷ zusammen mit den Ländern Braunschweig und Hannover aufgelöst wurden. Sowohl in Oldenburg als auch in Schaumburg-Lippe kamen am 19. Januar 1975 Volksentscheide zustande, die den Willen zum Ausdruck brachten, dass die ehemaligen Länder wieder entstehen sollen. In der Folgezeit wurde ein Bundesgesetz erlassen, nach dessen § 1 der Verwaltungsbezirk Oldenburg und der Landkreis Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen verbleiben.⁶⁸ Begründet wurde das damit, dass eine Verselbständigung der ehemaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe den Zielen des Art. 29 Abs. 1 GG widerspräche.⁶⁹ Zwar konnte man im Jahre 1975 in den ehemaligen Ländern Oldenburg und Schaumburg-Lippe eine landmannschaftliche Verbundenheit i.S.v. Art. 29 Abs. 1 GG feststellen, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit spricht allerdings für den Verbleib der ehemaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe bei Niedersachsen. Eine Verfassungsbeschwerde von Vereinigungen aus dem Abstimmungsgebiet von Oldenburg beim Bundesverfassungsgericht scheiterte bereits an der Zulässigkeit. Art. 29 GG dient nach dem Bundesverfassungsgericht ausschließlich dem Wohl des Ganzen, weshalb eine dem institutionellen Bereich zuzuordnende Neugliederung des Bundesgebiets nicht von bestimmten Bevölkerungsgruppen oder von einzelnen Bürgern im Verfassungsbeschwerdeverfahren gerügt werden könne.⁷⁰ In der Sache verdient die Rechtsprechung des Bundesver-

63 P. Kunig/C. Ernst, (Fn. 47), Art. 29 Rz. 3.

64 Ibid.

65 Art. 29 Abs. 6 Satz 2, Abs. 7 Satz 2 und Abs. 8 Satz 5 GG.

66 BGBl. 1979 I S. 1317 geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

67 Amtsblatt für Niedersachsen 1946, S. 103.

68 BGBl. 1976 I S. 45.

69 BT-Drs. 7/4167, S. 3.

70 BVerfGE 49, 15 (20).

fassungsgerichts Zustimmung. Denn Art. 29 Abs. 1 GG bringt deutlich zum Ausdruck, dass eine Neugliederung des Bundesgebiets Länder hervorbringen soll, die ihre Aufgaben wirksam erfüllen können. Dieses Postulat des Art. 29 GG kann nicht verwirklicht werden, wenn man die Entstehung von Kleinstaaten wie z.B. Schaumburg-Lippe zulassen würde. Im Jahr 2019 hatte das Bundesverfassungsgericht eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung eines Volksbegehrens zur Bildung eines gemeinsamen Landes aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen als offensichtlich unbegründet angesehen.⁷¹ Zwar wäre die Fusionierung der zuvor genannten Länder zu einem neuen Bundesland mit der Bezeichnung „Mitteldeutschland“ durchaus mit der Intention des Art. 29 Abs. 1 GG vereinbar, jedoch scheiterte die „Volksinitiative Mittedeutschland“ daran, dass das Antragsquorum nicht erreicht wurde und dass das Abstimmungsgebiet und der Neugliederungsraum nicht in jeder Hinsicht identisch waren.

5.2. Spezialregelungen für die Neugliederung in Südwestdeutschland und in Berlin-Brandenburg

Hinsichtlich des südwestdeutschen Raums und der Länder Berlin und Brandenburg enthält das Grundgesetz spezielle Neugliederungsregelungen in Art. 118 und Art. 118a GG. Der Sinn und Zweck der Spezialregelungen in Art. 118 f. GG liegt darin, dass die zuvor genannten Regionen nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers abweichend von Art. 29 GG neu gegliedert werden konnten (Südwestdeutschland) bzw. im Fall von Berlin-Brandenburg noch immer neu gegliedert werden können.

5.2.1. Neugliederung im südwestdeutschen Raum

Art. 118 Satz 1 GG hätte die Fusionierung der früheren Länder Baden, Württemberg- Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem neuen Bundesland „durch Vereinbarung“ ermöglicht. Da eine solche Vereinbarung nicht zustande kam, konnte der Bundesgesetzgeber nach Art. 118 Satz 2 GG durch Bundesgesetz regeln, dass eine Neugliederung Südwestdeutschlands durch eine Volksbefragung ermöglicht werden soll. Bei der am 9. Dezember 1951 durchgeführten Volksabstimmung stimmten knapp 70 % für das neue Bundesland Baden-Württemberg. Allerdings kam nur in den Abstimmungsbezirken Nord- und Südwürttemberg sowie Nordbaden eine Mehrheit für den neuen Südweststaat zustande. In dem Abstimmungsbezirk Südbaden stimmten demgegenüber 62 % der Abstimmungsberechtigten für die Wiederherstellung des alten Landes Baden. Das Abstimmungsgesetz sah vor, dass das Land Baden-Württemberg zu bilden ist, wenn die Abstimmung im gesamten Abstimmungsgebiet und in mindestens drei der insgesamt vier Abstimmungsbezirke eine Mehrheit für die Vereinigung ergibt. Da die Volksabstimmung die zuvor genannten Voraussetzungen erfüllte, wurde das Land Baden-Württemberg gebildet. Durch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts konnten die

⁷¹ BVerfGE 151, 98.

Befürworter der Wiederherstellung des alten Bundeslandes Baden 1956 erreichen, dass es noch einmal zu einer Volksabstimmung über den Verbleib Badens im neuen Südweststaat kam.⁷² Diese Abstimmung fand erst am 7.6.1970 statt. Bei dieser Volksabstimmung stimmten 82 % für Baden-Württemberg. Da von Art. 118 GG Gebrauch gemacht wurde, ist diese Regelung nunmehr obsolet. Künftige Gebietsneugliederungen sind allerdings auch in Südwestdeutschland auf der Grundlage des Art. 29 GG möglich.⁷³ Die Entstehungsgeschichte des Landes Baden-Württemberg zeigt sehr deutlich, dass der Ausgang einer Volksabstimmung über Ländervereinigungen maßgeblich von dem Zuschnitt der Abstimmungsgebiete, den Mehrheitserfordernissen in den Abstimmungsbezirken und auch insbesondere von dem Zeitpunkt der Volksabstimmung abhängt. Bis zum heutigen Tage ist die Bildung des Landes Baden-Württemberg der einzige Fall, wonach durch eine Volksabstimmung ein neues Bundesland zustande gekommen ist. Die Fusionierung wäre allerdings 1951 nicht zustande gekommen, wenn man eine Mehrheit in allen Abstimmungsbezirken verlangt hätte, um auf diese Weise dem Demokratieprinzip in allen Abstimmungsbezirken Rechnung zu tragen.

5.2.2. Neugliederung Berlins und Brandenburgs

Art. 118a GG setzt Art. 5 des Einigungsvertrags über die Herstellung der Einheit Deutschlands um. Danach soll eine Neugliederung von Berlin und Brandenburg abweichend von Art. 29 GG unter Beteiligung der Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder erfolgen. Aufgrund der historischen Verbundenheit der Länder Berlin und Brandenburg soll nach dem Willen des Grundgesetzes eine Vereinigung beider Länder unter erleichterten Voraussetzungen möglich sein. Kontrovers wird die Frage beurteilt, ob das durch die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg neu entstandene Bundesland als Preußen bezeichnet werden soll.⁷⁴ Nach überwiegender Ansicht sprechen bessere Gründe für die Bezeichnung Berlin-Brandenburg. Letztlich müsste der Landtag des neuen Bundeslandes Berlin-Brandenburg oder das Landesvolk über die Namensgebung entscheiden. Am 5.5.1996 wurde in Berlin und Brandenburg über die Frage abgestimmt, ob sich beide Länder unter der Bezeichnung Berlin-Brandenburg vereinen sollen. Sowohl in Berlin als auch in Brandenburg musste die Mehrheit von mindestens ein Viertel der Abstimmungsberechtigten für die Fusion stimmen.⁷⁵ Während in Berlin eine Mehrheit (53,4 %) für die Ländervereinigung stimmte, votierte die Bevölkerung in Brandenburg trotz prominenter Befürworter wie z.B. der frühere brandenburgische Ministerpräsident *Manfred Stolpe*⁷⁶ mit großer Mehrheit (62,7 %) gegen die Fusion beider Län-

72 BVerfGE 1, 14 ff.

73 BVerfGE 5, 34 (45).

74 Zu den Argumenten pro und contra: <https://www.dw.com/de/bundesland-preu%C3%9Fen-wieso-weshalb-warum/a-445496>.

75 P. Kunig/C. Ernst, (Fn. 47), Art. 118a Rz. 6.

76 Zu der Rolle des Kirchenjuristen Manfred Stolpe in der DDR siehe: H. Kremser, Der Rechtsstatus der evangelischen Kirchen in der DDR und die neue Einheit der EKD, 1993, S. 50, 81, 186, 202 f., 205 Fn. 473, 210, 212.

der.⁷⁷ Das Scheitern der Vereinigung von Berlin und Brandenburg im Jahr 1996 hat nicht zur Folge, dass Art. 118a GG „verbraucht“ ist.⁷⁸ Allerdings ist es in der Gegenwart sehr unwahrscheinlich, dass eine Mehrheit des Landesstaatsvolks in Brandenburg einer Vereinigung mit Berlin zustimmen wird. Das bringt eine Stellungnahme des jetzigen brandenburgischen Ministerpräsidenten *Dietmar Woidke* sehr deutlich zum Ausdruck, wonach sich sein Land nicht so gut entwickelt hätte, wenn es sich tatsächlich mit Berlin vereinigt hätte.⁷⁹ Im Hinblick auf die im Vergleich zu Berlin erfolgreichere wirtschaftliche Entwicklung des Landes Brandenburg kann man konstatieren, dass das Landesstaatsvolk in Brandenburg durchaus in weiser Voraussicht für die Selbständigkeit des Landes Brandenburg gestimmt hat.

6. Sachbezogene Volksabstimmungen

6.1. Allgemeines

Von den gebietsbezogenen Abstimmungen des Volkes sind die sachbezogenen Abstimmungen des Volkes zu unterscheiden. Das Grundgesetz enthält in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG lediglich die Regelung, dass die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Nach weit verbreiteter Auffassung soll sich Begriff „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG allein auf die gebietsbezogenen Abstimmungen in Art. 29 GG und Art. 118 f. GG beziehen; Art. 146 GG wird als ein Sonderfall angesehen. Eine solche einengende Auslegung des Begriffs „Abstimmungen“ findet allerdings im Text des Grundgesetzes keine Stütze. Vielmehr lässt sich dem Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG entnehmen, dass das Grundgesetz neben der repräsentativen Demokratie offen für plebiszitäre Elemente ist.⁸⁰ Allerdings enthält das Grundgesetz im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung (Art. 73 ff. WRV) keine Regelungen für einen Volksentscheid und Volksbegehren. Diese werden nach ganz h.M. als notwendig angesehen, um die Rechte des Parlaments und die Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung auszutarieren.

Im Parlamentarischen Rat wurden Anträge auf Einführung von Volksabstimmungen – auch über ausgearbeitete Gesetzesentwürfe – aufgrund der schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik und/oder aufgrund der Widerstände aus den politischen Parteien abgelehnt.⁸¹ Ausschlaggebend dürften die negativen Erfahrungen in der Zeit der Weimarer Republik gewesen sein.⁸² Das Argument der Erosion der Demokratie in der Weimarer Republik⁸³ ist allerdings durch die neue-

77 *Kunig/Ernst* (Fn. 47), Art. 118a Rz. 6 m.w.N.

78 *Ibid.*, Art. 118a Rz. 8 m.w.N.

79 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/gescheiterte-laenderfusion-mit-berlin-die-brandenburger-wollen-keine-berliner-verhaeltnisse/13539146.html>.

80 A. Paulus, (Fn. 2), S. 275.

81 K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 12.

82 *Ibid.*

83 W. Luthardt, *Direkte Demokratie*, 1994, S. 106.

re zeitgeschichtliche Forschung weitgehend widerlegt worden.⁸⁴ Zudem kann man die grundgesetzliche Ordnung aufgrund der schon sehr lange andauernden täglichen Akzeptanz durch seine Bürger als äußerst stabil ansehen. Es überrascht daher nicht, dass immer häufiger die Einführung von direkter Demokratie auch auf der Bundesebene verlangt wird.⁸⁵ Da dies nach ganz h.M. nur im Wege einer Grundgesetzänderung möglich ist, bedarf es dazu der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und von zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG). Im Hinblick auf die Erosionen der traditionellen Volksparteien und im Hinblick auf den Wunsch, mehr Staatsbürger für ein politisches Engagement zu gewinnen, ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass die notwendigen Mehrheiten für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auch auf Bundesebene zustande kommen werden.

6.2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit konsultativer Volksabstimmungen

6.2.1. Allgemeines

Solange das Grundgesetz nicht durch Regelungen zur unmittelbaren Demokratie ergänzt worden ist, stellt sich die Frage, ob es auf Bundesebene schon jetzt – ohne eine Änderung des Grundgesetzes – möglich ist, konsultative Volksbefragungen durchzuführen. Hierunter versteht man Befragungen des Volkes, die rechtlich nicht verbindlich sind, aber dennoch eine wichtige Entscheidungsgrundlage sein können. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit konsultativer Volksbefragungen ist im Grundgesetz weder ausdrücklich noch stillschweigend geregelt.

6.2.2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hatte 1958 darüber zu entscheiden, ob konsultative Volksbefragungen über Atomwaffen in den Ländern Bremen und Hamburg mit dem Grundgesetz vereinbar sind.⁸⁶ Das Gericht erklärte die Landesgesetze „betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen“ für nichtig, weil Angelegenheiten der Verteidigung zur ausschließlichen Kompetenz des Bundes gehören, in die der Landesgesetzgeber auch nicht durch rechtlich nicht bindende Volksbefragungen eingreifen dürfe.⁸⁷ Das Bundesverfassungsgericht hatte allerdings nicht zu der Frage Stellung genommen, ob konsultative Volksbefragungen zulässig sind, soweit sie die bundesstaatliche Kompetenzordnung wahren. Im Hinblick auf den Kompetenzverstoß der Landesvolksbefragungsgesetze zu Fragen der atomaren Landesverteidigung ging das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nicht auf den Einwand

84 Siehe hierzu: O. Jung, Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven, in: T. Schiller/V. Mittendorf, 2002, S. 22–63; H.-J. Wiegand, Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, 2006, S. 180 f.; F. Decker, Regieren im Parteienbundesstaat, 2011, S. 187.

85 A. Paulus, (Fn. 2), S. 274 m.w.N.

86 BVerfGE 8, 104 ff.

87 BVerfGE 8, 104 (115 ff.).

ein, wonach konsultative Volksbefragungen im Widerspruch zur repräsentativen Ausprägung der demokratischen Ordnung im Grundgesetz stünden.⁸⁸

6.2.3. Auffassungen in der Literatur

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit konsultativer Volksbefragungen steht und fällt mit der Frage, ob auch rechtlich unverbindliche Volksbefragungen dem Verfassungsvorbehalt unterliegen. Diesbezüglich herrscht im Schrifttum keine Einigkeit.

6.2.3.1. These von der Unzulässigkeit konsultativer Volksbefragungen ohne eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes

Nach einer Ansicht⁸⁹ unterliegt die Einführung konsultativer Volksbefragungen dem Verfassungsvorbehalt. Begründet wird dies mit der Systematik des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Dem Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 1. Alt. GG sei zu entnehmen, dass das Staatsvolk grundsätzlich nur durch die gewählten Repräsentanten Staatsgewalt ausüben dürfe. Der Begriff „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 1. Alt. GG beziehe sich nur auf die im Grundgesetz ausdrücklich genannten Volksabstimmungen (Art. 29, 118 f., 146 GG). Volksabstimmungen über andere Fragen bedürften demgegenüber einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung. Das gelte auch für rein konsultative Volksbefragungen. Wegen des amtlichen Charakters der staatlich organisierten konsultativen Volksbefragungen stünden diese im Widerspruch zu der auftragsfreien Repräsentation in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Dem liege die Annahme zugrunde, dass auf die gewählten Abgeordneten auch durch unverbindliche Volksbefragungen ein unzulässiger Entscheidungsdruck ausgeübt werde. Zudem wird auf die negativen Erfahrungen mit Volksbefragungen während der Zeit der Weimarer Republik hingewiesen. All dies führe im Ergebnis dazu, dass konsultative Volksbefragungen aufgrund einer Sperrwirkung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 1. Alt. GG (Volksvertretung durch Wahlen zum Bundestag) unzulässig seien. Diese Sperrwirkung könne auch nicht durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. GG beseitigt werden, weil das Grundgesetz konsultative Volksbefragungen nicht ausdrücklich vorsehe.

6.2.3.2. These von der verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit der konsultativen Volksbefragungen

Eine andere Ansicht⁹⁰ sieht fakultative Volksbefragungen als ein bedenkliches Instrument an, weil die Gefahr bestünde, dass das Parlament nicht gemäß dem

⁸⁸ BVerfGE 8, 104 (121 f.).

⁸⁹ P. Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rz. 23 m.w.N.; K.-P. Sommermann, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rz. 156; G. Robbers, in: W. Kahl, C. Waldhoff/C. Walter, (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, (Loseblattwerk), 2021, Art. 20 Abs. 2 Rz. 3073; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, 2011, S. 241.

⁹⁰ U. Volkmann, in: K. H. Friauf/W. Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), 2021, Art. 20 Rz. 59 Fn. 320.

Ergebnis der Volksbefragung entscheide. Auf diese Weise schwinde das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Dem könne man begegnen, indem man das Ergebnis der Volksbefragung für verbindlich erkläre.

6.2.3.3. *These von der Zulässigkeit fakultativer Volksbefragungen ohne eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes*

Die im Schrifttum⁹¹ mittlerweile überwiegende Ansicht gelangt zu dem Ergebnis, dass das Grundgesetz keinen Verfassungsvorbehalt hinsichtlich konsultativer Volksbefragungen enthalte. Dem Wortlaut und der Systematik von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sowie der Art. 29, 118 f. GG könne man nicht entnehmen, dass die unmittelbare Mitwirkung der Aktivbürgerschaft auf Neugliederungen des Bundesgebiets beschränkt sei. Das freie Mandat in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG werde mangels eines unausweichlichen Handlungszwangs nicht beeinträchtigt wie ausländische Beispiele zeigten.⁹² Wegen des Fehlens eines Handlungszwangs könnten die Art. 76 ff. GG oder die sonstigen Bestimmungen des Grundgesetzes nicht durch unverbindliche Volksbefragungen beeinträchtigt werden. Das Argument der Erosion der Demokratie in der Weimarer Republik sei durch die neuere zeitgeschichtliche Forschung weitgehend widerlegt worden.⁹³

6.2.3.4. *Stellungnahme*

Die überzeugenderen Argumente sprechen für die stark im Vordringen befindliche Auffassung, wonach konsultative Volksbefragungen ohne Grundgesetzänderung auf der Grundlage eines einfachen Gesetzes oder auch eines schlichten Regierungsbe-

91 K. Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung: Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, 1991, S. 357; H. Dreier, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rz. 107; I. Ebsen, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR Bd. 110 (1985), S. 2–29 (29); B. Grzeszick, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz/M. Herdegen/H. Klein (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt), 2010, Art. 20 II Rz. 114; H. Hofmann, Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 159; S. Hölscheidt/S. Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, DÖV 2009, 777–785 (779); H.-P. Hufschlag, Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz?, 1999, S. 81; S. Huster/J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 20 Rz. 83.1; H. Jarass, (Fn. 37), Art. 20 Rz. 6 m.w.N.; H. Meyer, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, 538–546 (542) meint dezidiert Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG enthalte einen unerfüllten Gesetzgebungsauftrag zum Erlass eines Abstimmungsausführungsgesetzes auch für verbindliche (!) Volksabstimmungen im Bund; C. Henning, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 259, 266; C. Pestalozza, Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, 733–735; B. Schnurr, Möglichkeiten der Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung auf Bundesebene ohne Änderung des Grundgesetzes, 1987, S. 167 ff., 169; R. Wassermann, Zur Reform von Bundesregierung und politischer Willensbildung, RuP 1999, 32–39 (37 ff.).

92 U. Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 127 f.

93 Siehe hierzu: O. Jung, (Fn. 84), S. 23 ff.; W. Luthardt, (Fn. 83), S. 106; H.-J. Wiegand, (Fn. 84), S. 180 f.; F. Decker, (Fn. 84), S. 187.

schlusses zulässig sind. Aufgrund der rechtlichen Unverbindlichkeit der Abstimmungen ist nicht erkennbar, dass verfassungsrechtliche Positionen des Bundestags oder Bundesrats angetastet werden. Die Abgeordneten können rechtlich frei entscheiden, ob sie sich dem Abstimmungsergebnis des Volkes anschließen möchten oder nicht. Faktisch stehen die Abgeordneten zwar unter einem hohen Druck, wenn sie dem Votum der konsultativen Volksbefragung nicht folgen. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass viele Bundestagsabgeordnete nur über einen Listenplatz ihrer Partei in den Bundestag gewählt wurden. Sie unterliegen folglich einer sehr intensiven Fraktionsdisziplin, die in der Vergangenheit nicht selten dazu führte, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestags volksferne bzw. realitätsferne Entscheidungen trafen. Konsultative Volksbefragungen könnten dazu beitragen, dass sich die Fraktionsspitzen stärker an den Wünschen der Wähler orientieren und die Abgeordneten weniger unter Druck setzen. Eine stärkere Beteiligung des Volks an der politischen Willensbildung entspricht dem Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der den Parteien lediglich eine Mitwirkung hinsichtlich der politischen Willensbildung zugesteht. Das Argument von der Bedenklichkeit des Instruments der konsultativen Volksbefragung ist eher verfassungspolitischer Natur. Das Bedenklichkeitsargument kann man allerdings entkräften. Denn man kann sich auch auf den Standpunkt stellen, dass die konsultative Volksbefragung ein Instrument ist, das die Bürgerbeteiligung erhöht, was durchaus stabilisierend für die freiheitliche und demokratische Ordnung wirkt. Die Ausschließlichkeit der repräsentativen Demokratie auf Bundesebene entspringt dem Zeitgeist der früheren Bundesrepublik Deutschland.⁹⁴ Die Befürchtung, dass die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung einen Qualitätsverlust mit sich bringe, überzeugt nicht. Vielmehr ist der Sachverstand bei der Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten weitaus höher als im Parlament und in der Regierung, die sich ebenfalls auf externe Sachverständige stützen.⁹⁵ Das gelegentlich gegen Volksabstimmungen vorgebrachte Argument, wonach das internationale Recht Volksabstimmungen in einem großen Umfang entgegenstehe, überzeugt nicht. Denn letztlich entscheidet das Volk als der Souverän, inwieweit es sich dem internationalen Recht unterwerfen möchte oder nicht. Auch völkerrechtliche Verträge können gekündigt und damit beendet werden. Die einzige unüberwindbare Klippe sind zwingende Normen des allgemeinen Völkerrechts.⁹⁶

6.3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit verbindlicher Volksbefragungen auf Bundesebene

Auch die Rechtswissenschaft ist zumindest teilweise zu der diskutablen Einschätzung gelangt, dass sich der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes keine Hinweise auf ein allgemeines Verbot von Volksbefragungen und Volksentscheidungen entnehmen lässt, weshalb ein einfaches Ausführungsgesetz mit einfacher Mehr-

⁹⁴ H. Meyer, (Fn. 91), S. 543.

⁹⁵ So zu Recht: H. Meyer, (Fn. 91), S. 544.

⁹⁶ M. Krajewski, (Fn. 39), § 4 Rz. 96 f.

heit genügt.⁹⁷ Dass sich die in der Rechtswissenschaft herrschende gegenteilige Ansicht bis zum heutigen Tage hat halten können, ist das Ergebnis einer ungeheuren Polemik, die der Abgeordnete *Theodor Heuß* in seiner Fehlinterpretation der Gründe des Untergangs der Weimarer Republik dagegen entfaltete.⁹⁸ Politische Akteure, die sich für die direkte Demokratie einsetzen, sollten sich daher keine künstlichen Hindernisse in den Weg stellen und möglichst alsbald einen Gesetzesentwurf über die Volksgesetzgebung in Ausführung von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG vorlegen.⁹⁹

7. Ergebnis und Ausblick

Das Argument der Erosion der Demokratie in der Weimarer Republik¹⁰⁰ aufgrund der Durchführung von Volksbefragungen auf Reichsebene ist durch die neuere zeitgeschichtliche Forschung weitgehend widerlegt worden.¹⁰¹ Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes gibt keine Hinweise auf ein allgemeines Verbot von Volksbefragungen und Volksentscheidungen.¹⁰² Sollte es aufgrund der im Vordringen befindlichen Auffassung in naher Zukunft auf Bundesebene zu verfassungsrechtlich schon jetzt zulässigen konsultativen Volksbefragungen kommen, könnte auf diese Weise die direkte Demokratie auf Bundesebene sofort eingeübt werden. Nach einer gewissen Einübungsphase könnten in einem zweiten Schritt auf Bundesebene Regelungen für einen Volksentscheid und ein Volksbegehren eingeführt werden, die an die Tradition der Weimarer Reichsverfassung (Art. 73 ff. WRV) anknüpfen. Nach umstrittener Ansicht ist Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. GG eine hinreichende Grundlage für ein einfaches Volksabstimmungsgesetz im Sinne eines Ausführungsgesetzes, das die Basis für den Einstieg in mehr Demokratie durch unmittelbare Demokratie sein könnte.¹⁰³ Es bleibt zu hoffen, dass die jetzige Krise der früheren Volksparteien endlich den Weg für eine unmittelbare Demokratie auf Bundesebene frei macht.

Literaturverzeichnis

- Brosig, R. Entstehung und Entwicklung der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, in: R. Wendt/R. Rixecker (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes, 2009.
 Bugiel, K., Volkswille und repräsentative Entscheidung: Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, 1991.

97 R. Wassermann, (Fn. 91), S. 38; H. Meyer, (Fn. 91), S. 542 f.

98 So zu Recht: *Wassermann* (Fn. 91), S. 38.

99 R. Wassermann, (Fn. 91), S. 38.

100 W. Luthardt, (Fn. 83), S. 106.

101 Siehe hierzu: O. Jung (Fn. 84), S. 23 ff.; H.-J. Wiegand (Fn. 84), S. 180 f.; F. Decker (Fn. 84), S. 187.

102 R. Wassermann, (Fn. 91), S. 38.

103 R. Wassermann (Fn. 91), S. 38.; H. Meyer (Fn. 91), S. 542 f.

- Decker, F., Regieren im Parteienbundesstaat, 2011.
- Doerfert, C., Sezession im Bundesstaat, ZJS 2016, 711–713.
- Dreier, H., Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015.
- Ebsen, I., Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR Bd. 110 (1985), S. 2–29.
- Elzer, H., Die deutsche Wiedervereinigung an der Saar: Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen und das Netzwerk der prodeutschen Opposition 1949–1955, 2007.
- Epping, V./Hillgruber, C., (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2020.
- Friauf, K. H./Höfling, W. (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), 2021.
- Henning, C., Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1986.
- Herdegen, M., Völkerrecht, 21. Aufl., 2022.
- Hillgruber, C., Anmerkung zu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2016 – 2 BvR 349/16, JA 2017, 238–240.
- Hofmann, H., Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995.
- Hölscheidt, S./Menzenbach, S., Referenden in Deutschland und Europa, DÖV 2009, 777–785.
- Hufschlag, H.-P., Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz?, 1999.
- Jarass, H./Pieroth B., GG, Kommentar, bearbeitet von H. Jarass, H./M. Kment, 17. Aufl., 2022.
- Jung, O., Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven, in: T. Schiller/V. Mitendorf, 2002, S. 22–63.
- Kahl, W./Waldhoff, C./Walter, C. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, (Loseblattwerk), 2021.
- Krajewski, M., Völkerrecht, 2. Aufl., 2020.
- Krause, P., Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Hrsg., HStR III, 3. Aufl. 2005.
- Krems, H., Der Rechtsstatus der evangelischen Kirchen in der DDR und die neue Einheit der EKD, 1993.
- Luthardt, W., Direkte Demokratie, 1994.
- Mangoldt, H. v./Klein F./Starck, C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2018.
- Mann, T., Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL, Bd. 72, 2013, S. 544–593.
- Maunz T./Dürig, D./Herzog, R./Scholz, R./Herdegen, M./Klein H., (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt), 2021.
- Meyer, H., Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, 538–546.
- Mörtl, M., Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL, Bd. 72, 2013, S. 355–416.
- Mühlbauer, P., Beschwerde zu Volksabstimmung über bayerische Unabhängigkeit nicht angenommen, Telepolis vom 3.1.2017.
- Münch, I. v./Kunig, P., Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., 2021.
- Paulus, A., Direkte Demokratie wagen, in: Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013, S. 273–291.
- Pestalozza, C., Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, 733–735.
- Rommelfänger, U., Das konsultative Referendum, 1988.
- Sachs, M., (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021
- Scharnagel, W., Bayern kann es auch allein: Plädoyer für den eigenen Staat, 2012.

- Schnurr, B., Möglichkeiten der Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung auf Bundesebene ohne Änderung des Grundgesetzes, 1987.
- Schuler-Harms, M., Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL, Bd. 72, 2013, S. 417–470.
- Stern, K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, 2011; Bd. II, 1980.
- Stöber, R., Die saarländische Verfassung vom 15. Dezember 1947 und ihre Entstehung, 1952.
- Wächter, K., Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL, Bd. 72, 2013, S. 499–543.
- Wassermann, R., Zur Reform von Bundesregierung und politischer Willensbildung, RuP 1999, 32–39.
- Wiegand, H.-J., Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, 2006.