

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Direktdemokratische Elemente im Blickpunkt des Bundesstaatsprinzips – Einleitung und Problemstellung	17
Gang der Untersuchung	21
1. Kapitel: Artikel 79 Abs. 3 GG als Grenze einer Verfassungsänderung	24
A. Die Unabänderlichkeitssperre als normatives Kernstück der Verfassungs- ordnung	24
I. Die geringe Relevanz der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung und der Entstehungsgeschichte der Unabänderlichkeitssperre	30
II. Die Funktion der Unabänderlichkeitssperre	35
III. Die Kriterien für eine „Berührung“ der geschützten „Grundsätze“	37
B. Die relevanten Garantien im Einzelnen	44
I. Die Gliederung des Bundes in Länder	45
1. Der Schutz der Existenz der Länder	45
2. Der Schutz des Wesensgehaltes der Länderstaatlichkeit	46
II. Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung	48
1. Die Materie der Beteiligung: Die Gesetzgebung	49
2. Das Erfordernis der Mitwirkung als Postulat einer wirksamen Einflussnahme	49
3. Die Länder als Subjekte der Mitwirkung	51
4. Das Element „grundsätzlich“ als Sicherung eines Minimalbestandes an Mitwirkungsrechten	52
III. Die Grundsätze der Bundesstaatlichkeit	54
1. Das Verhältnis zu den in Art. 79 Abs. 3 GG explizit genannten bundesstaatlichen Garantien	55
2. Die geschützten Elemente des Bundesstaatsprinzips	59
3. Die Bedeutung der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes	63
IV. Die Grundsätze des Demokratieprinzips	68
1. Die geschützten Elemente des Demokratieprinzips	69
2. Das (Spannungs-)Verhältnis zwischen Demokratie und Bundesstaat	72

2. Kapitel: Direkte Demokratie: Beteiligung der Aktivbürgerschaft an Abstimmungen	76
A. Plebiszitäre Erscheinungsformen und ihre Relevanz für das Problem der Bundesstaatlichkeit	77
I. Volksbefragung	78
II. Volksinitiative / -antrag	78
III. Volksbegehren	80
IV. Volksentscheid	81
V. Gesetzes- / Verfassungsreferendum	81
VI. Sonstige	84
B. Die Berücksichtigung der Bundesstaatlichkeit bei der Ausgestaltung von Plebisziten in der deutschen Verfassungsgeschichte	84
I. Plebiszitäre Elemente in der Weimarer Reichsverfassung	85
II. 1933-1945: „Gesetz über Volksabstimmung“	86
III. Art. 106 HChE	86
3. Kapitel: Der Bundesrat – Die Verwirklichung der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung im Grundgesetz	88
A. Der Bundesrat als föderatives Verfassungsorgan des Bundes	88
B. Die Verfahrensweise des Bundesrates	92
C. Die Kompetenzen und Rechte des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren	93
D. Die Funktionen des Bundesrates	97
I. Sprachrohr der Länderinteressen und Repräsentation des Willens der Länder	97
II. Element der föderativen Gewaltenteilung	99
4. Kapitel: Lösungsmodelle	102
A. Die Lösungsversuche in bisherigen Gesetzesentwürfen zur Einführung direkter Demokratie in das Grundgesetz	102
B. Ein Vergleich der Regelungsmodelle anderer Bundesstaaten	110
C. Die Abschaffung der bundesstaatlichen Garantien aus Art. 79 Abs. 3 GG	114
I. Die konstitutive Bedeutung der Festlegung der Bundesstaatlichkeit in der Unabänderlichkeitssperre	114
II. Die Berechtigung der pouvoirs constitués zur Änderung des Art. 79 Abs. 3 GG	115
D. Die Landesvölker als allein durch die bundesweite Abstimmung beteiligte Subjekte	116
I. Die Wahrung der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder durch eine Fiktion der Beteiligung	117
1. Die Landesvölker als Träger von Staatsgewalt	117
2. Das Vorliegen eines relevanten Handelns der Landesvölker	119

II. Schlussfolgerungen	127
E. Die Einführung eines Föderalquorums	127
I. Vorbild: Das Schweizer Ständemehr	128
II. Die Festlegung der Beteiligung des Organs Landesvolk durch die Bundesverfassung als Verstoß gegen den Grundsatz der Verfassungsautonomie der Länder	133
1. Ein Vergleich mit Art. 29 GG	136
2. Die Regelung des Art. 51 GG als Argument für die Zulässigkeit einer Bundesregelung	138
a. Die Existenz verfassungswidriger Verfassungsnormen	138
b. Art. 51 GG und die Regelung der Länderklauseln als verfassungswidrige Verfassungsnormen	139
c. Ergebnis: Nichttragfähigkeit dieses Arguments	140
3. Die Regelung der Beteiligung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung in anderen Bundesstaaten	140
4. Die Regelungsgegenstände von Bundes- und Landesverfassung	142
5. Die Regelung der Willensbeteiligung als Bundes- oder Landesangelegenheit?	147
a. Das Vorliegen einer Regelung des Staatsorganisationsrechts des Bundes oder der Länder	147
aa. Das Plebiszit als Gesetzgebungsverfahren des Bundes	148
bb. Die Regelung der Kompetenzen der Landesorgane als Kompetenzgegenstand der Landesverfassung	148
cc. Die kompetenzielle Tradition	150
dd. Der Schwerpunkt der Regelung	151
ee. Die Kriterien der Willensbildung und Willensdurchsetzung	152
ff. Die Beachtung des Bedürfnisses nach einer bundeseinheitlichen Regelung	158
gg. Art. 28 Abs. 1 GG als Ausschluss jeglicher Bundeskompetenz im Bereich der Regelung der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder	160
hh. Die Vermutungswirkung nach Art. 30, 70 GG	165
b. Der Ansatz über Art. 31 GG	165
III. Die Erfüllung der Pflicht zur grundsätzlichen Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung	171
1. Die Länderklausel als Abhilfe zum Problem der lediglich fiktiven Beteiligung der Landesvölker	171
2. Die Beteiligung des Landesvolkes als Systembruch im bestehenden Föderalismusbild	177
a. Die Notwendigkeit der Ersetzung der Stellung des Bundesrates – Die Zulässigkeit der Senatslösung	179
b. Das Erfordernis einer körperschaftlichen Organisation der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung	184
c. Weitere Gesichtspunkte der Effektivität	187

aa. Die Formalität eines Föderalquorums	188
bb. Die Auswirkungen auf die föderale Gewaltenteilung – Einstieg in den Zentralismus	192
cc. Das Argument der lediglich personellen Duplizität	194
dd. Die unmittelbare Beteiligung der Landesvölker als Korrelat zur unmittelbaren Entscheidung des Bundesvolkes	195
ee. Die Bedenken hinsichtlich der Abstimmungsbeteiligung	196
3. Eine Untersuchung des Vorbildcharakters des Schweizer Ständemehrs	197
a. Die Funktion des Ständemehrs	197
b. Die Funktion der Länderklausel	201
IV. Die Hinderung des Souveräns an der Durchsetzung seiner Entscheidung	203
1. Der Begriff der Gleichheit als Voraussetzung des Mehrheitsprinzips	206
2. Die Bundesstaatlichkeit als Grenze der Volkssouveränität	212
a. Die föderale Gleichheit – Das verzerrende Moment infolge der unterschiedlichen Gewichtung der Stimmen	213
b. Der Bundesrat als föderales Mitentscheidungsorgan	214
aa. Die Anerkennung mehrerer Träger der einheitlichen Staats- gewalt als Voraussetzung für die Anerkennung eines föderalen Mitentscheidungsorgans	215
bb. Die Verwirklichung der föderalen Gleichheit im Bundesrat als Ausdruck des demokratischen Bundesstaates	216
cc. Die Rechtfertigung der Stimmenstaffelung im Bundesrat im Schnittpunkt von Demokratie- und Bundesstaatsprinzip	219
c. Demokratische Gleichheit versus föderale Gleichheit bei der Länderklausel	226
aa. Die Konsequenzen aus der Rechtfertigung der Überstimmung des Souveräns durch den Bundesrat	226
bb. Die Verwirklichung der Bundesstaatlichkeit bei der Länder- klausel	227
cc. Die Rechtfertigung der Überstimmung der Mehrheitsentschei- dung des Souveräns als Ausnahme – Anmerkungen zur Lösung in der Schweiz	229
dd. Die Reformmodelle für das Schweizer Ständemehr zur Abfederung des demokratietheoretischen Problems	230
V. Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens	235
F. Die Durchführung einer gesonderten Abstimmung in jedem Bundesland parallel zur bundesweiten Abstimmung	237
I. Die (Nicht-)Beseitigung der Verstöße gegen Art. 79 Abs. 3 GG	237
II. Die schwierige Vermittelbarkeit dieser Lösung an die Aktivbürgerschaft als Akzeptanzhindernis	238
G. Die Einbeziehung des Bundesrates als Organ der repräsentativen Demokratie	239
I. Die Mitwirkung eines Repräsentativorgans im Verfahren der direkten Demokratie als Verstoß gegen das Prinzip der Volkssouveränität	240
1. Die Überlegenheit des vom Volk direkt geäußerten Willens	241

2. Der Bundesrat als Repräsentativorgan	245
3. Die Gebundenheit des Bundesrates an die Äußerung des Souveräns	247
a. Rechtliche Gebundenheit	247
b. Faktische Gebundenheit	248
II. Die Instruktion der Mitglieder des Bundesrates als Verstoß gegen das Bundesratssystem	250
III. Die Inkompatibilität der Verfahren	251
H. Die Nichtbeteiligung der Länder als legitime Ausnahme vom Erfordernis der grundsätzlichen Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung	253
I. Die Auslegung des Begriffs „grundsätzlich“	254
1. Die Auffassungen der Lehre	254
a. Die Bezugnahme auf die jeweilige Gesetzgebungsmaterie	255
b. Die Vertreter eines weiteren Verständnisses	256
2. Die Entwicklung einer eigenen Argumentation	257
a. Die Parallele zur Auslegung des in Art. 79 Abs. 3 GG verwendeten Begriffs der „Grundsätze“	258
b. Der Blick auf die Gesamtbilanz der Länderrechte	259
c. Die Vereinbarkeit mit der Intention des Grundgesetzgebers für diese Regelung	263
d. Das Zusammenspiel mit dem Verbot der „Berührung“ der in Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Elemente	267
e. Die Systematik des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	273
II. Die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung der verschiedenen Gesetzgebungsarten	274
1. Der Ausgangsfall: Einspruchsgesetze	275
2. Der Ruf nach einer Verschärfung der Anforderungen bei Zustimmungsgesetzen	276
3. Verfassungsänderungen	279
III. Die Möglichkeiten der Milderung des Machtverlustes der Länder	281
1. Die Konkurrenzvorlage	282
2. Die Kassation des volksbeschlossenen Gesetzes	283
a. Die Zulässigkeit der Kassation	283
b. Die Abhängigkeiten des Bundesrates	289
3. Das parallel zum Volksgesetzgebungsverfahren eingeleitete parlamentarische Verfahren	290
 Zusammenfassung	 293
 Literaturverzeichnis	 303
 Materialienverzeichnis	 323