



---

**Ausarbeitung**

---

**Welche rechtlichen Grundlagen sind für Volksbefragungen auf Bundesebene erforderlich?**



**Welche rechtlichen Grundlagen sind für Volksbefragungen auf Bundesebene erforderlich?**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 007/15  
Abschluss der Arbeit: 12. Februar 2015  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: + [REDACTED]

## 1. Einleitung

Bei der **direkten Bürgerbeteiligung** sind verschiedene Begrifflichkeiten zu unterscheiden: Das **Plebiszit** oder **Referendum** umfasst die Volksbefragung ebenso wie die drei Schritte der Volksgesetzgebung (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid).<sup>1</sup>

Unter **Volksbefragung** wird gemeinhin ein plebiszitäres Instrument verstanden, das ein Stimmungsbild des Wahlvolkes wiedergeben soll, aber keine verbindliche Wirkung entfaltet (**konsultativ**); davon zu unterscheiden sind direktdemokratische Sachabstimmungen, die verbindlich von den Bürger/innen entschieden werden (**dezisiv**).<sup>2</sup> Hierzu zählt die Volksgesetzgebung mit ihren verschiedenen Schritten.

Sowohl bindende als auch konsultative Referenden sind in vielen **europäischen Ländern** verfassungsrechtlich verankert.<sup>3</sup> Als Beispiel ist die **österreichischen Verfassung** zu nennen, die auch die Volksbefragung regelt:<sup>4</sup> Neben der Möglichkeit des (rechtlich nicht bindenden) Volksbegehrens nach Art. 41 Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) ist nach Art. 43 B-VG jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrats noch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit seiner Mitglieder es verlangt.<sup>5</sup> Das Ergebnis der Entscheidung ist rechtlich bindend.<sup>6</sup> Art. 49b B-VG legt ferner fest, dass Fragen von grundsätzlicher oder gesamtösterreichischer Bedeutung zur unverbindlichen Abstimmung gestellt werden können, soweit zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist.<sup>7</sup> Der Antrag, eine bundesweite (konsultative) Volksbefragung abzuhalten, kann von Mitgliedern des Nationalrates oder von der Bundesregierung gestellt werden. Vor einem Beschluss hat eine Vorberatung über den Antrag im Hauptausschuss des Nationalrates stattzufinden. Eine Volksbefragung ist dann durchzuführen, wenn dies der Nationalrat mehrheitlich

- 
- 1 Siehe auch [REDACTED], Könnte eine konsultative Volksbefragung auf Bundesebene durch ein einfaches Bundesgesetz eingeführt werden, oder bedürfte es dazu einer Änderung des Grundgesetzes?, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 -240/11.
  - 2 Siehe zu den Begrifflichkeiten auch: Rehmet, Konsultative Volksabstimmungen/Volksbefragungen, S. 2, abzurufen unter: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren03-konsultative-ref.pdf>, ders., Volksgesetzgebungsbericht 2013, Mehr Demokratie!, S. 6 ff., abzurufen unter: [http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2013.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2013.pdf).
  - 3 Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff, S. 780 ff.
  - 4 Informationen über Österreich abzurufen unter: <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/VOLKFR>; Pestalozza, Volksbefragung – das demokratische Minimum, in: NJW 1981, S. 733 ff., S. 734.
  - 5 <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40139665/NOR40139665.pdf>.
  - 6 Pestalozza, Volksbefragung – das demokratische Minimum, in: NJW 1981, S. 733 ff., S. 734.
  - 7 <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40087985/NOR40087985.pdf>.

beschließt.<sup>8</sup> Wahlen sowie Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, können dabei nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein.

In **Deutschland** enthalten mittlerweile **alle Verfassungen der Bundesländer** Instrumente direkter Bürgerbeteiligung.<sup>9</sup> Der Begriff „Volksbefragung“ wird in den Landesverfassungen nicht verwendet; landesverfassungsrechtlich normiert sind dagegen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Als unverbindliche Formen des Referendums sind die Volkspetition (Hamburg<sup>10</sup>), der Bürgerantrag (z.B. Bremen<sup>11</sup>) und eine von der Vorstufe zum Volksbegehren zu unterscheidende (konsultative) Volksinitiative (z.B. Berlin<sup>12</sup>) zu nennen.<sup>13</sup>

Im Folgenden soll geprüft werden, welche rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um **auf Bundesebene Volksbefragungen** durchführen zu können, die bislang **nach dem Grundgesetz nur in Art. 29 GG** für den Bereich der Länderneugliederung vorgesehen sind, und welche Bindungswirkung diese erzeugten. Angestrebt wird eine einfachgesetzliche Regelung ohne Grundgesetzänderung.

## 2. Vorgaben des Grundgesetzes zur Volksbefragung auf Bundesebene

Vorab sei darauf hingewiesen, dass die Einführung **rechtlich bindender plebiszitärer Elemente** auf Bundesebene nur möglich wäre, wenn das **Grundgesetz geändert** würde.<sup>14</sup> Dies folgt aus **Art. 76, 77 GG**, wonach die Gesetzesinitiative und die Beteiligung im weiteren Gesetzgebungsverfahren eindeutig auf die dort genannten Bundesorgane beschränkt sind.<sup>15</sup> Die **Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG** schließt eine entsprechende Grundgesetzänderung nicht aus.<sup>16</sup> Das Grundgesetz ist vielmehr prinzipiell offen für direktdemokratische Elemente.<sup>17</sup> So nennt es neben Wahlen

---

8 Informationen über Österreich abzurufen unter: <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/VOLKFR>.

9 Ipsen, Staatsrecht I, 26. Aufl., 2014, Rn. 132; vgl. z.B. Art. 71 ff. BayVerf, Art. 69 ff. BremVerf, Art. 123 f. HessVerf, Art. 59 f. Meckl-VorpVerf, Art. 70 ff. SächsVerf.

10 Art. 29 HambVerf.

11 Art. 87 BremVerf.

12 Art. 61 BerlVerf.

13 Rehmet, Volksgesetzgebungsbericht 2013, Mehr Demokratie!, S. 9, abzurufen unter: [http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2013.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2013.pdf).

14 Herbst, Volksabstimmung ohne Grundgesetz, in: ZRP 2005, S. 29 ff.

15 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 110.

16 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 109; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1998, S. 126; Ipsen, Staatsrecht I, 26. Aufl., 2014, Rn. 132 f.

17 Dreier, in: Dreier, Horst, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 110; Höltscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff., S. 779.

ausdrücklich auch „Abstimmungen“ als eine Form der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk (Art. 20 Abs. 2 GG).

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit (konsultativer) **Volksbefragungen** wurde durch die **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** (BVerfG) aus dem Jahr 1958 bezogen auf die Nichtigkeit der Volksbefragungsgesetze in Bremen und Hamburg nicht abgelehnt.<sup>18</sup> Das BVerfG hat lediglich entschieden, dass Volksbefragungen, die gegen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung verstießen, unzulässig seien.<sup>19</sup> Es hat dagegen über die Frage der Vereinbarkeit von bundesgesetzlich normierten Volksbefragungen mit weiteren Vorgaben des Grundgesetzes, etwa der repräsentativen Ausprägung der demokratischen Ordnung, ausdrücklich nicht entschieden.<sup>20</sup>

Ob bei der **Volksbefragung** als rechtlich nicht bindendem plebiszitärem Instrument allerdings ein ausdrücklicher **Verfassungsvorbehalt** erforderlich ist, wird in der verfassungsrechtlichen Literatur **streitig erörtert**.

#### 2.1. Meinung 1: Einführung durch einfaches Gesetz nicht möglich

**Zum Teil** wird vertreten, dass die Einführung **konsultativer Plebiszite** allein **durch einfaches Gesetz verfassungswidrig** wäre,<sup>21</sup> weil dies im Widerspruch zum freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG stünde. Denn diese Bestimmung verbinde die Entscheidungsunabhängigkeit der Abgeordneten mit der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Gesetzgebungsbefugnisse.<sup>22</sup> Im Falle einer staatlich veranstalteten Abstimmung könne die Entscheidungsfreiheit des Parlaments wegen des amtlichen Charakters des plebiszitären Verfahrens erheblich eingeschränkt und präjudiziert werden.<sup>23</sup> Dem könne auch nicht entgegengehalten werden, dass parla-

---

18 BVerfGE 8, 104; Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff., S. 779.

19 BVerfGE 8, 104 (121); Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff., S. 779.

20 BVerfGE 8, 104 (122); Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff., S. 780.

21 Schnapp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., 2012, Art. 20 Rn. 24; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage, 2010, Art. 20 Abs. 2 Rn. 162; Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, § 35 Rn. 23; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, 2011, S. 241.

22 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage, 2010, Art. 20 Abs. 2 Rn. 162.

23 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage, 2010, Art. 20 Abs. 2 Rn. 162.

mentarische Entscheidungen ohnehin den üblichen Einflussnahmen politischer Parteien und gesellschaftlicher Kräfte unterlägen, denn die Bindungswirkung auch eines formal nicht bindenden Volksvotums sei ungleich größer in seiner Legitimations- bzw. Delegitimationswirkung.<sup>24</sup>

Eine solche politische Kräfteverschiebung kann **nach dieser Ansicht nur mit Verfassungsänderung** vollzogen werden.

## 2.2. Meinung 2: Fakultative Volksbefragung als Instrument problematisch

**Mitunter** wird zwar **nicht die Verfassungswidrigkeit** einer ausschließlich einfachgesetzlichen Regelung der fakultativen Volksbefragung **festgestellt, aber** dennoch unter einem anderen Gesichtspunkt eine **kritische Sichtweise** angenommen:<sup>25</sup> Der Eifer, mit dem der Streit um den Verfassungsvorbehalt geführt werde, sei in der Sache nicht angemessen, weil die Volksbefragung im Gegensatz zu Volksbegehren und Volksentscheid nur selten vorgeschlagen werde.<sup>26</sup> Letztlich verneine die konsultative Volksbefragung die Kritikpunkte gegen plebiszitäre Elemente, ohne aber die Vorteile einer verbindlichen Entscheidung zu besitzen.<sup>27</sup> Es könne dabei zu einer bedenklichen Konfrontation von Bevölkerung und Parlament kommen, wenn das Parlament sich nicht gemäß dem Ergebnis der Volksbefragung entscheide. So schwinde das Vertrauen in staatliche Institutionen und die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Die **Lösung** sei in einem Gleichlauf von Befragungsergebnis und Parlamentsentscheidung zu sehen, der sich am ehesten dadurch erzielen lasse, dass man das **Ergebnis** der Volksbefragung für **verbindlich** erkläre.<sup>28</sup>

## 2.3. Meinung 3: Grundgesetzänderung nicht erforderlich

Nach einer weiteren, wohl **inzwischen überwiegenden Ansicht** ist für die Einführung einer konsultativen Volksbefragung eine **Grundgesetzänderung nicht erforderlich**.<sup>29</sup> Denn ein konsultatives Referendum sei mit der in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verankerten **Volkssouveränität** vereinbar.

---

24 Sommermann, in: v. Mangoldt /Klein /Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage, 2010, Art. 20 Abs. 2 Rn. 162; ähnlich Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, 2011, S. 241.

25 Volkmann, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 2013, C Art. 20 Rn. 59 (Erg.-Lfg. II/01).

26 Volkmann, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 2013, C Art. 20 Rn. 59 (Erg.-Lfg. II/01).

27 Volkmann, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 2013, C Art. 20 Fn. 320 (Erg.-Lfg. II/01).

28 Volkmann, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 2013, C Art. 20 Fn. 320 (Erg.-Lfg. II/01).

29 So Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung: Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, 1991, S. 357; Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 111; Ebsen, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, in: AöR 110 (1985), S. 2 ff., S. 29; Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff, S. 779; Hofmann, Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 159; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1998, S. 81; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 13. Aufl., 2014, Art. 20 Rn. 7; Pestalozza, Volksbefragung - das demokratische Minimum, in: NJW 1981, S. 733 ff., S. 734.

---

Dies werde durch die Ermächtigung zur Durchführung von Volksbefragungen in Art. 29 Abs. 5 GG und Art. 118 S. 2 GG deutlich.<sup>30</sup> Auch die **Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren** gemäß Art. 76 ff. GG stünden einer konsultativen Volksbefragung nicht entgegen, solange das Votum von Bundestag und Bundesrat entscheidend bleibe. Die faktisch-politische Bindungswirkung sei eine Frage der politischen Verantwortlichkeit, die durch Wahlen hergestellt werde. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung sei dagegen maßgeblich, dass die konsultative Volksbefragung es den staatlichen Organen überlasse, sich inhaltlich anders zu entscheiden.<sup>31</sup> Zuletzt stehe eine solche Volksbefragung - wie von der Gegenansicht behauptet - auch nicht im Widerspruch zu dem in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG geschützten **freien Mandat** des Abgeordneten. Ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG läge vor, wenn der durch eine Volksbefragung entstehende faktische Druck auf den Abgeordneten derart groß wäre, dass er sich an die Entscheidung gebunden fühlte. Es sei jedoch zu beachten, dass eine konsultative Volksbefragung gerade keinen rechtlichen Bindungswillen entfalte, sondern lediglich eine politische Entscheidungshilfe liefere. So belegten Erfahrungen mit den in Anwendung des Art. 29 GG durchgeführten Territorialplebisziten, dass Volksbefragungsergebnisse nicht zwingend eine Vorwegnahme der politischen Entscheidung herbeiführten.<sup>32</sup>

**Folgt man letzterer Auffassung**, so könnte die **Volksbefragung** auf Bundesebene **durch einfaches Bundesgesetz** eingeführt werden, ohne das Grundgesetz ändern zu müssen.

( )

---

30 Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff, S. 780; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1998, S. 81.

31 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Onlinekommentar, 72. Erg.-Lfg. 2014., Art. 20 Rn. 114 (57.Erg.-Lfg. 2010).

32 Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, in: DÖV 2009, S. 777 ff, S. 780.; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1998, S. 81.