



| INHALTSVERZEICHNIS:   | Seite   |
|---|---------|
| 1. Vorbemerkung   | 3       |
| 2. Mehr Demokratie durch Volksentscheid<br>(Wilfried Heidt)   | 5 - 66  |
| 3. Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz<br>mit Begründung<br>(Aktion Volksentscheid)   | 67 - 75 |
| 4. Nachbemerkungen zu den geläufigsten Einwänden<br>gegen die direkte Demokratie<br>(Aktion Volksentscheid)   | 76 - 80 |
| 5. Wo sollen DIE GRÜNEN mehr Demokratie wagen?<br>(Rebekka Schmidt)   |         |
| 6. Auszüge aus einem "Spiegel"-Interview mit<br>Prof. Ernst Benda vom 18.1.84   |         |
| 7. Aus dem Grundgesetz Art. 20, 29, 38, 118 und<br>Art. 25 der Baden Württembergischen Verfassung   |         |
| 8. Die Enquete Kommission Verfassungsreform-Auftrag<br>und Durchführung<br>(Bundestagsdrucksache Nr. 7/5924)  |         |
| 9. Volksbefragung - das demokratische Minimum<br>(Prof. Dr. Christian Pestalozza)   |         |
| 10. Übersicht über die plebiszitären Einrichtungen in den<br>Verfassungen der Bundesländer<br>(Zur Verfügung gestellt von den GRÜNEN IM BUNDESTAG)  |         |
| 11. Die Regelung über Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbe-<br>fragung in einigen westeuropäischen Ländern, den USA und Kanada<br>(Zur Verfügung gestellt von den GRÜNEN IM BUNDESTAG) |         |
| 12. Die Zulässigkeit eines Bundesgesetzes über eine so ge-<br>nannte konsultative Volksbefragung<br>(Zur Verfügung gestellt von den GRÜNEN IM BUNDESTAG)                                    |         |
| 13. Literaturhinweise   |         |

### **Vorbemerkung:**

Die Bundesdelegiertenversammlung der GRÜNEN vom 18. bis 20. November 1983 faßte den Beschluß, zum Thema "Volksentscheid / Bundesabstimmungsgesetz" einen bundesweiten Kongreß durchzuführen. Hiermit greifen DIE GRÜNEN die Initiative der

#### **AKTION VOLKSENTSCHEID**

auf, die seit Anfang letzten Jahres zur Ergänzung der parlamentarischen Entscheidungsprozesse einen **Entwurf für die Gesetzgebung auf dem Weg der direkten Demokratie** entwickelt hat und diesen Anfang November 1983 als Petition dem Deutschen Bundestag vorgelegt hat. Damit ist dem Parlament eine ganz wesentliche Gesetzgebungsaufgabe gestellt, die als allgemeine Forderung ein Kernpunkt grüner Programmatik von Anfang an war.

DIE GRÜNEN sind herausgefordert, sich mit den Fragen der plebiszitären Perspektive intensiver auseinanderzusetzen. In den meisten Verfassungen der Bundesländer ist ja das **Volksbegehren zum Volksentscheid** bereits verankert (aber durchweg durch sehr restriktive Ausführungsbestimmungen außerordentlich erschwert; davon haben sich viele Menschen in der Friedensbewegung in Hessen und Baden-Württemberg dennoch nicht entmutigen lassen, um durch die Einleitung von Volksbegehren für den Frieden eine direkte Entscheidungsbeteiligung der Bevölkerung in der Aufrüstungsfrage zu bewirken).

Das Grundgesetz setzt dieses basisdemokratische Prinzip zwar auch elementar in seinem Art. 20, Abs. 2 ein ("alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke ausgeübt in Wahlen **und Abstimmungen** und durch besondere Organe..."), aber es gibt bis heute kein konkretisiertes Bundesabstimmungsgesetz, durch welches dieses Prinzip ein Vorgang der demokratischen Praxis werden kann.

Die für den Bonner Kongreß vorbereiteten Materialien stellen noch keine umfassende Dokumentation aller relevanten Argumentationspositionen dar. Sie bringen einen Ausschnitt wesentlicher Gesichtspunkte. Auf dem Kongreß wollen wir natürlich auch viele Fragen diskutieren, auf welche die vorbereitenden Materialien z.T. nur mittelbar hinweisen. So etwa das Verhältnis von konsultativer **Volksbefragung** und Volksentscheid, die Berücksichtigung von Minderheiten, die Frage nach dem Unabstimmbaren, oder auch die Gewährleistung der gleichberechtigten Information über die verschiedenen Positionen bei einem Volksbegehren (Medienbedingung).

Wir hoffen, daß viele Initiativen der GRÜNEN, der Ökologie- und Friedensbewegung die Forderung nach einem Bundesabstimmungsgesetz (Volksentscheid auf Bundesebene) offensiv diskutieren und unterstützen und auch auf lokaler und regionaler Ebene weitere Veranstaltungen zu diesem Thema durchführen.

Bonn, im Januar 1984

Für die Vorbereitungsgruppe  
gez.

Lukas Beckmann

Wilfried Heidt

ES IST AN DER ZEIT:

## **MEHR DEMOKRATIE DURCH** **VOLKSENTSCHEID**

Das Plebiszit als Forderung des Grundgesetzes

### *Präludium*

In der Bundesrepublik hat sich in den verfloßenen anderthalb Jahrzehnten eine politische Bewegung in einem Umfang wie nie zuvor ausgebreitet. Schaut man zurück, so fällt einem als bemerkenswerteste Entwicklung der siebziger Jahre die Tatsache ins Auge, daß eine Fülle von Anlässen von einer ständig wachsenden Zahl von Bürgern aufgegriffen wurden, um gegen die herrschende Politik der Altparteien Alternativen der Basis - der Betroffenen - zur Geltung zu bringen. In zahllosen Bürgerinitiativen engagieren sich immer mehr Menschen für Ziele, die dem entgegenstehen, was die führenden Parteien politisch verfolgen.

Damit trat eine neue Qualität der demokratischen Gesellschaft in Erscheinung. Waren bisher alle öffentlichen Angelegenheiten ausschließlich parlamentarisch - und das hieß auch: allein über die Parteien - vermittelt, so entstand jetzt im außerparlamentarischen Raum eine Tendenz, die ihrem Wesen nach direktdemokratischer Natur ist. Aber, und darin lag oder liegt zunächst das Dilemma dieser Tendenz, unser Rechtsstaat hat bisher nur in Ansätzen Organe ausgebildet, durch welche Bürgerinitiativen die Möglichkeit haben, über die bloße Initiative hinaus durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf die Politik und die Gesetzgebung unmittelbar gestaltend Einfluß zu gewinnen.

Diejenigen Kräfte, die in der Entstehungszeit der Bundesrepublik auf Länderebene und auf Bundesebene beauftragt waren,

die Verfassungsgrundlagen für den neuen Staat zu schaffen, haben den Akzent ganz eindeutig auf Formen der repräsentativen Demokratie gelegt. Damit war die Entwicklung vorgezeichnet, die im Laufe von zwei/drei Jahrzehnten zum Parteienstaat geführt hat. Obwohl in einigen Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheid möglich sind, erschweren es die konkreten Durchführungsbestimmungen z.B. wegen des viel zu hohen Quorums (d.i. die Mindestzahl der Stimmberechtigten, durch welche ein Volksbegehren eingeleitet werden kann) außerordentlich, den direktdemokratischen Weg für die Entscheidung politischer Probleme in Anspruch zu nehmen. Und auf Bundesebene gar ist der Weg der direkten Demokratie durch den Artikel 20, Abs. 2 des Grundgesetzes zwar prinzipiell verankert, aber der Bundestag hat bisher kein Gesetz zur Regelung der entsprechenden Ausführungsbestimmungen verabschiedet.

So waren und sind die Bürger unseres Landes in ihrem politischen Willen fast ausschließlich darauf angewiesen, daß die Parteien ihre Intentionen aufgreifen. Tun sie dies nicht - und das ist meistens der Fall oder es dauert Jahre und Jahre, bis sie sich bestimmten Anliegen öffnen -, bleibt nur die Resignation oder der massive Widerstand gegen das, was man als Fehlentwicklung erkannt hat; dies von der Hoffnung getragen, daß wachsender außerparlamentarischer Druck die Parlamentsmehrheit schließlich doch dazu bewegen werde, ihren Kurs zu ändern. Die Gefahren, die in Auseinandersetzungen solcher Art liegen, sind bekannt; sie können - je nachdem die Fronten sich verhärten - von gewaltfreiem Widerstand über Formen gezielter Illegalität bis hin zu Terrorismus und Bürgerkrieg reichen.

Alle diese Auseinandersetzungen könnten und würden in rechtsstaatlich-demokratischen Bahnen verlaufen, wenn die Bürger außer in Wahlen, die ja immer Globalentscheidungen für ein bestimmtes Programm bzw. eine bestimmte Partei sind und zudem nur ein Mal alle vier Jahre die Mitbestimmung des Einzelnen erlauben, auch in Abstimmungen immer dann eine

konkrete Sachfrage mehrheitlich zur Entscheidung bringen könnten, wenn ein Volksbegehren durch eine genügend große Anzahl Stimmberechtigter unterstützt wird.

Überlegungen in dieser Richtung wurden seit Anfang dieses Jahres in der Friedensbewegung, dieser größten Bürgerinitiative seit Bestehen der BRD, entwickelt, weil man den Eindruck gewonnen hatte, daß die Mehrheit der Bevölkerung der Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen (Pershing II und Cruise Missiles) ablehnend gegenübersteht, die Regierung und die Bundestagsmehrheit aber an dem "Nach"-Rüstungsvorhaben festhält. Verstärkt wurden diese Überlegungen noch durch das Wahlergebnis vom 6. März. Dieses brachte zwar für die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP eine satte Mehrheit, aber alle Analysen danach bestätigten, daß die Mehrheit in der Stationierungsfrage dennoch nicht den Standpunkt der Regierung teilt. Dieser Widerspruch findet seine Erklärung einfach dadurch, daß die Bürger im Falle der Wahl eben immer nur eine Gesamtpolitik einer Partei wählen können, wodurch eine differenzierte Entscheidung unmöglich ist.

Der konkrete Fall sieht also so aus, daß - geht man zunächst einmal ganz von den augenblicklichen Gegebenheiten aus, also auch davon, wie es in der Bevölkerung zur Urteilsbildung über die Politik der Parteien durch die Medienbeeinflussung usw. kommt - DIE GRÜNEN als einzige Partei bei der Bundestagswahl ein eindeutiges Nein zur Raketenstationierung vertreten. Vieles, wie gesagt, spricht dafür, daß dieses Nein von der Mehrheit der Bürger geteilt wird. Die Gesamtpolitik der Grünen wurde aber nur von gut 5% der Wähler befürwortet - aus welchen Gründen auch immer. So daß fast 95% der abgegebenen gültigen Stimmen auf die anderen Parteien entfielen, die jedoch bei der Wahl im Prinzip ausnahmslos für die Stationierung eintraten.

Es ist völlig klar, daß eine ausschließlich parlamentarische Demokratie dieses Dilemma nicht aufheben kann. Es kann dar-

an deutlich werden, daß Demokratie auf der Höhe der Zeit überhaupt nur dann wirklich praktikabel ist, wenn ihre beiden Grundformen - die repräsentative und die unmittelbare - sich ergänzen und zusammenwirken können. Das heißt: Immer dann, wenn Bürger der Ansicht sind, daß die Parlamentsmehrheit in dieser oder jener Frage nicht gestützt ist von der Mehrheit der Bevölkerung, müssen diese Bürger die Möglichkeit haben, die Initiative zu ergreifen, um zu versuchen, durch die Wege der direkten Demokratie (also Volksbegehren und Volksentscheid von unten) die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse zu klären. Wenn dieser Weg blockiert ist, muß es - unter der Voraussetzung, daß die Öffentlichkeit nicht schläft, sondern politisch engagiert und aktiv ist - zur Zerrüttung der parlamentarischen Demokratie selbst führen, weil Staats- und Parteienverdrossenheit ja dadurch entsteht, daß die Bürger keine Möglichkeit haben, außer durch Wahlen in relativ langen Zeitabständen aus dem Fundament der Volkssouveränität heraus ihr Schicksal als Gesellschaft, als Volk konkret mitzubestimmen. In der Praxis erkennt man eigentlich erst dann, wenn die Menschen die Demokratie aktiv ergreifen, daß es im Wesen der Demokratie liegt, die mittelbare und die unmittelbare Erscheinungsform derselben komplementär zu verstehen: Die eine ist die notwendige Ergänzung der anderen. Es wäre nicht sinnvoll, alles, was im politischen Leben einer Gemeinschaft zu gestalten ist, direkt-demokratisch gestalten zu wollen. Aber andererseits entmündigt man den Menschen, wenn man ihm die Möglichkeit der entsprechend geregelten direkten Mitbestimmung in den öffentlichen Angelegenheiten vorenthält. Wo man dies prinzipiell ausschaltet oder zu sehr erschwert, wird man damit auf Dauer die Demokratie überhaupt erschüttern.

Wir sagten, daß aus dem Anlaß der "Nach"-Rüstungsproblematik Anfang dieses Jahres (1983) Teile der Friedensbewegung auf diesen Punkt aufmerksam wurden, aber der damit verbundenen Aufgabe dann leider doch nicht so konsequent auf den

Grund gingen, wie es die Sache fordert. Man hänge sich an eine Idee, die der Bundesverfassungsrichter Simon - selbst Nachrüstungsgegner - mit der Anregung ins Spiel brachte, man solle über die beabsichtigte Raketenstationierung eine "konsultative", also das Parlament nicht bindende "Volksbefragung" durchführen. Simon und alle, die seine Idee aufgriffen, waren wohl der Ansicht, damit wenigstens einen gewissen Zipfel von direkter Demokratie ergreifen und dergestalt auf die Regierungspolitik doch Einfluß nehmen zu können - wenn schon das Grundgesetz, wie man wohl meinte, den Volksentscheid nicht zulasse. Und so ist die Friedensbewegung ohne wirklich gründliche Prüfung des Sachverhaltes eingestiegen in die Kampagne "Volksbefragung gegen neue Atomraketen in unser Land". Aber diese Kampagne kann nicht zum Ziele führen, weil - ganz im Gegensatz zu der verbreiteten Annahme - nicht Volksbegehren und Volksentscheid, sondern gerade die Volksbefragung mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, ja mit dem Wesen der Demokratie und Volkssouveränität unvereinbar ist; so überraschend dies zunächst für alle diejenigen klingen mag, die jetzt eine konsultative Volksbefragung mit dem Argument fordern, ihr Ergebnis berühre nicht "die dem Deutschen Bundestag zustehende Entscheidungsfreiheit, sondern gebe lediglich eine Orientierungshilfe und verlange kein die Parlamentsentscheidung und ihre Autonomie aufhebendes Plebiszit, sondern stelle sozusagen eine kollektive Petition von Bürgern dar. Nicht mehr und nicht weniger" (so das Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. in der Begründung seiner "Petition für ein Gesetz einer konsultativen Volksbefragung in Sachen Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen").

Gerade wenn man erreichen will, daß die bundesdeutsche Bevölkerung die Möglichkeit bekommt, über die Raketenstationierung selbst das entscheidende Wort zu sprechen, muß man dieser Rechtsauffassung widersprechen. Selbst wenn der Bundestag ein Volksbefragungsgesetz einstimmig beschlösse,

müßte und würde das Bundesverfassungsgericht, käme es zu einer Verfassungsklage, dieses Gesetz als mit dem Grundgesetz unvereinbar erklären. Natürlich kann der Gesetzgeber politisch alles machen, wenn es durch die jeweils erforderlichen Mehrheiten entschieden wird. Aber das Verfassungsgericht muß aus dem Wesen der Rechtsfundamente des Staates heraus urteilen. Und man kann in der vorliegenden Frage vorweg erkennen, daß die Volksbefragung etwas ist, was mit dem Wesen der Demokratie und der Volkssouveränität nicht in Einklang gebracht werden kann, ihm widerspricht.

Wir wollen im folgenden begründen, weshalb dies so gesehen werden muß und warum es das einzig Richtige und auch Erfolgversprechende ist, jenseits aller taktischen Gesichtspunkte jetzt endlich die zweite Säule der Demokratie, also die direkte Mitbestimmung des Volkes in den alle gleichermaßen betreffenden Lebensfragen der Gesellschaft, ebenso konkret auszubilden, wie die Säule des Parlamentarismus schon ausgebildet ist.

### *I. Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes nach Wortlaut und Sinn seines Textes*

Das Fundament des Demokratieverständnisses unserer Verfassung ist im Artikel 20 des Grundgesetzes beschrieben. Daß diesem Artikel eine überragende Bedeutung für den demokratischen Charakter der Bundesrepublik Deutschland zukommt, geht aus der Tatsache hervor, daß er neben dem Artikel 1 (Schutz der Menschenwürde und Bekenntnis zu den Menschenrechten) und dem bundesstaatlichen Föderalismus im Hinblick auf die darin niedergelegten Grundsätze von jeglicher Änderung des Grundgesetzes unberührt bleiben muß (gem. GG Art. 79/3).

Für die hier erörterte Frage kommt insbesondere der Abs. 2 des Artikels 20 in Betracht. Er lautet: "*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.*"

Dieser Absatz konkretisiert das elementare Prinzip der Demokratie, die Volkssouveränität, nach den zwei Richtungen der direkten und der indirekten Bestimmung des Volkes über "alle Staatsgewalt". Obwohl die "Wahlen" als solche natürlich auch ein Vorgang des unmittelbaren Entscheidens der Bürger sind, so ist die wesentliche Konsequenz daraus doch das nur allgemeine Einfließen des Volkswillens in die auf den Wahlen aufbauenden Ordnungen der parlamentarischen (repräsentativen oder indirekten) Demokratie. Deren Organe sowie das Zusammenwirken derselben beschreibt das Grundgesetz in seinen Artikeln 38 bis 115(a-1). Die nähere Regelung des Grundvorganges der Wahlen ist einerseits durch das Bundeswahlgesetz (in seiner ersten Fassung vom 7. Mai 1956) und andererseits durch das Parteiengesetz (in seiner ersten Fassung vom 24. Juli 1967) festgelegt, so daß sich durch die Verfassung (Art. 38 - 115) und diese beiden Gesetze eine lückenlose und in sich vollkommen durchsichtige Struktur des repräsentativen Charakters unserer "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" ergibt.

Ein völlig anderes Bild zeigt sich nun aber im Hinblick auf deren zweiten Charakter, den direktdemokratischen. Ganz unbestreitbar ist zunächst, daß dieser Wesenszug mit dem Begriff der "Abstimmungen" als elementares demokratisches Prinzip in Art. 20,2 niedergelegt ist. Doch Ausführungs- und Anwendungsbestimmungen fehlen bis heute vollständig. Daraus wurde in den Verfassungskommentaren, in einem Großteil der verfassungsrechtlichen Literatur und überhaupt in der verbreiteten Ansicht die Schlußfolgerung abgeleitet, das Grundgesetz begründe eine ausschließlich parlamentarische Demokratie für unsere Republik, ja plebiszitäre Elemente seien wenn nicht gar verfassungswidrig» so doch zumindest nur durch eine Verfassungsänderung (nach Art. 79, Abs. 1 und 2) einzuführen.

Diese Rechtsauffassung ist unhaltbar. Zweifelsohne steht das Prinzip der Abstimmungen - also die elementare Form der direkten Demokratie - dem Wesen der Volks-Souveränität noch

näher als das in den Parlamentarismus einmündende Prinzip der Wahlen, die ja immerhin bedeuten, daß das Volk für die volle Zeit einer Legislaturperiode - also bei uns für vier Jahre - sein Souveränitätsrecht nicht ausüben kann. Während ja die unmittelbare Demokratie durch Abstimmungen im Prinzip jederzeit das Eingreifen des Volkes in den Gang der Dinge ermöglicht. Daraus folgt, daß es die weitgehende Aufhebung oder - milder gesagt - Relativierung der Volkssouveränität als der politischen Grundidee unserer Verfassung bedeuten würde, wenn man das direktdemokratische Instrument der Abstimmungen eliminieren wollte.

Unhaltbar ist auch die Behauptung, dieses Instrument dürfe nach den Bestimmungen des Grundgesetzes nur für den Fall des Artikels 29, der die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes behandelt, zur Anwendung kommen. Wäre dies der Fall, so müßte es innerhalb des Artikels 20 selbst entsprechend eingeschränkt werden. Es ist vielmehr so, daß bei einer gewünschten Änderung der heutigen Struktur der Bundesländer verschiedene plebiszitäre Elemente nach den spezifischen Regelungen, die der Artikel 29 beschreibt, bindend beachtet werden müssen. Es widerspricht jeder Logik, daraus die ausschließliche Anwendung der Entscheidungsformen direkter Demokratie für diesen speziellen Fall ableiten zu wollen.

Durch diese Überlegungen ist das Problem in grundsätzlicher Hinsicht auch schon geklärt. Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes baut auf den beiden Säulen der direkten und der repräsentativen Demokratie auf. Letztere kommt in der Verfassung selbst und in zwei Bundesgesetzen (Wahlgesetz und Parteiengesetz) zu einer differenzierten Ausformung, erstere weist sozusagen nur das Fundament der Säule auf, die konkrete Gestalt derselben aber fehlt. Dafür gibt es wohl Gründe, die aber an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben können (wir werden sie später noch eingehend erörtern).

Natürlich: man kann auch in ausschließlich parlamentarischen Verhältnissen leben. Man kann ja auch in Verhältnissen mit noch weniger Demokratie leben. Will man jedoch in einer mündigen Demokratie aus der Vollmacht wirklicher Volkssouveränität das öffentliche (politische) Leben konkret mitgestalten, dann muß es möglich sein, im Prinzip jederzeit und zu jeder Frage nach entsprechenden Regeln auf dem Weg der direkten Demokratie von unten - also durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid - in die Entwicklungen der Gesellschaft einzugreifen. Unser Grundgesetz trägt dieser Forderung nach mündiger Demokratie in seinem Wesenskern voll Rechnung, indem es in seinem Artikel 20 bestimmt, daß das Volk alle Staatsgewalt ausübt durch Wahlen (aus denen sich direkt die personelle Zusammensetzung des Bundestages und indirekt des Bundesrates, der Regierung, der Verwaltung und der Justiz ergibt) einerseits und Abstimmungen andererseits ausübt. Daß das Volk die Staatsgewalt in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik bis auf den heutigen Tag auf direktdemokratischem Weg durch Abstimmungen noch nicht ausüben kann, hat seinen Grund einzig und allein darin, daß der Bundestag es bisher unterlassen hat, analog zum Bundeswahlgesetz ein Bundesabstimmungsgesetz zu verabschieden. Und der Bundestag als reines Parteienparlament hat dies wohl deshalb noch nicht getan, weil natürlich durch ein solches Gesetz die Macht der Parteien im Staat wesentlich relativiert, zurückgedrängt werden würde; und zwar wohl genau bis zu der Grenze, die das Grundgesetz in seinem Artikel 21 den Parteien eigentlich setzt, wo es heißt, sie, die Parteien, "wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit." Nicht mehr und nicht weniger. Daß es dahin gekommen ist, daß die Parteien vom ersten Tag dieser Republik bis heute die politische Willensbildung im Lande ausschließlich bestimmen, weil sie allein die Gesetzgebung in den Parlamenten bestimmen, hat seinen Grund darin, daß eben diese Parteien der Aufgabe, die ja in

Wahrheit der wesentlichste Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber ist, aus dem Weg gegangen sind, die Säule der direkten Demokratie durch ein entsprechendes Gesetzeswerk zu errichten. An diese verdrängte Pflicht werden wir jetzt mit Nachdruck erinnern und Entsprechendes unternehmen, damit das Versäumte so bald wie nur möglich beschlossen wird.

Von untergeordneter Bedeutung erscheint uns dabei die Frage, ob das Bundesabstimmungsgesetz - analog zum Bundeswahlgesetz - vom Bundestag mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden könnte, oder ob es in die Verfassung aufgenommen werden müßte und dann nach Art. 79 Abs. 2 der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedürfte. Da wir nicht zu erkennen vermögen, daß die Parteien von sich aus die Zeichen der Zeit Ernst nehmen, wird es ohnehin erst einer mächtigen Kampagne bedürfen, also der unabweisbaren Forderung nach einem solchen Gesetz durch breite Schichten der Bevölkerung, ehe das Parlament seiner Pflicht nachkommen wird. Wenn die Parteien die Beschränkung ihrer (im ausschließlich repräsentativen System) absoluten Macht verhindern wollen, werden sie alles versuchen, einer solchen Kampagne für die mündige Demokratie durch Volksentscheid das Wasser abzugraben, z.B. auch dadurch, daß sie auf die Forderung scheinbar eingehen, in der konkreten Fassung des Gesetzes aber die Grundidee der Volksabstimmung in eine Veranstaltung von oben umfunktionieren. Aber vielleicht sind derartige Befürchtungen auch gegenstandslos, weil die Parteien sich dem Anliegen der Bewegung mündiger Demokraten nicht widersetzen und die Idee der direkten Demokratie auch so ergreifen werden, wie sie in dem vorliegenden Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz als Manifestation der Aktivitäten der Basis, als Ausdruck der konkreten Selbstbestimmung des Volkes gefaßt ist. Wir werden es erleben.

## *II. Das Problem der direkten Demokratie in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates*

Die Behandlung des Problems der direkten Demokratie in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates - also jenes Gremiums, das auf Veranlassung der westlichen Militärregierungen 1948 aus den Landtagen gebildet wurde und das den Auftrag hatte, eine provisorische Verfassung für eine westdeutsche föderative Einheit zu erarbeiten - vermittelt den bemerkenswerten Eindruck, daß es nie zu einer wirklich grundlegenden Erörterung dieser fundamentalen Frage gekommen ist. Prinzipielle Gesichtspunkte kamen eher beiläufig zur Sprache, zum Beispiel wenn über die Regelungen der Verfassungsänderung, der Festlegung bzw. Änderung der Ländergrenzen oder den Schulartikel debattiert wurde. Außerdem fällt auf, daß keine der im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien - es saßen dort Abgeordnete der CDU, der CSU, der SPD, der FDP, der DP, der KPD und des Zentrums - schöpferische Vorstellungen zum Punkt des Volksentscheids entwickelt hatte. Ganz im Gegensatz zu der außerordentlichen Energie und Bemühung um die Weiterentwicklung der Strukturen der parlamentarischen Demokratie, um Fehler und Schwächen der Weimarer Verfassung zu vermeiden, hatte man bei den Auseinandersetzungen um das Für und Wider des Plebiszits nur das vor Augen, was darüber früher schon in den Gesetzesbüchern stand. Es tauchte im Parlamentarischen Rat keine einzige Idee auf, welche die direkte Demokratie ganz neu ergreifen wollte. Kein Wunder, daß unter diesen geistigen Voraussetzungen die Skepsis gegen das Institut des Volksentscheids schließlich deutlich überwog und in die endgültigen Fassung des Grundgesetzes eben nicht mehr - aber auch nicht weniger - als das im vorigen Abschnitt schon aufgezeigte Fundament der Sache im Art. 20 Abs. 2 Aufnahme fand.

Als Beleg für dieses Urteil führen wir im folgenden die wichtigsten Passagen aus den Wortprotokollen der Plenarsitzungen und der Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates an.

Im Plenum trug Dr. Menzel - damals Innenminister von Nordrhein-Westfalen - den Standpunkt der SPD vor. Im Zusammenhang mit der Frage, welche Verfassungsorgane bei der Gesetzgebung eine Rolle spielen sollten, sprach er von drei Quellen, aus denen das Recht fließe. Neben den "gewöhnlichen Gesetzen", die durch Parlamentsbeschlüsse zustande kämen, gebe es "noch zwei andere Rechtsquellen: das Recht der Notverordnungen und das Recht des Volksbegehrens. Um das letzte vorwegzunehmen: wir werden uns sicherlich dazu entschließen müssen, Volksbegehren und Volksentscheide unter bestimmten technischen Voraussetzungen zuzulassen, und wir werden zu erwägen haben, ob es richtig wäre, einen Volksentscheid nicht nur dann zuzulassen, wenn es sich um die Annahme eines Gesetzes handelt, sondern wenn damit bezweckt wird, ein bereits gewähltes Parlament wieder aufzulösen, mit der Begründung, die Masse der Wähler sei der Auffassung, daß dieses Parlament nicht mehr dem derzeitigen Willen des Volkes entspreche."

Bei der Diskussion über die Regelungen für eine Verfassungsänderung sprach sich Dr. Katz für die SPD gegen den Volksentscheid aus, weil "eine Zweidrittelmehrheit sowohl im Bundestag wie im Bundesrat eine so überwältigende Willensbekundung sämtlicher Volksvertreter" darstelle, "daß das Verfahren über den Volksentscheid lediglich eine Hinausziehung, eine Verschleppung und vielleicht eine Propagandamöglichkeit und eine Möglichkeit der Unruhestiftung schaffen würde." Mit dieser Begründung weist Katz die Behauptung von Renner (KPD) zurück, aus der Ablehnung des Volksentscheids werde "ein Mißtrauen gegen das Volk im ganzen" erkennbar. (Wortprot. Hauptausschuß, 12. Sitzung S.145)

Katz kommt dann nochmals in der 22. Sitzung des Hauptausschusses in grundsätzlicher Hinsicht auf den Punkt zurück. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Stellung der Privatschulen stellte die Zentrumsfraktion den Antrag auf allge-

meine Zulassung des Volksentscheids. In das Grundgesetz sollte "an geeigneter Stelle folgender Artikel" eingefügt werden: "Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten denselben verlangt. Der Volksentscheid ist für Regierung und Volksvertretung bindend." Frau Wessel, die Vertreterin des Zentrums sagte zu dem Antrag, er bedürfe "keiner langen Begründung; denn es ist ein demokratisch selbstverständliches Recht, daß man dem Volk den Volksentscheid zubilligen soll." Sie meinte, es sei "wohl nur ein Versehen, daß man dieses Recht bisher in den Entwurf unseres Grundgesetzes nicht aufgenommen" habe. Die Zentrumsfraktion sei aber der Auffassung, daß "dem Volk das Recht gegeben werden muß, in den entscheidenden Fragen durch Volksabstimmung seine Meinung kundzutun. Ich möchte annehmen, daß alle Mitglieder des Hohen Hauses mit mir darüber einig sind."

Sie waren es nicht. Dr. Katz begründete die ablehnende Haltung der SPD mit den folgenden Sätzen: "Der Antrag ist denkbar unklar. Es wird nichts gesagt über eine Initiative durch das Volk, es wird nichts gesagt, über welche Gesetze etwa abgestimmt werden soll. Wir kennen den Volksentscheid als obligatorischen in den Fällen der Änderung der Ländergrenzen, als fakultativen bei verfassungsändernden Gesetzen. Darüber hinaus ist er nicht vorgesehen. Wir sind der Ansicht, daß normalerweise die Gesetzgebung im Wege der repräsentativen Demokratie durch die Parlamente durchgeführt wird und daß normalerweise ein Volksentscheid über ein Gesetz nicht herbeigeführt werden sollte. Ein derartiger Volksentscheid ist nach den Erfahrungen der Weimarer Verfassung niemals durchgeführt worden über ein Gesetz, das dem Parlament vorgelegen hat, obgleich die Weimarer Verfassung eine Initiative durch das Volk und einen Volksentscheid kannte. Die Praxis hat bewiesen, daß es doch nicht durchgeführt worden ist. Es ist unpraktisch, in den jetzigen aufgeregten Zeiten derartige Zweifelsfragen zum Gegenstand großer Debatten zu machen. Wir haben eine re-

präsentative Demokratie, und die Abgeordneten sind dazu gewählt worden, um die Entscheidungen zu treffen und durchzukämpfen. Wir halten den Antrag nicht nur für unklar und zu wenig präzisiert, sondern auch für unpraktisch." (HA, 22.Sitz. S.264) "Der Volksentscheid ist nicht ein unentbehrlicher Bestandteil der Demokratie. Der Wähler wählt alle paar Jahre, alle vier Jahre und, wenn vorher eine Auflösung kommt, schon vorher. Wenn wichtige Fragen strittig sein sollten, wird die Auflösung des Bundestages herbeigeführt. Der Wähler gibt sein Mandat an den Abgeordneten, dem er den Sachverstand, die Materie zu beherrschen, zutraut, und damit ist die Herrschaft des Volkes festgelegt. Es herrscht nicht eine volksfremde Gruppe, sondern es herrschen die Vertreter des Volkes, die im Bundestag sind und dort eine ausschlaggebende Stimme haben. Wir haben nun einmal in einer modernen Demokratie das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Was wir mit dem Funktionieren von Volksbegehren und Volksentscheid in der Periode zwischen 1919 und 1933 erlebt haben, als das in Geltung war, war nicht sehr erbaulich. Es paßt nicht in das System, das wir jetzt in unseren Organisationsbestimmungen niedergelegt haben. Darum bitte ich, es nicht als antidemokratische Gesinnung und Haltung aufzufassen, wenn wir den Antrag ablehnen." (S.264)

Mehr ist den Sozialdemokraten im Parlamentarischen Rat nicht eingefallen. Vor diesen abschließenden Worten des Dr. Katz hatte Helene Wessel (Zentrum) nochmals ganz schlicht - aber wohl zu schlicht - erklärt, es käme ihrer Fraktion darauf an, "überhaupt die Möglichkeit eines Volksentscheids vorzusehen, und sie müsse ganz ehrlich sagen, irgendwie habe sie das Gefühl, daß man in einem demokratischen Staat einen Volksentscheid vorsehen muß. Ob es sich um eine repräsentative Demokratie handelt, ist nicht entscheidend, es ist vielmehr entscheidend, welchen aktiven Willen man einem Volk zumutet. Es kann durchaus die Möglichkeit bestehen, daß über ein Gesetz parteipolitisch eine ganz anderer Auffassung besteht, als

sie im Volk vorhanden ist. Infolgedessen muß man die Möglichkeit schaffen, auch die Meinung des Volkes dazu zum Ausdruck zu bringen." (S.264) "Die Überlegung, daß mit dem Volksentscheid Mißbrauch getrieben werden könnte, scheidet aus, da der Antrag der Zentrumsfraktion vorsieht, daß ein Zehntel von Wahlberechtigten den Volksentscheid begehren muß" (so der Abgeordnete Brockmann vom Zentrum in der zweitletzten Plenarsitzung des PR am 6. Mai 1949; S.184). Die Zentrumsfraktion unternahm dann in der letzten Plenarsitzung am 8. Mai einen letzten Versuch, die "Einführung der Volksentscheidung" doch noch durchzusetzen. Brockmann sagte: "Im Grundgesetz steht ausdrücklich, daß das Volk durch Wahlen und Abstimmungen entscheiden kann. Unser Antrag eröffnet eine Abstimmungsmöglichkeit, die bisher überhaupt nicht gegeben wurde, obwohl sie in der Verfassung steht." (PR 10. Sitzung, 8.5.49, S.229). Der Antrag wurde abgelehnt, das Grundgesetz am gleichen Tag mit 53 gegen 12 Stimmen beschlossen. Es war, wie Carlo Schmid (SPD) zum Abschluß der Arbeit des Parlamentarischen Rates sagte, "keine Verfassung, sondern ein Provisorium geschaffen worden und nicht umsonst haben wir dieses Werk bescheiden ein Grundgesetz genannt." Und weil ihm, "zum Ausdruck, daß es keine Verfassung ist", nur eine "Sanktionierung minderen Gewichtes" zukomme, sollte es auch nicht "durch das Volk ratifiziert werden", denn eine Volksabstimmung gebe ihm "ein Pathos, das ihm nicht gebühre. Wir haben hier doch nur einen Schuppen, einen Notbau, und einem Notbau gibt man nicht die Weihe, die dem festen Hause gebührt." (Carlo Schmid, S. 230)

Außer dem Zentrum hatten sich nur noch die beiden KPD-Vertreter nachdrücklich für eine konkrete Regelung zur Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid eingesetzt. Der Abgeordnete Renner griff in der Diskussion hauptsächlich die Sozialdemokraten an und warf ihnen vor, "kein Vertrauen zum demokratischen Gedanken, zur Kraft der Demokratie und fer-

ner eine hysterische Angst zu haben vor der direkten Form des Eingreifens des Volkes." Und nachdem von CDU/CSU-Seite der Einwand gekommen war, die Materie an sich sei unklar, erwiderte Renner: "Die Materie ist klar. Seien Sie doch ehrlich und sagen Sie, daß Sie die Entscheidung des Volkes in dieser Form nicht wollen. Das ist das Entscheidende." Darauf Dr. von Mangoldt (CDU): "Ich möchte meine Ausführungen nicht mißverstanden wissen, aber der Antrag (der Zentrumsfraktion) gibt keine Möglichkeit zur Diskussion. Wenn in dem Antrag genau ausgeführt wäre, in welchen Fällen der Volksentscheid zugelassen sein soll, wäre die Möglichkeit zu einer ausgedehnten Diskussion über die Frage vorhanden. Die liegt aber zur Zeit nicht vor."

Danach bringt die KPD nochmals einen eigenen Gesetzentwurf auf den Tisch, der etwas differenzierter war als der Zentrums-Entwurf, aber auch nicht geeignet, die Einwände insbesondere jenes Mannes aus dem Feld zu schlagen, der auch heute noch immer zitiert wird, wenn es darum geht, Stimmung gegen die direkte Demokratie zu machen: Theodor Heuss, der Hauptsprecher der FDP im Parlamentarischen Rat und spätere erste Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland. Mit seinen Äußerungen, die offensichtlich den nachhaltigsten Eindruck auf die Mehrheit des PR machten und deren plastische Diktion offenbar eine suggestive Wirkung hatte und - wie man in der bevorstehenden Diskussion erneut feststellen wird - noch immer hat, können wir das Kapitel "Direkte Demokratie in den Debatten der 'Väter des Grundgesetzes'" abschließen. Die beiden Redebeiträge von Heuss - der erste während der 3. Plenarsitzung am 9. September 1948, also in der zweiten Beratungswoche des PR, und der zweite auf der 22. Sitzung des Hauptausschusses - zeigen nochmals symptomatisch die ganze Oberflächlichkeit des Niveaus, auf welchem damals diese grundlegendste aller Fragen einer demokratischen Ordnung auf der Höhe der Zeit behandelt wurde.

In einem noch unveröffentlichten Buch über die Entstehungszeit der Bundesrepublik schreibt der hochbetagte klassi-

sche Philologe Professor Kurt von Fritz (München) über Theodor Heuss in obigem Zusammenhang: "Er hat durch seine leger-gemütliche Art, die in so auffallendem Gegensatz zu dem arroganten Auftreten des Nationalsozialismus, vor allem Ribbentrops stand, sowie durch seine unaufdringliche, aber weitreichende literarische und historische Bildung der neu erstandenen Bundesrepublik in der Wiederherstellung freundlicher Beziehungen zu anderen Ländern außerordentlich wertvolle Dienste geleistet" - daß Heuss 1933 im Reichstag aber Hitlers Ermächtigungsgesetz zugestimmt hatte, sei wenigstens in Parenthese erinnert. "Aber", so fährt von Fritz fort, "er hatte die Gewohnheit, diese legere Art auch auf Probleme anzuwenden, die eine eindringlichere Analyse erfordert hätten." Und als "ein perfektes Beispiel" für die Art des Theodor Heuss, "mit grundlegend wichtigen Fragen leger umzugehen und seine Zuhörer mit im Ton der Überlegenheit vorgebrachten, nicht sehr exakten historischen Kenntnissen zu beeindrucken", führt er dann jene Passage an, mit welcher der gemütliche und so betont bedächtig sprechende Schwabe im Parlamentarischen Rat zur Frage des Volksentscheids Stellung nahm. Er begann seine Einwände mit den Worten: "Cave canem!" (lat. "Hüte dich vor dem Hund!") und fuhr dann fort: "Ich warne davor, mit dieser Geschichte die künftige Demokratie zu belasten. Warum denn? In die Weimarer Verfassung ist das Volksbegehren aus einer gewissen Verliebtheit meines Freundes Konrad Hausmann in die Schweiz hineingekommen, weil Württemberg in der Nähe der Schweiz liegt und weil die Schweiz es hat. Das ist von ihm als eine konservative Angelegenheit begriffen worden, wie es ja vielfach in der Schweiz gewirkt hat. Das Volksbegehren, die Volksinitiative in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen und die dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die

vom Volk gewählt sind, noch werden bemühen müssen, um es zu gewinnen." Als dann der Parlamentarische Rat seine Empfehlung, "diesen Gedanken zu streichen", schließlich befolgt hatte, wiederholte Heuss seine griffigen Formeln, als das Zentrum und die KPD im Hauptausschuß nochmals ihre Anträge auf Aufnahme des Volksentscheids in das Grundgesetz vorbrachten. Er sagte, Volksentscheid und Volksinitiative seien überhaupt "kein Problem der Demokratie, sondern ein Problem der soziologischen Situation, in der ein Volk sich befindet. Wir haben die Initiative und das Referendum in den klein-räumigen Demokratien, wo sie wunderbar funktionieren. Hier aber wären sie nach den Erfahrungen nichts anderes als eine Prämie auf Demagogie, und ich glaube, daß wir diese Prämie auf Demagogie nicht bereits in ein Grundgesetz hineinnehmen sollen, wo wir alle daran interessiert sind, daß die Struktur, wie sie gefunden wurde, eine in sich ruhende Garantie der Stetigkeit in dem kommenden Bundesgefüge sein wird. Es ist ein Glück, daß wir diese Sache draußen lassen, die gar nicht so gemacht werden kann, sondern die einen historischen Untergrund haben muß." Schließlich führte Heuss noch das Beispiel zweier Volksbegehren aus der Weimarer Zeit an - die KPD-Initiative zur Frage des Fürsteneigentums und die Hitler-Hugenberg-Initiative gegen den Young-Plan - und beendete sein Votum mit dem Gedanken, diese Dinge hätten "eine politisch-psychologische Wirkung gehabt, die für Deutschland gefährlich wurde, weil eine komplizierte Sache in vereinfachter Darstellung an das Volk herangetragen wurde und die ganze politische Erziehungsarbeit, die in der Demokratie geleistet wurde, überrannt worden ist." (HA, 22. Sitz., S.264)

Heuss hat diese Thesen zur Verteidigung des "Verschwindens der plebiszitären Form der Demokratie aus der deutschen Gesetzgebungstechnik" zeitlebens wiederholt. So schrieb er in einer Einleitung zu einer Taschenbuchausgabe des Grundgesetzes Anfang der sechziger Jahre: "Der seelische Stand der

Dinge verbot nach 1945 geradezu, bei der amorphen Situation nationalen Bewußtseins, eine Prämie für Demagogie auszusetzen." Gegen den - wie er es nennt - "billigen Vorwurf, der Parlamentarische Rat habe dem Volke ein Grundelement der Demokratie geraubt", setzt er sich mit dem Satz zur Wehr: "Es war, nach den Erfahrungen, seine primitive Pflicht, den noch so ungesicherten Staat nicht zur freien Wildbahn der wartenden Demagogen zu machen und in der Volksvertretung bindende Verantwortung zu sichern." (Das Grundgesetz, Mit einer Einleitung von Theodor Heuss, Goldmanns Gelbe Taschenbücher Nr. 666).

Diesen Formeln - "Prämie für Demagogie", "Erfahrungen aus der Weimarer Zeit" usw. - werden wir noch öfter begegnen. Sie gehören zum festen Arsenal aller Gegner der direkten Demokratie.

Fassen wir zusammen, was im Parlamentarischen Rat zum Grundproblem der Volkssouveränität und über das Verhältnis zwischen parlamentarischer und plebiszitärer Demokratie gesagt wurde, so ergibt sich das Bild eines allgemeinen Unvermögens und einer Hilflosigkeit gegenüber der Aufgabe, aus dem Versagen der Weimarer Republik nicht nur im Hinblick auf neue Ideen zur Gestaltung der parlamentarischen Ordnung, sondern auch im Hinblick auf neue Ideen zur Gestaltung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung Lehren aus der Geschichte zu ziehen. Diejenigen, die sich im Parlamentarischen Rat für die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassung aussprachen, waren unfähig, ihren Entwürfen eine solche Form zu geben, daß die in der Tat "primitiven" Gegenargumente entweder gar nicht hätten aufkommen können oder aber ins Leere gestoßen wären. So aber boten die Anträge des Zentrums und der KPD, die ja als einzige überhaupt Vorlagen für Ausführungen zum Grundsatz der "Abstimmungen" (Art. 20,2) ins Gespräch brachten, leichte Ansatzpunkte für eine die Sache grundsätzlich ablehnende Kritik. Im wesentlichen waren es vier Befürchtungen bzw. Behauptungen, an denen sich die

Gegenargumente entzündeten: 1. Entmutigendes aus Weimar, 2. Gefahr der Demagogie und Unruhestiftung, 3. In der Massendemokratie unpraktikabel, weil zu wenig flexibel. 4. Das Volk ist noch nicht reif für die demokratische Selbstbestimmung.

Zum Stichwort "Weimar" hat Christian Pestalozza in seiner ausgezeichneten Studie "Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland" (Berlin 1981) schon treffend bemerkt, Weimar sei, wenn wir einen Verantwortlichen in der Rechtsordnung suchen, sicher eher am Parlamentarismus zerbrochen als an der direkten Demokratie. "Hat uns das gehindert, wieder mit dem parlamentarischen System anzufangen? Zu recht nicht. Aber es hat uns angespornt, dieselbe Sache besser zu machen. Allein dies ist auch die richtige Einstellung zu den direktdemokratischen Zügen der Weimarer Verfassung und ihrer praktischen Bewährung." (S.29)

Doch nach dieser "richtigen Einstellung" suchen wir im Parlamentarischen Rat vergebens. Diejenigen, die sich für eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch plebiszitäre Elemente aussprachen, kamen mit ihren Vorschlägen nicht über das hinaus, was auch schon die Regelungen zum Volksbegehren und Volksentscheid in der Weimarer Verfassung enthielten (dort die Artikel 73-76); von Ideen, "dieselbe Sache besser zu machen", war nichts zu vernehmen. Im Gegenteil: die Sprecher, die sich mit distanzierender Absicht auf die "Weimarer Erfahrungen" bezogen, machten nicht ansatzweise den Versuch, ihre Behauptungen über die angebliche Mitschuld der Volksgesetzgebung am Verfall der Demokratie zu begründen. Schaut man konkret auf das, was zwischen 1919 und 1933 an direktdemokratischen Vorgängen auftrat, werden insbesondere die Thesen von Heuss als reine Stimmungsmache erkennbar. Volksbegehren hat es in der Weimarer Zeit insgesamt achtmal gegeben. Davon wurden drei Begehren nicht zugelassen, weil sie finanzwirksam waren, zwei Begehren wurden zwar zugelassen, aber nicht weiterverfolgt, davon eines deswegen, weil der

Reichstag sich das Anliegen sofort - also noch vor Durchführung des Volksbegehrens - zu eigen gemacht hatte. Ein Volksbegehren fand nicht die erforderliche Mehrheit und zwei Volksentscheide scheiterten an dem Beteiligungsquorum des Art. 75 WRV. Von einer "politisch-psychologischen Wirkung, die für Deutschland gefährlich wurde" und davon, daß "die ganze politische Erziehungsarbeit, die in der Demokratie geleistet wurde, überrannt worden" sei - wie Heuss es suggeriert -, kann also überhaupt nicht die Rede sein. Der Hinweis auf "die bitteren Erfahrungen der Weimarer Republik", der auch in der aktuellen Diskussion wieder eine Rolle spielt (s. z.B. Heiner Bremer im "Stern" Nr. 26/23.6.83), entpuppt sich bei genauem Hinsehen als reine Zweckpropaganda gegen das eigentlich Selbstverständliche. Denn selbstverständlich müßte doch sein, daß in einer Demokratie auf der Höhe der Zeit das Volk selbst, wenn es das will, die letzte Entscheidung über die Lebensfragen der Gesellschaft haben muß.

Freilich hängt bei der Verwirklichung des Selbstverständlichen alles davon ab, daß die Ordnungen, nach denen das Plebiszit stattfindet, eine rationale Urteilsbildung der Bürger über die zu entscheidende Frage fördern und nicht geradezu verhindern. Dieser Punkt, über den wir im letzten Abschnitt dieser Begründung unseres Entwurfes für ein Bundesabstimmungsgesetz noch Näheres ausführen werden, ist - neben anderen problematischen Aspekten, zu denen auch noch Klärendes gesagt werden muß - ist überhaupt der wunde Punkt aller bisherigen Versuche, die Volksgesetzgebung zu praktizieren. Wir haben daher dieser Frage in unserem Gesetzentwurf besondere Beachtung geschenkt.

Im Lichte dieser Frage müssen wir auch den zweiten Einwand gegen das Plebiszit, den Heuss stereotyp wiederholte, betrachten. Warum gibt es eigentlich die "Gefahr der Demagogie" in der modernen Massendemokratie? Zunächst muß man sehen, daß diese Gefahr ja keineswegs in besonderer Weise

oder gar ausschließlich bei der direkten Demokratie auftritt. Sie ist da mit Sicherheit sogar geringer als im Falle von Partei- und/oder Personenwahlen. Aber der entscheidende Gesichtspunkt ist ein noch anderer. In allen modernen Massendemokratien üben die Massenmedien einen massiven Einfluß aus auf die Meinungsbildung der Bevölkerung. Das war im Prinzip auch in den zwanziger Jahren schon so. Wer die Massenmedien beherrscht, wird auf Dauer auch politisch herrschen. Der Aufstieg des Nationalsozialismus und insbesondere auch der Aufstieg Hitlers hatte gewiss mancherlei Gründe. Aber ohne die Massenmedien und ohne die moderne Technik (allein der Lautverstärkung z.B.) wären die kolossalen Wirkungen der Nazi Propaganda niemals zustande gekommen. Das heißt - zumal heute, im Zeitalter der Telekratie -, daß Wege gefunden werden müssen, wie eine freie und gleichberechtigte Information der in der Bevölkerung lebenden Alternativen über die Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung, über die Fragen des öffentlichen Lebens usw. insbesondere in den Massenmedien durch die Rechtsordnung gesichert werden kann. Dieses Problem war in der Weimarer Republik überhaupt nicht gelöst und es ist auch in der Bonner Republik nicht gelöst. Damals wie heute ist Demagogie - es gibt ja nicht nur die brüllende Form derselben! - an der Tagesordnung. Ihr wesentliches Instrument sind die Medien. Aber weil das so ist, wäre es ja am allertörichtsten, auf die Demokratie verzichten zu wollen - wie ja halb schon geschehen, als die Grundgesetzväter von der Gefahr der Demagogie wohl so beeindruckt waren, daß sie die halbe Demokratie, und zudem noch die gewichtigere Hälfte, erst mal unausgebildet ad acta legten. Wenn man der Mehrheit des Parlamentarischen Rates wohlgesonnen sein und nicht schlicht parteiegoistische Interessen und "Angst vor dem Volk" (Heuss: "Cave canem!") unterstellen will, so liegt es auf jeden Fall nahe anzunehmen, daß man damals einfach keine Ideen hatte, wie dieses Problem zu lösen sei. Oder genauer gesagt: Man hatte nur seine diffusen

Befürchtungen vor demagogischen Einflüssen, ohne genau zu wissen, wie Demagogie in unserer Zeit spezifisch vermittelt wird. Auf das Problem der Massenmedien wurde in diesem Zusammenhang - aber auch sonst in den gesamten Diskussionen des Parlamentarischen Rates - mit keinem Wort eingegangen. Was im übrigen auch für sämtliche Kommentare zum Grundgesetz und die ganze verfassungsrechtliche Literatur gilt. Der Zusammenhang zwischen der Ausübung der Volkssouveränität durch Wahlen und Abstimmungen einerseits und den Massenmedien als entscheidendem Faktor für die Urteilsbildung der Bevölkerung wurde bisher noch nirgends gründlich problematisiert. Der hier vorgelegte Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz bezieht diesen Gesichtspunkt erstmalig in die konkrete rechtliche Regelung der Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid als unabdingbares Element für die demokratische Qualität der Sache mit ein. Unter dieser Voraussetzung, die wir im abschließenden Teil dieser Begründung noch näher erläutern, kann man von einer Gefahr der Demagogie gewiß nicht mehr sprechen; sie ist dann jedenfalls im Fall plebiszitärer Prozesse nicht größer als bei allen Erscheinungsformen des parlamentarischen System und der dazu gehörenden Partei Propaganda.

Auch der dritte Einwand, der von der Behauptung ausgeht, der Volksentscheid sei zwar in "überschaubaren Dingen wohl-tätig"(Heuss), in einer Massendemokratie aber "unpraktisch" (Katz), ignoriert einfach die Tatsache, daß zwar Volksversammlungen hier natürlich nicht möglich, aber auch gar nicht nötig sind. Nötig für sachkundiges Mitentscheiden in den Lebensfragen des Ganzen (der Polis) ist die umfassende und differenzierte Information über die konkreten Fragen und die vorgeschlagenen Antworten. Genau dies können die Medien leisten - für 5 Millionen Bürger wie für 50 oder 200 Millionen, vorausgesetzt, man gestaltet die Informations- und Diskussionsprozesse in diesen Medien rechtsverbindlich so, daß die

alternative Lösungsmöglichkeiten für bestimmte Probleme gleichberechtigt berücksichtigt werden (auch hierzu Näheres im letzten Abschnitt). Wenn man berücksichtigt, daß ein Volksentscheid ja nur eingeleitet werden kann, indem eine doch recht große Mindestzahl von Bürgern ein Volksbegehren unterstützt, weniger wichtige Fragen also gar keine Aussicht haben werden, zur Abstimmung zu kommen, so kann man sicher nicht mehr mit Gründen behaupten, die direkte Demokratie sei unpraktisch. Zumal ihre technische Durchführung mit den Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung heute jedenfalls sicher keinen größeren Aufwand bedeutet als das wöchentliche Zahlenlotto oder Fußballtoto.

Das letzte der hauptsächlichen Bedenken, die in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates gegen das Plebiszit vorgebracht wurden, war bei der Mehrheit dieses Gremiums wohl dasjenige mit dem größten Gewicht - obwohl es nie ganz klar ausgesprochen wurde: man zweifelt an der demokratischen Reife des Volkes. Nur wenige Jahre nach dem Zusammenbruch des III. Reiches mag es schon eine gewisse Berichtigung gehabt haben zu meinen, es könne "in den jetzigen aufgeregten Zeiten" zu einer Zerreißprobe der jungen Demokratie werden (die ja nicht vom Volk erkämpft, sondern von den westlichen Siegermächten verfügt worden war), "die "Zweifelsfragen (der Nation) zum Gegenstand großer Debatten zu machen" (Katz). Und man kann ein gewisses Verständnis dafür aufbringen, wenn Heuss meinte, "der seelische Stand der Dinge" habe es "bei der amorphen Situation des nationalen Bewußtseins" und dem "noch so ungesicherten Staat" geboten erscheinen lassen, "in der Volksvertretung bindende Verantwortung zu sichern." Auf diesem Hintergrund sah man im Volksentscheid ein Risiko, und Dr. Katz (SPD) bat ja ausdrücklich darum, diese Skepsis "nicht als antidemokratische Gesinnung und Haltung aufzufassen."

Halten wir es der Mehrheit des Parlamentarischen Rates zu gute, daß sie wirklich so dachte - man konnte ja in der Tat die

von der NSDAP verursachte Massenhysterie wie einen Alptraum noch im Ohr und vor Augen haben. Es war ja dasselbe Volk, das sich - wie gesagt - die demokratische Ordnung nicht im Widerstand gegen die Diktatur eroberte, sondern dem diese demokratische Ordnung sozusagen von außen und von oben verordnet wurde. Zweifel an der demokratischen Reife mögen daher nicht ganz grundlos gewesen sein. Und so wurde die plebiszitäre Säule der neuen Demokratie zunächst eben nicht ausgeführt, sondern nur in ihrem Fundament veranlagt: als Aufgabe für kommende Jahre. Das geht schließlich daraus hervor, daß der Parlamentarische Rat die Aufnahme der Konkretisierung des direktdemokratischen Prinzips der "Abstimmungen" durch Volksbegehren und Volksentscheid zwar abgelehnt, das Prinzip als solches aber im Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht nur aufrechterhalten, sondern darüber hinaus von jeder Verfassungsänderung ausgenommen hat.

Zusammenfassend kann man sagen, daß der Parlamentarische Rat das Problem des Verhältnisses zwischen repräsentativer und direkter Demokratie relativ oberflächlich traditionell und allzu sehr nur aus der damaligen Zeitlage heraus behandelt hat. Dennoch hat er den plebiszitären Gedanken nicht ganz eliminiert, sondern ihn an überragender Stelle wenigstens seinem Prinzip nach in den Verfassungstext aufgenommen im Sinne eines Auftrages an den Gesetzgeber, die Demokratie in dieser Hinsicht zu vollenden, wenn ein anderer "seelischer Stand der Dinge", eine geklärte "Situation des nationalen Bewußtseins" und ein "gefestigter Staat" es gebieten!

Wir sind der Ansicht, daß diese Voraussetzungen sich längst entwickelt haben und es jetzt umgekehrt zu einer Verunsicherung und vielleicht sogar Zerstörung des Erreichten führen könnte, wenn diese Lücke in unserer Verfassung nicht so bald wie möglich geschlossen wird. Der hier vorgelegte Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz verfolgt diesen Zweck.

### *III. Intermezzo: Eine Bundestagsdebatte 1958, der Bericht einer Enquete-Kommission Verfassungsreform 1973/76 und eine baden-württemberg. Landtagsdebatte 1973/74*

Am 25. März 1958 brachte die Fraktion der SPD im Bundestag den "Entwurf eines Gesetzes zur Volksbefragung wegen einer atomaren Ausrüstung der Bundeswehr" ein. Der Bundestag sollte nach dem Willen der SPD beschließen, daß in einer Frist von drei Monaten eine Volksbefragung durchgeführt wird. Die Wahlberechtigten sollten folgende Fragen beantworten können: 1. "Sind Sie damit einverstanden, daß deutsche Streitkräfte mit atomaren Sprengkörpern ausgerüstet werden?" 2. "Sind Sie damit einverstanden, daß in Deutschland Abschußvorrichtungen für atomare Sprengkörper angelegt werden?"

Die Sozialdemokraten wollten mit dieser parlamentarischen Initiative amtlich bestätigen lassen, was sie auf Grund des Eindrucks vom Protest großer Teile der Bevölkerung gegen die Absichten der CDU/CSU-Regierung, die Bundeswehr atomar zu bewaffnen, vermuteten: daß nämlich die Mehrheit der Bürger, obwohl sie der CDU/CSU nur ein Jahr zuvor zu ihrem bislang größten Wahlsieg verholfen hatten, in dieser konkreten Frage die Regierungspolitik ablehnt. Die SPD war im Bundestag mit ihren politischen Argumenten gegen die Atombewaffnung der Bundeswehr nicht durchgedrungen, hatte aber in der Öffentlichkeit durch die Bewegung "Kampf dem Atomtod" eine durch zahlreiche Demonstrationen und Großveranstaltungen sehr wirksame Unterstützung gefunden. Man war entschlossen, das Regierungsvorhaben "mit allen Mitteln" - auch denen eines Generalstreiks - (so Helmut Schmidt damals in einem Interview mit der Zeitung "Kultur") zu verhindern. Und eines dieser Mittel war für die SPD eben auch die Volksbefragung. Man hoffte, damit das Gewicht der außerparlamentarischen Anti-Atomtod-Bewegung doch noch parlamentarisch umsetzen und die CDU/CSU-Mehrheit aushebeln zu können. Denn für den Fall, daß die Bevölkerungsmehrheit sich gegen

die Atombewaffnung ausspräche, ging man davon aus, daß die Regierung einlenken werde.

Am 24. und 25. April und am 13. Juni 1958 kam es dann im Bundestag zur Debatte über den sozialdemokratischen Antrag. Die SPD wollte den Punkt schon am 18. April auf die Tagesordnung setzen. Carlo Schmid begründete den Antrag, der Abgeordnete Rasner von der CDU trug vor, daß die Mehrheitsfraktion die Debatte darüber erst eine Woche später aufnehmen wolle. So wurde es schließlich beschlossen. Doch schon in diesem ersten Anlauf wurde klar, worin der unüberbrückbare Gegensatz in den Positionen liegen würde:

Für die SPD war die Volksbefragung ein politisches Instrument, mit welchem auf eine zwar außergewöhnliche und nach den Regeln der repräsentativen Demokratie nicht vorgesehene Weise in einer Lebensfrage der Nation Druck auf die ordnungsgemäß gewählte Regierung ausgeübt werden sollte, aber dieser Weg wurde als legitim angesehen. Carlo Schmid erklärte, die Volksbefragung sei ein "Ausnahmemittel", aber wo es "im Bewußtsein von Millionen nun einmal um Leben oder Tod der Nation" gehe, sei dieses "Ausnahmemittel gerechtfertigt" (alle folgenden Zitate nach den gedruckten Bundestags-Protokollen, 3. Wahlperiode, 23., 25., 26. und 31. Sitzung. Angegeben wird die Seitenzahl der Fundstelle; hier also S. 1222). Interessant und wichtig für den ganzen Verlauf der Debatte ist die Tatsache, daß Carlo Schmid sogleich auf die verfassungsrechtliche Problematik eines Volksbefragungsgesetzes zu sprechen kam, womit er direkt anschoß an die Behandlung des Zusammenhanges im Parlamentarischen Rat. Daraus entwickelte sich dann zehn Jahre nach der Schaffung des Grundgesetzes im Deutschen Bundestag erstmals eine ausführliche Auseinandersetzung über diesen Kardinalpunkt unserer Verfassungsordnung. Wie gesagt: erstmals nach 10 Jahren war man aus einem konkreten politischen Anlaß wieder vor die Frage gestellt, ob eine wichtige Lebensfrage der Gesellschaft dem Volke vorgelegt

oder wie bisher so auch in diesem Fall ausschließlich von den gewählten Volksvertretern entschieden werden sollte.

Die SPD, das geht schon aus Schmid's erstem Beitrag hervor, hatte sich eine für Sozialdemokraten äußerst typische Strategie zurechtgelegt. Einerseits argumentierte sie noch ganz im Rahmen der Grundentscheidungen, die im Parlamentarischen Rat gegen die Aufnahme konkreter Formen der direkten Demokratie gefallen waren. Andererseits wollte sie in der konkreten politischen Frage punktuell wenigstens einen Schritt darüber hinaus, weil sie nur so eine Chance sah, sich nach einer verlorenen Wahl zumindest in einer wichtigen Frage doch noch gegen die Regierung durchzusetzen.

Carlo Schmid erläuterte: "Dieser Antrag (eine Volksbefragung durchzuführen) bezweckt keinen Volksentscheid. Das von uns gewollte Gesetz soll lediglich es jedem einzelnen möglich machen, kundzutun, was er über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr denkt, und das in einer Weise, die zur Kenntnis genommen werden muß. Man hat gesagt, damit danke das Parlament ab und begeben sich seiner Rechte. Es begibt sich keines Rechts und keiner Pflicht. Niemand wird ihm auch nach dieser Befragung seine Verantwortung abnehmen können und wollen. Aber es ist ein anderes, ob wir unsere Beschlüsse in Kenntnis des Willens der großen Mehrheit unseres Volkes fassen oder ob wir in die Verantwortung gehen wollen, ohne von diesem Willen Kenntnis genommen zu haben!

"Das Grundgesetz sieht eine Volksbefragung nicht ausdrücklich vor. Das braucht es auch nicht. Nur dort, wo eine Befragung automatische Rechtsfolgen haben würde, nur dort, wo Rechte der Bürger - des Souveräns nämlich - eingeschränkt werden sollten, bedarf es in der Verfassung einer Kompetenznorm, nicht aber dort, wo dem Bürger nur die technische Möglichkeit verschafft werden soll, ein Recht, das er vor jeder Verfassung hat, öffentlich zum Ausdruck zu bringen - das Recht nämlich", zu sagen, was er meint und was er will. Jedes Parla-

ment hat das Recht, das Volk zu fragen, was es zu einem bestimmten Vorhaben meint. Die Antwort entbindet Regierung und Parlament nicht von der Verantwortung; aber beide wissen nach der Befragung, in welchem Verhältnis ihr Tun zum Wollen des Volkes steht. Es könnte gefährlich sein, das Volk vier Jahre lang zum Stummsein zu verurteilen, vor allem dort, wo das Volk meint, daß es um Leben und Sterben gehe!

"Wir werden an die von den Bürgern ausgesprochene Meinung nicht gebunden sein, wir können über diesen Meinungsdruck hinweggehen, wenn unser Gewissen es gebietet. Aber wir sollten dann wenigstens wissen, daß unser individuelles Gewissen etwas anderes in die Welt setzt - vielleicht setzen muß -, als die Mehrheit des Volkes will. Wir werden dann wenigstens das volle Gewicht unserer Verantwortung kennen und wissen, daß kein von uns vielleicht vermuteter Volkswille uns entlastet. Darin liegt der ethische Sinn dieser Volksbefragung.

"Ihr politischer Wert liegt in folgendem: Wir werden gezwungen sein, unsere Beschlüsse neu zu überdenken. Wir werden wissen, ob wir damit rechnen können, daß unser Volk uns bereitwillig bei der Verwirklichung unserer Vorhaben folgen wird. Es könnte ja sein, daß wir uns in gefährlichen Illusionen wiegen.

"Diese Befragung könnte weiter, falls sie positiv ausgehen sollte, unseren Verbündeten gewisse Zweifel nehmen, die sie vielleicht in die Bereitschaft unseres Volkes setzen, ihren strategischen Vorstellungen zu folgen. Im negativen Falle könnte es für sie eine Warnung sein und auch sie veranlassen, ihre strategischen Vorstellungen neu und realistischer zu durchdenken. Beides wäre von Vorteil für alle." (S. 1222)

Damit war die Position der SPD treffend charakterisiert. Gerade wenn man Schmid's Ausführungen auf die aktuelle Situation, den Streit um die Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen bezieht, kann man die Empfindung haben, daß er damit eine überzeugende, auch heute noch gültige Begründung

für die Durchführung einer Volksbefragung gegeben hat. Volksbefragung: eine Sache, ganz und gar legitim.

Aber auch legal? Rasner antwortet als Sprecher der CDU/CSU ganz aus dieser Fragestellung heraus. Auf Schmid's ethische und politische Begründung der Volksbefragung geht er überhaupt nicht ein, sondern stützt seine Ablehnung des SPD-Antrags ausschließlich auf verfassungsrechtliche Bedenken: "Wir wollen keine Experimente", ruft er aus, "vor allen Dingen nicht an unserer Verfassung! Es eignet sich wahrlich nichts weniger zu Manipulationen aus parteitaktischen Überlegungen als gerade unser Grundgesetz." Dann führt er seine Zuhörer zurück zum Kern der Debatte im Parlamentarischen Rat und greift jene Formel auf, die wir im vorherigen Abschnitt kennengelernt haben. "Der Schöpfer des Grundgesetzes, der Parlamentarische Rat", sagt Rasner, "hat sich seinerzeit mit den Stimmen der SPD betont vom Gedanken einer plebiszitären Demokratie distanziert." Carlo Schmid ruft dazwischen: "Befragung ist doch kein Plebiszit!" Und Rasner fährt fort: "Ich komme schon darauf. Der Parlamentarische Rat hat sich für eine repräsentative Demokratie ausgesprochen, d.h. für die Vertretung des Volkswillens durch das Parlament." Dann zitiert er den "heutigen Bundespräsidenten Professor Heuss, der nun wahrlich mit großem Recht Volksbegehren und Volksentscheid so treffend als eine 'Prämie für Demagogen' gekennzeichnet hat." (S. 1223)

Nun sage zwar die sozialdemokratische Fraktion, es handle sich bei ihrem Antrag gar nicht um ein Volksbegehren und einen Volksentscheid, sondern um eine rechtsunverbindliche Volksbefragung (Zwischenruf Carlo Schmid: "Rechtlich unverbindlich, aber moralisch bedeutsam!"). Das aber mache die Sache "nur noch schlimmer. Denn die Verfassung der Weimarer Republik kannte zwar Volksbegehren und Volksentscheid, aber die Einführung der Volksbefragung durch ein Gesetz vom 14. Juli 1933 blieb ausgerechnet Adolf Hitler, dem Verfas-

sungsbrecher, vorbehalten." Die CDU/CSU, so Rasner zum Schluß, wolle jetzt am 18. April noch nicht in die Diskussion des SPD-Antrages einsteigen, sondern den Antragstellern noch eine Woche Zeit lassen und damit die Hoffnung verbinden, daß sie sich "schließlich doch noch besinnen und von diesem Anschlag auf die Verfassung Abstand nehmen." (S. 1224)

Damit waren die Fronten in ihrer grundsätzlichen Argumentationsrichtung abgesteckt. Offen blieb aber zunächst noch, wie die CDU/CSU ihre Ablehnung der Volksbefragung verfassungsrechtlich begründen wollte. Dies zu tun übernahm dann (in der ersten Beratungsrunde am 24. April) der junge Abgeordnete Dr. Rainer Barzel.

Dr. Menzel, den wir schon kennen aus den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, übernahm zunächst nochmals die ausführliche Begründung des Antrags seiner Partei. Er fragte: "Wo soll denn eigentlich bei unserem Gesetzentwurf ein Verstoß gegen das Grundgesetz liegen? Unser Gesetzentwurf über die Volksbefragung", so wiederholt er, was schon Carlo Schmid festgestellt hatte, "hat überhaupt nichts mit Volksbegehren und Volksentscheid zu tun. Wer behauptet, daß das dem Sinne nach das gleiche sei, kann doch nur die Öffentlichkeit täuschen wollen." (S.1415 f.)

Dann holt sich Menzel Schützenhilfe, indem er auf den Grundgesetz-Kommentar des Verfassungsrechtlers Andreas Hamann hinweist, der bereits 1956 eindeutig feststellt, daß Volksbefragungen zulässig seien (S. 1417; die entsprechende Stelle bei Hamann lautet: "Es wäre abwegig, die Nichtzulassung von Plebisziten als wesentlichen und tragenden Satz unserer Verfassungsordnung anzusehen; hieraus kann vielmehr nur entnommen werden, daß Plebiszite als Akte staatlicher Willensbildung in amtlicher Form unzulässig sind; Volksbefragungen zur Meinungsforschung können vielmehr durch einfaches Gesetz beschlossen werden." Zitiert nach A. Hamann/H. Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrep. Deutschland, 3. Aufl., Neuwied 1970).

Aber Hamann begründet seine These mit keinem Wort - sie bleibt eine reine Behauptung. An dieser Stelle wird dann deutlich, warum die SPD mit ihrem Antrag letztlich scheitern mußte. Die CDU stellte sich ganz konsequent auf den Legalitäts-standpunkt und wies nach, daß eine amtlich veranstaltete Volksbefragung, die ja ihrem Wesen nach rechtlich unverbindlich bleiben muß, nicht in Einklang zu bringen ist mit der Grundidee der Volkssouveränität, auf der die demokratische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland aufbaut. Die SPD wollte das Volk als politisches Druckmittel ins Spiel bringen, aber ohne dem Volk selbst wirklich die Entscheidung in die Hand zu geben. Mit der Volksbefragung kam sie auf einen Gedanken, der - im Bilde gesprochen - ein Zwitter ist, weder Fisch noch Fleisch. Das Grundgesetz aber kennt nur - komplementär gedacht - die beiden eindeutigen Wege der repräsentativen und der direkten Demokratie, wobei freilich zunächst nur die Spielregeln für das parlamentarische System ausgestaltet wurden.\*

1958 war dann aus den politischen Entwicklungen der ersten zehn Jahre der neuen Republik eine Situation entstanden, die eigentlich als eine deutliche Herausforderung hätte erkannt werden müssen, nun die rechtsstaatlichen Voraussetzungen

---

\*) 1976 ist durch die Änderung des GG-Artikels 29 (Neugliederungsfrage) insofern ein neuer Aspekt hinzugetreten, als seither für den speziellen Fall der Änderung von Bundesländergrenzen außer Volksbegehren und Volksentscheid auch Volksbefragungen vorgeschrieben sind. Seither leitet der Grundgesetz-Kommentar von Maunz/Dürig/Herzog daraus die Schlußfolgerung ab, daß die Anwendung des Prinzips der Volksbefragung auf andere als durch die Verfassung bereits ausdrücklich bestimmte Sachverhalte eines verfassungsändernden Gesetzes bedürfe, weil sich die Volksbefragung wegen der "moralisch-politischen Verbindlichkeit ihres Ergebnisses in ihrer Stringenz von einer verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit kaum unterscheidet." Hier muß man sich natürlich fragen, worin sie sich dann überhaupt noch vom Volksentscheid unterscheidet. Genau dieser Punkt spielte in der Debatte 1958 eine ausschlaggebende Rolle. Mit den Positionen der Grundgesetzkommentare hinsichtlich der hier erörterten Grundfrage, die sich aus Art. 20, Abs. 2 ergibt, setzen wir uns an späterer Stelle noch genauer auseinander.

dafür zu schaffen, daß auch der zweite Weg, der direktdemokratische zu beschreiten wäre.

Aber wie die Debatte zeigt, wollten dies weder die Oppositions- noch die Regierungsparteien. Selbst wenn man davon ausgeht, daß "Volksentscheide und Volksbegehren natürlich nicht ohne Verfassungsänderung möglich sind" (Menzel, SPD, S. 1417), so hätte ja genau dies 1958 geschehen können. CDU und SPD hätten mit Zweidrittelmehrheit ein entsprechendes Gesetz beschließen können und die entsprechende Bundesratsmehrheit hätte es dann auch gegeben. Aber das wollten ja weder die einen noch die andern, obwohl doch gerade dieses die Synthese gewesen wäre zwischen der politischen und ethischen Argumentation der Sozialdemokraten und der rechtsstaatlichen Argumentation der Christdemokraten.

So war es schließlich für den Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Dr. Rainer Barzel, ein Leichtes, die im entscheidenden Argument legalistisch begründete Ablehnung einer Volksbefragung überzeugend und - wie wir meinen - auch heute noch gültig vorzutragen.

Barzel sagt gleich eingangs seiner Rede, niemand von der CDU/CSU behaupte, "daß es undemokratisch" (also verfassungswidrig) "sei, eine Ausweitung des plebiszitären Charakters unseres Grundgesetzes zu fordern." (1421) Der Vorwurf eines "Anschlages auf die Demokratie" beziehe sich nicht auf dieses, sondern auf den konkreten Antrag der SPD, dem die Verfassungswidrigkeit allerdings "auf der Stirn geschrieben" stehe. (1421) Warum? Barzel: "Unser Volk ist nach dem Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes der Souverän. Es ist eine undemokratische Zumutung, amtlich das ganze Volk zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung aufzufordern. Wenn sich der Souverän äußert, dann entscheidet er auch. Es blieb Herrn Hitler vorbehalten, durch Reichsgesetz vom 14. Juli 1933 das Rechtsinstitut der Volksbefragung in unser öffentliches Leben einzuführen. Hören Sie jetzt zu! Das war nämlich sehr konse-

quent von ihm gedacht. Jetzt war nicht mehr das Volk, sondern - machtpolitisch - er, der Herr Hitler, der Souverän. Also entschied er, und das Volk wurde nur unverbindlich und unter Terror befragt. Die Volksbefragung ist kein Rechtsinstitut für eine demokratische Verfassung; sie paßt nur in die Diktatur. Es wäre mit dem demokratischen Prinzip unvereinbar, wenn der Wille des Volkes nur unverbindliche Richtschnur wäre. Volksbefragung ist in der Demokratie tatsächlich Volksentscheid.

"In der Demokratie ist das Volk der Souverän. Den Souverän befragt man nicht unverbindlich um seine politische Meinung. Wenn sich das souveräne Volk amtlich äußert, so entscheidet es auch. Wir haben zu viel Respekt vor unserem Volk, als daß wir es nur zu unserer Information unverbindlich befragten. Unser Volk ist Souverän, nicht Orakel und nicht Hampelmann.

"Der Entwurf der SPD ist also verfassungswidrig. Er könnte nach geltendem Verfassungsrecht nur angenommen werden, wenn zuvor das Grundgesetz entsprechend geändert bzw. ergänzt würde. Aber einen solchen Antrag haben Sie nicht vorgelegt. Wir sind nicht bereit, die Volksbefragung als neues Rechtsinstitut in unser Grundgesetz aufzunehmen, weil rechtsstaatliche, mittelbare Demokratie und unverbindliche Volksbefragungen sich vertragen wie Feuer und Wasser." (S. 1426 f.)

Obwohl der weitere Verlauf der Debatte keinen Zweifel daran aufkommen läßt, daß die CDU damals ganz sicher nicht bereit gewesen wäre, mit der SPD anstatt eines Gesetzes für Volksbefragungen ein solches für Volksabstimmungen zu verabschieden, muß man trotz des Eindrucks einer gewissen Doppelzüngigkeit in Barzels Rede anerkennen, daß er die Argumentation wirklich bis an den entscheidenden Punkt herangeführt hat. Aus dem Grundgedanken der Volkssouveränität und der elementaren Ausformung derselben durch GG Art. 20, 2 folgt in der Tat die Unvereinbarkeit dieses Fundaments mit dem Zwitter der Volksbefragung. Aber innerhalb der Logik, auf welcher Barzel seine Argumentation aufbaut, liegt - er selbst

spricht es sogar aus -, daß es durchaus verfassungskonform wäre, die Einführung des Volksentscheids zu erwägen. An die Adresse der SPD gerichtet, sagt Barzel am 24. April 1958: Sie stellen den falschen Antrag!

Warum ist die SPD darauf nicht eingegangen? Sofort wäre die Waffe der CDU, mit der sie auch diesen Kampf für sich entschied, stumpf gewesen. So jedoch konnte sie abermals politisches Kapital schlagen aus dem Schema: Hier die Verteidiger von Recht und Ordnung, dort jene, die schon zum "Anschlag auf unsere Demokratie" ausgeholt und zu einem heimtückischen "Versuch der Entmachtung des Parlaments" angesetzt haben. (1427)

Warum hat die SPD diese Herausforderung nicht ergriffen? War ihr Vorstoß doch nichts anderes, als ein parteitaktisches Manöver und keineswegs der Vorläufer jener Devise, die ein weiteres Jahrzehnt danach Willy Brandt in seiner ersten Regierungserklärung in die Worte faßte: "Mehr Demokratie wagen"?

Die CDU wollte 1958 natürlich nicht die Säule der direkten Demokratie errichten. Barzels Hinweis, es werde der falsche Antrag gestellt, trifft zwar verfassungsrechtlich genau ins Schwarze, aber er war ja politisch nicht ernstgemeint. Da wird dadurch bestätigt, daß alle übrigen Sprecher der Regierungsparteien viel Zeit darauf verwandten, durch ständigen Rückgriff auf die Diskussionen im Parlamentarischen Rat darzutun, daß "die Schöpfer des Grundgesetzes ihre Entscheidung für eine nahezu reine Form der repräsentativen Demokratie aus wohl-erwogenen politischen Gründen gefällt haben", so der damalige Bundesminister des Innern, Dr. Gerhard Schröder. "Die unmittelbare Demokratie, der Volksentscheid und ebenso das Volksbegehren, ist beschränkt aus die Fragen der Neugliederung", behauptet Dr. Jaeger (CSU). "Man wollte nach Möglichkeit das Volk nur in den Wahlen zum Bundestag entscheiden lassen und hat deshalb die unmittelbare Demokratie, die die Weimarer Republik kannte, aus dem Grundgesetz eliminiert." (S. 1448)

"Anders können Sie die Demokratie, zumal im Massenzeitalter und in größeren Räumen, auch gar nicht aufbauen. Sie müssen sie darauf aufbauen, daß Männer und Frauen für eine bestimmte Zeit mit der Vollmacht der Entscheidung für das Volk beauftragt werden." (1449) Und: "Mit diesem Weg der Volksbefragung wird die Demokratie zur Demagogie und am Ende zur Anarchie, wo dann wieder der Ruf nach dem starken Mann ertönt. Man spielt nicht mit dem Volk, man spielt nicht mit den Leidenschaften des Volkes und man appelliert nicht an der Gewissen, wenn man bloß an das dumpfe Gefühl appellieren will! Hier hat unser Bundespräsident als Abgeordneter des Parlamentarischen Rates jenes Wort gesagt, das man nicht oft genug wiederholen kann: daß diese Volksgesetzgebung die Prämie für jeden Demagogen ist; und wenn es beim Volksentscheid der Fall ist, ist es bei der Volksbefragung genauso, denn der Abstimmungskampf ist in beiden Fällen genau der gleiche." (S.1452)

Da begegnen wir also wieder all den Klischees, die zehn Jahre zuvor im Parlamentarischen Rat gezimmert wurden. Keines fehlt. Ja das Ganze wird schließlich noch gepfeffert mit einer kräftigen Dosis Antikommunismus: "Die Volksbefragung ist der erste Weg, von dem wir nur wissen, daß er in das Dunkle, in das Rote, am Ende in das Knallrote führen wird. Die Volksbefragung über politische Grundsatzprobleme ist ein Trojanisches Pferd der Kommunisten. Die Kommunisten wünschen seit einem halben Jahr die Volksbefragung, denn sie wissen, Volksbefragung ist der Weg zur Volksdemokratisierung. Deshalb widersprechen wir dem Atomplebiszit, in dem wir ein Attentat auf die Verfassung sehen. Wir wollen keine Experimente nach außen und keine Experimente nach innen, keine Experimente in der Frage der Sicherheit und schon gar keine Experimente in der Frage unserer freiheitlichen Rechtsordnung, unserer Verfassung!" (1456)

Die CDU/CSU-Regierung verfolgte also in dieser Debatte eine Doppelstrategie: Politisch schürte sie kräftig die Angst vor

dem Kommunismus; aus ihrer "Politik der Stärke" ergab sich zwangsläufig eine Politik der Aufrüstung. Aber für immer mehr Menschen war der Bogen überspannt, als dies auch "atomare Bewaffnung der Bundeswehr" heißen sollte. Als die SPD dann in dieser Situation wissen wollte, ob die Mehrheit der Bevölkerung auch dieses Vorhaben noch guthieß und dazu die amtliche Feststellung der Mehrheitsverhältnisse durch eine Volksbefragung anstrebte, konterten die Regierungsparteien mit dem verfassungsrechtlichen Argument, eine solche Volksbefragung sei grundgesetzwidrig. Was Rainer Barzel in seiner Begründung auch tatsächlich nachweisen konnte. Mit der mehrmals wiederholten Erinnerung an die Beratungen des Parlamentarischen Rates gab man aber zugleich zu erkennen, daß man den verfassungsrechtlich jederzeit möglichen Ausweg aus dem Dilemma, nämlich ein Volksentscheidsgesetz zu verabschieden, nicht öffnen wollte. Der letzte Unions-Sprecher in der Sitzung vom 25. April 1958, Dr. Wilhelmi, unterstrich nochmals, daß es sich "nach dem Grundgedanken, der im Grundgesetz zum Ausdruck kommt, um die allgemeine Ablehnung des plebiszitären Prinzips" handele.(S.1476) Dennoch, so ergibt es sich, wenn man die Wortprotokolle genau analysiert, war die Tür für eine Verfassungsänderung, also für den Beschluß eines Volksabstimmungsgesetzes, von der CDU/CSU nicht definitiv zugeschlagen worden. So beschloß Dr. Wilhelmi denn auch seinen Redebeitrag mit den folgenden bemerkenswerten Sätzen:

"Nehmen wir an, es ging, man könnte in dieser Beziehung ein verfassungsänderndes Gesetz machen. Dann könnte man sicherlich nicht ein Gesetz ad hoc machen, d.h. für einen bestimmten Fall. Das hat das Bundesverfassungsgericht schon in einer Entscheidung festgelegt. Es hat ausdrücklich festgelegt, daß es niemals möglich ist, eine Verfassung aus einem bestimmten ad hoc gegebenen Anlaß zu ändern. - Sie werden ja nicht so töricht sein, einen Antrag zu stellen, wir sollten die Verfassung ändern; denn dann würden Sie ja zugeben, daß Sie

selber der Ansicht sind, daß der Gesetzentwurf verfassungswidrig ist. Also diesen Antrag erwarte ich aus Ihren Reihen gar nicht. Ich erwähne das nur, weil ich es für völlig abwegig halte, zu der hier allein zu entscheidenden Frage, ob die Volksbefragung zulässig ist oder nicht und ob sie rechtspolitisch erwünscht ist oder nicht, immer wieder den konkreten Fall in die Debatte zu ziehen. Wenn wir hier sachlich diskutieren wollen, müssen wir über die Sache selbst diskutieren." (S.1476)

Doch die SPD nahm die Herausforderung nicht an. Ihr Sprecher Dr. Greve zum Beispiel ließ erkennen, daß er Barzels Argumentation gar nicht begriffen hatte. Das geht aus der folgenden Passage seiner Rede hervor, wo er sich darauf bezieht, daß gesagt worden sei, "die repräsentative Demokratie lasse eine Volksbefragung deswegen nicht zu, weil diese ihrem Wesen widerspreche." "Weil sie nicht in das System der Demokratie paßt!", ruft Rainer Barzel dazwischen. Darauf Dr. Greve: "Herr Dr. Barzel, wie können Sie so etwas sagen, daß die Volksbefragung nicht in das System der Demokratie paßt! Das ist doch schlechterdings unmöglich. Dann ist die Schweiz überhaupt keine Demokratie, wenn die Volksbefragung nicht in eine Demokratie hineinpaßt. Sie können sagen: Wir wollen auch heute die Volksbefragung nicht in unserer Demokratie haben. Das können Sie sagen, Sie können die Volksbefragung aus politischen Gründen ablehnen; das gebe ich Ihnen doch alles zu. Aber Sie können bei unserer heutigen Verfassungssituation nicht einfach ex cathedra erklären: Die Volksbefragung ist unzulässig. Es handelt sich hier nicht um eine Angelegenheit, die ex cathedra gelöst werden kann, sondern es handelt sich um eine Frage, über die man völlig verschiedener Auffassung sein kann. Ich wäre begierig, nicht nur zu erfahren, welche Auffassung Sie haben, sondern auch, mit welchen Argumenten Sie Ihre Auffassung stützen." (S. 1463)

Nun, Barzel hatte ja seine Argumente schon ausführlich dargelegt. Greve hatte die Sache offenbar verschlafen. Und auch

zwischen der ersten und der zweiten Beratung des sozialdemokratischen Antrags, also zwischen dem 24./25. April und dem 13. Juni 1958, hat in der SPD offenbar niemand begriffen, daß und warum die CDU recht hatte mit ihrer Auffassung, daß das Prinzip der Volksbefragung tatsächlich mit dem Wesen der Volkssouveränität, mit dem Wesen der Demokratie, wie es der Artikel 20, Abs. 2 und 3 klassisch zum Ausdruck bringt, nicht vereinbar und folglich verfassungswidrig und daß dies keineswegs eine Sache ist, "über die man völlig verschiedener Auffassung sein kann."

Und so muß sich Barzel in der abschließenden Debatte am 13. «Juni nicht mit einer neuen Position der SPD auseinandersetzen. Er braucht nur nochmals zusammenzufassen, was er schon am 24. April erläutert hatte: Man kann zu keinem klaren Urteil über das vorliegende Problem kommen, solange man die Begriffe Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung vermischt. Barzel sagt abschließend:

"Der Volksentscheid ist nach unserem Grundgesetz eine Abstimmung des Volkes, durch die unmittelbar eine Frage geregelt wird." Freilich, so deutet Barzel die Verfassung, "der Volksentscheid ist nur für die Fragen der innergebietlichen Neuordnung vorgesehen. Das Volksbegehren ist nach unserm Grundgesetz das Auslösen einer Initiative unmittelbar durch das Volk selbst; es ist wiederum nur für die Fragen der innergebietlichen Neuordnung vorgesehen. Diese beiden Rechtsinstitute galten in der Weimarer Verfassung auch. Sie hatten einen weiteren Anwendungskreis.

"Dagegen ist die Volksbefragung von Hitler in Deutschland eingeführt worden. Art. 118 (seit 1976 auch Art. 29, Abs. 4-6, d. Verf.) des Grundgesetzes sieht sie für einen Ausnahmefall der innergebietlichen Neuordnung vor. Dieser Art. 118 ist vom Bundesgesetzgeber ebenso wie vom Bundesverfassungsgericht immer als ein Volksentscheid angesehen worden, weil in der Demokratie das Volk der Souverän sei, und der Souverän entscheide, wenn immer er sich äußere.

Die Volksbefragung im Sinne des Gesetzentwurfes der SPD - also die unverbindliche-, die sogenannte unverbindliche informatorische Befragung des Volkes über eine politische Grundsatzfrage - dieses Rechtsinstitut gibt es nach dem Grundgesetz aus guten Gründen nicht. Ob es durch Ergänzung des Grundgesetzes eingeführt werden könnte, ist in der Staatslehre strittig. Aber ein solcher Antrag liegt nicht vor." (S. 1714 f.)

Der, der vorlag, wurde schließlich abgelehnt mit 215 zu 123 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Doch der, auf den die Gedankengänge immer zuliefen, der Antrag, der parlamentarischen Demokratie durch Volksbegehren und Volksentscheid die unmittelbare an die Seite zu stellen, blieb aus, blieb aus bis auf den heutigen Tag. Obwohl doch schon 1958 alles dafür sprach, diesen von Parlamentarischen Rat seinerzeit aus gewissen verständlichen Gründen noch nicht entfalteteten, aber doch klar im Grundgesetz veranlagten Keim zur Ausführung zu bringen. Denn schon 1958 war doch das demokratische System in der Bundesrepublik so gefestigt, daß man mit Gründen von den Befürchtungen, die zehn Jahre vorher vielleicht noch etwas für sich haben mochten, eigentlich ernsthaft nicht mehr sprechen konnte.

Wie großartig in diesem Sinne gerade auch die Darlegungen des brilliantesten Sprechers der sozialdemokratischen Fraktion in der 58er Debatte, Dr. Adolf Arnolds, waren sei als Oberleitung zum abschließenden Abschnitt dieser unserer Begründungen für ein jetzt fälliges Bundesabstimmungsgesetz aufgezeigt.

Zwar hatte auch er nicht verstanden, daß das Hauptargument der Regierungsparteien nicht war, die SPD zu verdächtigen, sie fordere eine direktdemokratische Entscheidung des Volkes. Deshalb meinte auch er, nochmals betonen zu müssen, daß das, "was wir verlangen oder was wir beantragen mit plebiszitärer Demokratie überhaupt nichts zu tun hat, weil dabei das Volk die eigene Initiative hätte." Das wollte ja die SPD wirklich nicht; sie wollte es damals noch nicht, weil wohl auch sie noch

immer das freilich historisch unzureichend begründete Mißtrauen gegenüber plebiszitär verwirklichter Volkssouveränität hegte (es ist bis heute eines der geschichtsträchtigsten Fables convenues, daß die "bitteren Erfahrungen von Weimar" auch wegen der damals möglichen Volksgesetzgebung mitbestimmt worden seien. Wenn man nicht müde wird, die Floskel von der "Prämie für Demagogen" zu zitieren, so möge man doch nicht verdrängen, daß der Demagoge Hitler mitnichten durch einen Akt der plebiszitären Demokratie an die Macht gekommen ist, sondern durch die Organe der repräsentativen, durch das Ermächtigungsgesetz, dem ja auch, wir sagten es bereits - aber die Wiederholung kann nicht schaden -, jener Theodor Heuss zugestimmt hat, der der Erfinder der griffigen Formeln gegen das Plebiszit ist. Andererseits ist von ihm nichts bekannt, jedenfalls nichts, was sich so handlich verbreiten ließe und zeigen würde, welch schlimmer Fehler es war, Hitlers Diktatur parlamentarisch zu sanktionieren!).

Um so erstaunlicher ist es zu vernehmen, mit welchem Engagement Adolf Arndt in seinem Redebeitrag die Grundidee der Demokratie ins Bewußtsein hebt. "Demokratie", sagt Arndt, "läßt sich sehr einfach erklären als die Selbstbestimmung mündiger Menschen. Es ist die Aufgabe einer jeden Demokratie, für die bestmögliche Verwirklichung dieser Selbstbestimmung mündiger Menschen zu sorgen. Darin beruht, wie der Schweizer Staatsrechtslehrer Kaegi sagt, die Würde der Demokratie, weil sie an die Würde des Menschen appelliert und ihm die Selbstbestimmung oder die Teilhabe an der Selbstbestimmung auch in den schwierigsten Fragen gibt.

"Es geht bei der Demokratie um die Selbstbestimmung mündiger Menschen und um die bestmögliche Verwirklichung dieser Selbstbestimmung und dieser Teilhabe an der Selbstbestimmung. Das hört aber nicht etwa in der Weise auf, daß nun der Wähler zwischen den Wahlen in den Ruhestand tritt. Wenn etwas den innersten Kern des Demokratischen verletzt, dann ist

das ein Satz, den Sie, Herr Dr. Barzel, kürzlich, am 20. April, in der 'Welt' veröffentlicht haben und auf den im Untergrund die ganzen Reden (der CDU/CSU) gestimmt waren. Dieser Satz heißt: 'In unserem Grundgesetz ist ganz klar zum Ausdruck gebracht, daß sich die Willensbildung des Volkes darauf beschränkt, in freien und geheimen Wahlen die Abgeordneten für das Parlament zu wählen.'

"Nein! sage ich Ihnen. Nein! Die Willensbildung des Volkes hört nicht einen Tag auf. Die Willensbildung, die Meinungsbildung ist ein unaufhörlicher Prozeß, durch den das Volk zu sich selber kommt, durch den es seinen Staat integriert. Das vollzieht sich unentwegt und vollzieht sich auch als Bildung der öffentlichen Meinung. Weder der Prozeß der Willensbildung noch der Prozeß der Meinungsbildung können in einer Demokratie auch nur einen Augenblick dergestalt aufhören, daß der Wähler zugunsten der Abgeordneten abdankt." (S.1496 f.)

Besser, überzeugender kann man das demokratische Prinzip nicht begründen. Aber was nützt die schöne Rede von der Demokratie als den Selbstbestimmung mündiger Menschen, wenn nicht zugleich das Prinzip der bestmöglichen Verwirklichung dieser Selbstbestimmung, der Volksentscheid, ins Bewußtsein gehoben und verfassungsrechtlich realisiert wird! Dieses Prinzip ist doch die Synthese der streng rechtsstaatlichen Argumentation Barzels und der CDU einerseits und der fundamentaldemokratischen Argumentation Arndts und der SPD! Beides kann nur in der direkten Demokratie durch Volksbegehren und Volksentscheid auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Warum redete man 1958 so unvermittelbar aneinander vorbei?

Man wollte wohl diese Konsequenz, den Schritt in die mündige Demokratie durch die verfassungsrechtliche Regelung des Volksentscheids aus politischen Gründen nicht. Ob es nur die noch immer virulenten Ängste waren, daß das Volk vielleicht doch wieder "demagogischen Einflüssen" zum Opfer fallen

könne oder ob es letztlich nur darum ging, im Staatsleben die alleinige Macht der Parteien zu verteidigen, wird sich nie klären lassen. Jedenfalls widersprach keine Seite des "Hohen Hauses", als der Sprecher der FDP, Dr. Bucher, in dankenswerter Offenheit erinnerte, daß der Artikel 20 des Grundgesetzes "von Wahlen und Abstimmungen" spreche und daß dieser Artikel 20 nach den Bestimmungen des Artikels 79, Abs.3 sogar unabänderlich sei. Schon das gestatte den Schluß, "daß so etwas möglich ist. Ich glaube, darüber sind wir uns einig." Aber "ich glaube, wir alle hier, auch die Antragsteller, wollen kein Plebiszit." (S. 1434)

Wozu Dr. Greve für die SPD am Schluß seiner Rede (am 25.4.58) die CDU aufforderte "Sagen Sie doch, das nimmt Ihnen keiner übel, Sie wollen die Sache (also die Volksbefragung) aus politischen Gründen nicht." -, das traf zwar gewiß nicht den Kern der Unions-Position, deren verfassungsrechtliche Bedenken ja nicht bloß ein Vorwand, sondern in der Sache durchaus begründet waren. Aber auf den fundamentalen Punkt des Volksentscheids bezogen, hätte dieser Satz die Einstellung des gesamten Parlaments richtig wiedergespiegelt. Gegen den Volksentscheid gab und gibt es überhaupt keine verfassungsrechtlichen Argumente. Man kann die direkte Demokratie nur politisch ablehnen. Man konnte sie nur politisch ablehnen und man hat sie politisch abgelehnt. Kann man das auch heute noch? Wird man es auch heute wieder versuchen? Mit welchen Argumenten? Wir sind gespannt!

Nach der Debatte 1958 verschwand das große Thema des Verhältnisses der parlamentarischen zur plebiszitären Demokratie wieder ganz aus der öffentlichen Diskussion. An den Schulen und Universitäten wurde gelehrt, nach dem Willen der Verfassung sei unsere "freiheitliche demokratische Grundordnung" ausschließlich als die Form der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Und so stand es auch fast ausnahmslos in

den Büchern der Wissenschaft. Man kann bis auf den heutigen Tag diejenigen staats- oder verfassungsrechtlichen Publikationen an einer Hand zusammenzählen, welche die innere Logik des Artikels 20 GG konsequent und unvoreingenommen nachzeichnen. Nur wenige haben erkannt, was der Staatsrechtler Nawiasky im Zusammenhang mit der Bundestagsdebatte 1958 damals in der Osternummer der "Süddeutschen Zeitung" schrieb: "Wenn es schon in Art. 20 des Grundgesetzes heißt: 'Die Staatsgewalt wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung ausgeübt', so ist damit doch die generelle verfassungsmäßige Grundlage für eine durch einfaches Durchführungsgesetz zu regelnde Mitwirkung des Volkes vorgesehen und legitimiert."

Nawiasky hatte erkannt: Die generelle Grundlage für eine Demokratie der direkten Partizipation des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen ist im Grundgesetz vorgesehen und könnte durch ein einfaches Durchführungsgesetz legitimiert, d.h. handhabbar gemacht werden. Es bedürfte dieses also keineswegs einer Verfassungsänderung. Aber zu dieser Einsicht sind nur wenige Wissenschaftler gekommen und in keinem einzigen Sozialkundebuch für den Schulunterricht ist jemals auch nur eine Andeutung in dieser Richtung gemacht worden. Alle die großen Grundgesetzkommentare - Maunz/Dürig, Mangoldt-Klein, der Bonner Kommentar, Münch, Hamann/Lenz, Leibholz/Rinck und Schmidt-Bleibtreu - nehmen natürlich zur Kenntnis, daß es im GG Art. 20,2 heißt, die Staatsgewalt werde vom Volk unmittelbar in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Aber "Abstimmungen" seien nur vorgesehen für die "sachlich eng begrenzten und zeitlich befristeten Fälle von Volksbegehren und Volksentscheiden im Zuge der Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 28 und 118" (letzterer ist mit der Baden-Abstimmung 1970 erloschen; so bei Mangoldt/Klein S. 597). Während der zitierte Kommentar immerhin noch der Meinung ist, "Volksbegehren

und Volksentscheide über Gesetze könnten durch Verfassungsänderung eingeführt werden" (a.a.O., S. 597), behaupten Maunz/Dürig, daß "aus der Spärlichkeit und der inhaltlichen Enge dieser Ausnahmebestimmungen (des Art. 29) in der Tat geschlossen werden" müsse, daß das Grundgesetz "in seiner gegenwärtigen Fassung andere Formen der plebiszitären Demokratie auf Bundesebene ausschließt" (bei Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Lieferung Juni 1978, S.48).

"Meine Damen und Herren, wenn Sie diese Auffassung vertreten, daß mit 'Abstimmungen' nach Art. 20 Abs. 2 unseres Grundgesetzes nur die Abstimmungen über die Abgrenzung der Länder in der Bundesrepublik gemeint sind, dann sagen Sie mir bitte, warum Sie diese Auffassung vertreten und wo Sie für diese Auffassung Stützen finden, rechtliche Stützen." So faßte Dr. Greve (SPD) diesen Punkt in der 58er Debatte präzise ins Auge. Er bekam keine Antwort. Er konnte keine Antwort bekommen, weil es auf diese absurde Behauptung keine begründende Antwort gibt - es sei denn man wolle mit Maunz/Dürig das Abgeleitete - die sog. "Ausnahmebestimmungen" - dem Rechtsprinzip der "Abstimmungen" selbst überordnen, was dann aber keine "rechtliche Stütze" der Behauptung ist, sondern diese gerade ad absurdum führt.

Aber Greve selbst gab eben nicht die Antwort, die offenbar zu einfach ist, als daß Wissenschaftler und Politiker, einmal der Verwirrung der Begriffe zum Opfer gefallen, sie noch finden könnten. An einer Stelle in Greves Rede möchte man meinen, er habe den Durchblick gewonnen, als er - darin mit Barzel übereinstimmend - sagt, "daß Volksbefragungen ihrem Wesen nach etwas anderes sind als Volksbegehren und Volksentscheid." (S.1465) Aber schon der nächste Satz zeigt, daß er die Sache doch nicht durchschaut. Wenn er nämlich meint, gerade weil es sich bei dem SPD-Antrag ja "bloß um eine informative oder konsultative" Angelegenheit handele, die "keine Rechtswirkung etwa gar gesetzmäßiger Art mit sich bringe", sei die

beantragte Volksbefragung zulässig, wird deutlich, daß er die genau falsche Schlußfolgerung aus dieser Tatsache zieht. In dieser Passage kommt nochmals das ganze Unvermögen zum Ausdruck, die Logik des Artikels 20, 2 zu verstehen. Man muß diese immanente Logik klar unterscheiden von den Kommentaren, die wir schon kennengelernt haben aus den Diskussionen des Parlamentarischen Rates und die - was auch Maunz/Dürig einräumen - doch deutlich "den Stempel der unmittelbaren Nachkriegsjahre" trugen (a.a.O., S. 47). Daß diese Deutungen in der Folge dann sogar die grundlegenden Begriffszusammenhänge des Verfassungstextes selbst so massiv überlagerten, daß sie ihrem Wesen nach sogar verloren gingen, ist die Ursache der ganzen Verwirrung, die noch immer anhält.

Denn wie sonst hätten jetzt Leute, die in der sozialdemokratisch-sozialistischen Tradition stehen, auf den Gedanken verfallen können, die beabsichtigte Stationierung neuer amerikanischer atomarer Mittelstreckenraketen u.a. durch eine Volksbefragung zu verhindern (man brachte diese Idee übrigens erst ins Spiel, nachdem demoskopische Umfrageergebnisse bekannt wurden, daß die Mehrheit der bundesdeutschen Wähler gegen die Stationierung im Herbst sei, obwohl diese Mehrheit am 6. März eine neue Regierung gewählt hatte, die keinen Zweifel daran aufkommen ließ, daß sie stationieren werde, wenn es bei den Genfer Verhandlungen bis Herbst 83 zu keinem Ergebnis komme). Man kann nur noch staunen, wenn man zum Beispiel in der Petitionsschrift des (sozialistisch orientierten) Komitees für Grundrechte und Demokratie e.V. liest, eine konsultative Volksbefragung werde deshalb gefordert, "weil es nach der Verfassung eine den Gesetzgeber bindende Volksabstimmung nicht geben kann." Mit dieser Ansicht stehen die Verfasser ohne Zweifel an der Spitze der konservativsten Verfassungsinterpreten, wenn sie meinen, daß es nach der Verfassung die Volksabstimmung nicht nur nicht gibt, sondern gar nicht "geben kann". - "Wo finden Sie", so möchte man mit Dr. Greve

aus 1958 fragen, "für diese Auffassung Stützen, rechtliche Stützen"? Zumal es doch an anderer Stelle der Petitionsbegründung heißt, "ein parlamentarischer Absolutismus (sei) auch im Grundgesetz nicht vorgesehen;" was richtig ist. Aber eben in der Weise, daß das Grundgesetz ganz aus dem Wesen der Sache heraus die beiden Formen der repräsentativen und der direkten Demokratie nebeneinander stellt, dann freilich bisher lediglich die Ordnungen der ersteren regelt.

Man fragt sich, wie es möglich sein konnte, sich auf den Holzweg einer Volksbefragung einzulassen und diese Forderung dann auch noch mit Ansichten begründen zu wollen, die schon in der 58er Debatte als unhaltbar nachgewiesen wurden. Wie kann man 25 Jahre danach erneut behaupten, "dem Grundgesetz entsprechend berühre das Ergebnis der geforderten konsultativen Volksbefragung nicht die dem Deutschen Bundestag zustehende Entscheidungsfreiheit, sondern gebe lediglich eine Orientierungshilfe im Sinne von Artikel 20, Abs. 2 Satz 1 ('Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.')

, und meinen, dies sei wirklich "dem Grundgesetz entsprechend" und dies habe auch nur die geringste Chance, Zustimmung zu finden? Ja wie ist es möglich, der Begriffsverwirrung auch noch die zusätzliche Pointe zu geben, "die geforderte konsultative Volksbefragung stelle sozusagen eine kollektive Petition von Bürgern dar"?

Man kann sich dies alles wohl nur dadurch erklären, daß diese grundlegenden Verfassungsfragen eben nie wirklich kritisch untersucht worden sind. Stattdessen hat man einfach immer nur übernommen, was die etablierte Zunft der Staatsrechtler ex cathedra verkündete.

Jeder, der sich von diesen Weichenstellungen nicht auf ein falsches Gleis hat dirigieren lassen, wird sofort erkennen, daß - um beim obigen Beispiel zu bleiben - eine Volksbefragung doch gerade nicht die Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk ist, sondern eine in jeder Hinsicht von oben inszenierte und gelenkte Aktion (denn die Regierung und die sie tragende Parla-

mentsmehrheit hat die Sache ganz und gar in der Hand: Art der Fragestellung, Zeitpunkt der Durchführung, Propaganda usw.), deren Resultat zudem noch ausdrücklich als rechtlich unverbindlich angesehen werden muß, denn andernfalls wäre es ja ein Volksentscheid. Wie kann man nur den Begriff der "Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk" verwechseln mit einer amtlich veranstalteten demoskopischen Aktion?! Und wie kann man einen solchen Wetterbericht über die Stimmungslage der Nation, wohlgerne: durchgeführt vom staatlichen Wetteramt, als eine "kollektive Petition von Bürgern" verstehen?! Das Petitionsrecht nach GG Art. 17 ist ein wesentliches Grundrecht des Bürgers. Wie könnte es jemals, wenn nicht wirklich im Sinne seiner Perversion durch Diktaturen, eine amtliche Veranstaltung sein?!

Nein, so ist das anvisierte Ziel nicht zu erreichen! Wir müssen von der Wahrheit ausgehen und die Zusammenhänge erkennen, wie sie wirklich sind. "Sachverständige" im üblichen Sinn des Wortes, also Experten der Jurisprudenz, haben die Öffentlichkeit auf diesem Felde oft genug in die Irre geführt. Wir stehen vor einer Aufgabe, die jeden Bürger gleichermaßen angeht und in der jeder im Prinzip auch urteilsfähig ist, vorausgesetzt es gelingt, den Sachverhalt unvoreingenommen zu bedenken.

Daran mangelte es auch völlig der Enquete-Kommission Verfassungsreform, die der Bundestag (mit einstimmigem Beschluß vom 22. Februar) 1973 einsetzte und die 1976 ihren Abschlußbericht vorlegte. Dieser Kommission gehörten drei Vertreter der SPD, vier der CDU/CSU und zwei der FDP an. Ferner benannten die Fraktionen insgesamt 7 Sachverständige; hinzu kam noch je ein Vertreter der Bundesländer. Diese Kommission hatte eine Vorläuferin, die 1970 ihre Arbeit aufgenommen hatte, infolge der Auflösung des 6. Deutschen Bundestages am 22. September 1972 ihre Tätigkeit aber einstellen mußte. Wohl im Zusammenhang mit dem allgemeinen Reformimpuls, der mit der Bildung der sozial-liberalen Koalition heraufdräng-

te, sollte geprüft werden, "ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen - unter Wahrung seiner Grundprinzipien - anzupassen" (dieses und alle folgenden Zitate, soweit nichts anderes vermerkt ist, nach Bundestags-Drucksache 7/5924).

Mit Sicherheit kam es zur Bildung dieser Kommission aufgrund des Eindrucks, den die Aktivitäten der Außerparlamentarischen Opposition Ende der sechziger Jahre auch in den oberen Etagen des politischen Lebens hinterlassen hatten. Erstmals in der Nachkriegszeit war man einer vom Einfluß der Parlamentsparteien völlig unabhängigen basisdemokratischen, "antiautoritären" Bewegung konfrontiert, die ihren Schwung u.a. auch aus einer radikalen Parlamentarismuskritik herleitete (s. Agnoli/Brückner, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt 1969). Die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik erschien in der Perspektive dieser Kritik als ein Mittel zur Verschleierung der Klassenherrschaft und als ein Instrument, dem Volk die Möglichkeit zur Selbstbestimmung vorzuenthalten. "Das Repräsentationsprinzip - der Kern des Parlamentarismus - wurde als Verfassungsnorm erdacht, gewollt und verwirklicht mit einer genauen repressiven Aufgabe, die schon von Anfang an Befriedungscharakter trug. Es galt, friedlich aber wirksam die Mehrheit der Bevölkerung von den Machtzentren des Staates auszuschließen" (Agnoli, a.o.O. S.25). Als gesellschaftlicher Machtfaktor stelle das Parlament geschichtlich von Anfang an die Fiktion der durch Volksvertretung verwirklichten Volksfreiheit dar. Agnoli zitiert Hans Kelsen, der schon 1929 (in "Vom Wesen und Wert der Demokratie", S. 25 und 30) geschrieben hatte, daß "von allen die Idee der Freiheit und sohin der Demokratie einschränkenden Elementen der Parlamentarismus vielleicht das bedeutsamste ist. Es ging um den Schein, als ob im Parlamentarismus die Idee der demokratischen Freiheit ungebrochen zum Ausdruck käme."

Durch eine detaillierte Analyse der gesellschaftlichen Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen versucht die kritische Theorie der antiautoritären Bewegung nachzuweisen, daß Machteliten "hinter dem Parlament oder im Parlament die Politik bestimmen. Die Macht des Parlaments ist nicht die Macht des Volkes. Dem Demos gegenüber ist das Parlament ein Transmissionsriemen der Entscheidungen politischer Oligarchien. Die 'legislative' Volksvertretung ist in Wirklichkeit ein Exekutivorgan, das - statt Tendenzen der Bevölkerung zu vermitteln - Richtlinien der Politik von oben nach unten trägt. Jede Parlamentsreform dient nicht dazu, die Möglichkeit der Beteiligung der Massen an der Herrschaft auszuweiten, sondern dazu, sie leichter einzudämmen. Wo eine politisch artikulierte freie Öffentlichkeit besteht, findet sie im Parlament kein Werkzeug, praktisch zu werden. Sie muß ihre politische Vermittlung in außer- und im weiteren Verlauf in antiparlamentarischen Organisationen und Organisationsformen suchen" (Agnoli, a.a.O., S.66ff).

Mögen diese Gedanken im Prinzip nicht neu gewesen sein, neu war, daß sie nicht nur als wissenschaftliche Thesen auftauchten, sondern von einer gesellschaftlichen Bewegung aufgegriffen und zum Ausgangspunkt massiver Aktionen für Alternativen zu diesem lediglich "formaldemokratisch legitimierten parlamentarischen System" gemacht wurden. Die eigene Stärke, "die Stärke der außerparlamentarischen Opposition" sah man in "ihrem plebiszitären Charakter und in der undogmatischen Diskussionsweise zwischen den einzelnen Fraktionen" (so Bernd Rabehl in "Rebellion der Studenten oder die neue Opposition", Reinbek 1968, S. 177).

Die Republik, deren offizielle Welt in diesen Jahren gerade die Große Koalition exerzierte, war zum ersten Mal von einer politischen Kraft herausgefordert, deren Kritik bis an den Nerv des etablierten Systems reichte und massiv die Notwendigkeit einer Systemveränderung proklamierte, deren Richtung damals

mit den Stichworten "Räte-" oder "Radikaldemokratie" angegeben wurde (vgl. Rolf Schwendter, Modelle zur Radikaldemokratie, Wuppertal-Barmen 1970). Auf den Punkt gebracht hatte die ganze Problematik, vor der wir auch jetzt wieder stehen, die "Initiative Republikanische Union", die im Herbst 1968 als ein Versuch entstanden war, die auseinanderdriftenden Richtungen der Außerparlamentarischen Opposition organisatorisch durch eine Vernetzung der Republikanischen Clubs und inhaltlich durch die Position eines freiheitlich und plebiszitär orientierten Sozialismus zusammenzuhalten. Die Frankfurter Rundschau veröffentlichte das IRU-Modell am 23. Januar 1969. Die für unseren Zusammenhang hier relevanten Abschnitte dieses Modells lauten:

"Die Forderung nach Demokratie, nach Demokratisierung der Gesellschaft geht durch alle progressiven Kreise der außerparlamentarischen und auch der das Parlament bejahenden Opposition. Diese Forderung steht auf der Grundlage der in diesen Kreisen erarbeiteten und auf viele wissenschaftliche Untersuchungen gestützten Erkenntnis: die Demokratie, die Willensbildung von unten nach oben, ist in der Gesellschaft der Bundesrepublik faktisch ausgeschaltet. Die Erfüllung der demokratischen Forderung nach Chancengleichheit für alle und praktischer Erfüllung der Menschenrechte für jeden einzelnen ist gerade wegen der fortschreitenden Perversion der Demokratie gemeinsame Forderung aller politisch bewußten Menschen. Die Gewalt über die Festsetzung und Veränderung der Grundrechte muß den durch Kapital Herrschenden abgerungen und endlich - wirklich in die Hände des Volkes gelegt werden.

"Zwei Modelle stehen als Wege zur Erfüllung dieser Grundforderung zur Diskussion: 1. Das Modell der Räte-demokratie, 2. Die direkte demokratische Volksabstimmung über Fragen des Grundrechtes. Das Räte-modell wird seinen Anwendungs-bereich zunächst mehr in kleineren Bereichen der Gesellschaft haben können und wird dort bestimmte Rechtsforderungen -

besonders in Betrieben, Verwaltungen, Schulen usw. - von unten nach oben tragen und durchsetzen. Es werden z.B. die Mitarbeiter eines Betriebes Rate wählen. Diese Räte werden ganz bestimmte Forderungen von unten nach oben tragen. Sie werden an bestimmte Aufträge ihrer Wähler gebunden sein. Sie werden permanent Rechenschaft geben müssen, und sie werden sofort abwählbar sein, wenn die Mehrheit der Wähler mit der Arbeit eines Rates nicht einverstanden ist.

"Eine progressive Funktion des Räte-modells setzt sehr viel mehr politisches Bewußtsein voraus, als heute zunächst vorhanden ist - andererseits schafft es auch Bewußtsein. Bestimmte fundamentale Grundrechte des Menschen müssen erst verwirklicht und unantastbar sein, wenn Rätewahl und räte-demokratische Entscheidung progressiv wirken sollen.

"Die direkte demokratische Entscheidung aller Wahlberechtigten über die Grundrechte ist das fundamentale Instrument, um die Rechte der Mehrheit durchzusetzen, und um sie gegen die Gruppen zu verteidigen, die Vorrechte und Herrschaft auf Kosten der Mehrheit für sich okkupieren wollen.

"Grundrechte betreffen unmittelbar die Existenz des einzelnen und die Lebensgrundlage der Gesellschaft. Nahrung und Wohnung, Erziehung und Ausbildung, Kranken- und Altersversorgung sind Grundrechte jedes Menschen. Die direkte demokratische Abstimmung über Grundrechte muß als gleichberechtigter Faktor der demokratischen Grundordnung ihren Platz neben dem Parlament haben. Die Volksabstimmung muß in der Rangordnung sogar über dem Parlament stehen. Sie muß für die Gesamtheit lebenswichtige Entscheidungen fällen können. Die Volksabstimmung muß das Regulativ des Parlaments sein. Auch die Frage der Bewaffnung, der Atombewaffnung oder der Nichtbewaffnung gehört in den Bereich der Grundrechte, ebenso die Frage der Anerkennung von Staatsgrenzen und die des militärischen Bündnisses. Selbstverständlich gehört auch die Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln in den Bereich

der Grundrechte. Das Volk wird sich nur dann seinen berechtigten Anteil an seinem Leistungsergebnis verschaffen und schützen können, wenn die Frage Privateigentum an Produktionsmitteln (gem. Art. 14 GG) oder Vergesellschaftung der Produktionsmittel (gem. Art. 15 GG) durch direkte demokratische Abstimmung entschieden werden kann.

"Die IRU ist der Auffassung, daß die Mehrheit heute in der Lage wäre, sich zum Beispiel ein Urteil darüber zu bilden, ob eine Vergesellschaftung der Produktionsmittel im Interesse der Gesamtheit liegt oder nicht; sie könnte sich ein sachgemäßes Urteil bilden, wenn die Massenmeiden von der Gewalt der Herrschenden befreit sind. Die gesellschaftlich wirksame Aufklärung und den Schutz dieser Aufklärung vor den Gruppen, die gegenwärtig die Massenmedien beherrschen, sieht die IRU als einen Schwerpunkt ihrer politischen Forderungen."

In der Konzeption dieser Initiative, zu der damals auch spätere Mitbegründer der GRÜNEN gehörten, hatte der Volksentscheid die Funktion eines Hebels, mit dessen Hilfe die verkrusteten und vermachteten gesellschaftlichen Strukturen aufgebrochen und in Bewegung gebracht werden könnten in Richtung einer "humanen, das heißt dem Menschen gemäßen, von Ausbeutungen, Unterdrückung, Entrechtung und Gewalt befreiten Gesellschaft, in der jene Ideen schöpferisch zusammenwirken, die von den herrschenden Ideologien als sich widersprechende und gegenseitig sich ausschließende Prinzipien angesehen werden: Freiheit, Demokratie und Sozialismus" (a.a.O.).

Vielleicht wäre schon damals eine Entwicklung in dieser Grundrichtung möglich gewesen, wenn nicht kurz danach das Auftreten des sozial-liberalen Bündnisses bei vielen wieder für Jahre die Illusion gefördert hätte, man könne auf dem parlamentarischen Weg doch erfolgreich für den gesellschaftlichen Fortschritt kämpfen. Die APO löste sich als Bewegung 1970/71 praktisch auf. Der größte Teil war wohl wieder im Schoß der SPD gelandet, viele verzettelten sich auch in meist frustrie-

renden Einzelprojekten (antiautoritäre Kinderläden usw.), andere gründeten politische Sekten, und ein Teil des Potentials wurde von der neugegründeten DKP absorbiert.

Dann aber entstand gegen Mitte der siebziger Jahre mit dem beginnenden Kampf gegen die Atomkraftwerke das ganz neue Phänomen der Bürgerinitiativen, der ökologischen Bewegung, der Frauenbewegung - der zusammenfassende Begriff der Gesamtalternativenbewegung kam auf und alles zusammen mündete seit Anfang der achtziger Jahre in die neue Friedensbewegung. Alle diese Bewegungen entstanden aus dem Protest und Widerstand gegen politische Entscheidungen des parlamentarischen Systems. Sie führten zu einer wachsenden Verdrossenheit gegenüber den etablierten Parteien und dem Parteienstaat als solchem. Aber obwohl die Zahl der Anhänger dieser Bewegungen von Jahr zu Jahr wuchs, war das äußerste, was man erreichen konnte, diese oder jene Fehlentwicklung etwas einzudämmen. Eine entscheidende Kurskorrektur, so dringend sie auch ist, konnte in keinem Punkt durchgesetzt werden. Warum? Weil die politischen Alternativen dieser Bewegung eben wirklich nur von Minderheiten gewollt werden und damit in der Demokratie keine Chance haben?

Keineswegs. Der entscheidende Punkt ist unseres Erachtens der, daß eine grundlegende Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Sinne der neuen Ziele im Bereich der parlamentarischen Demokratie so gut wie ausgeschlossen ist. Man kann - das hat die Erfahrung der letzten Jahre bewiesen - für eine alternative Partei wohl 5 bis 10% der Stimmen erreichen. Dann hat man diesen Zustand erst mal für 4 Jahre. Dann kommt man vielleicht etwas weiter, vielleicht verschwindet man aber auch wieder von der Bildfläche - derweil die Reise in den Abgrund weitergeht. Das hat seinen Grund im Wesen des Prinzips der Parteienwahl. Dabei wird über Personen und über ein ganzes Programmpaket entschieden. Das macht eine differenzierte Mehrheitsbildung, die zu einzelnen Sachfragen wahrscheinlich

ganz anders lauten würde, als innerhalb des Parteienrasters, strukturell unmöglich. Solange politisch alles mehr oder weniger in eingefahrenen Bahnen verlaufen kann, mögen sich die Aufgaben durch die parlamentarischen Prozesse ganz akzeptabel gestalten lassen. Dann aber, wenn für neue Probleme ganz neue, tiefgreifende Lösungen erforderlich werden, erweist sich der Parlamentarismus als unfähig, dem Notwendigen Rechnung zutragen. So ist es völlig utopisch anzunehmen, auch nur ein Drittel oder gar die Mehrheit der Wähler werde sich zu dem Experiment entschließen, den Grünen die Macht zu übertragen, obwohl doch in manchen wichtigen Fragen die grünen Positionen wahrscheinlich mehrheitsfähig sind. Das differenzierte Entscheiden ist eben strukturell nur möglich, wenn über einzelne Sachfragen - unabhängig von den programmatischen Gesamtpaketen der Parteien und unabhängig von Personenfragen - auf dem Wege der direkten Demokratie abgestimmt wird. Zum Abenteuer eines totalen Umschwungs sind Völker in der bisherigen Geschichte freiwillig niemals bereit gewesen. Aber gewiß ist die Zeit reif, notwendige Änderungen im Kurs der Entwicklung schrittweise vorzunehmen und zwar immer dann, wenn die Mehrheit unabhängig von der Einstellung zu den Parteien, deren Personen und Programmen einen bestimmten Schritt tun will. Je mehr die Bevölkerung an den Lebensfragen der Gesellschaft Anteil nimmt, desto notwendiger bedarf es dann der Möglichkeit, durch Initiativen aus der Basis, durch Volksbegehren und Volksentscheid die politischen Entscheidungen in diesem Sinn schrittweiser Veränderung beeinflussen zu können. Gibt es diese Möglichkeit nicht, dann kann sich der Bürgerwille nur im außerparlamentarischen Widerstand, im zivilen Ungehorsam usw. artikulieren. Dann kann es aber auch sein, daß bei sich verschärfenden Auseinandersetzungen das demokratische System als solches in Gefahr gerät. Letztlich steht man dann vor der Alternative: Mehr Demokratie durch plebiszitäre Regelungen oder noch weniger Demokratie durch den Ausbau des "starken Staates".

Dieser Alternative hat sich die Enquete-Kommission zwischen 1970 und 1976 leider nicht gestellt. Aufgerüttelt durch die neuen Erscheinungen des basisdemokratischen Aktivismus der Studentenrevolte und der Außerparlamentarischen Opposition, sollte die Kommission zwar Vorschläge *für* eine "Anpassung der Verfassung an die gewandelten Verhältnisse" erarbeiten, aber "unverändert bewahrt" werden sollten "die bewährten Verfassungsgrundsätze". Und als solche wurden ausdrücklich genannt nicht nur der "Grundrechtsschutz, das Rechtsstaatsprinzip sowie das Sozialstaatsprinzip", sondern auch "die repräsentative Demokratie und die in Artikel 79 Abs. 3 GG (d.h. die Inhalte der Verfassungsartikel 1 und 20, das föderalistische System und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung) festgelegten Grundsätze." (Drucks. 7/5924, S.4)

Daß man, was bei unvoreingenommener Auslegung dieses Rahmens durchaus möglich gewesen wäre, das repräsentative System hätte unverändert bewahren, zugleich aber den in Art. 20, 2 festgelegten Grundsatz der "Abstimmungen", also die direkte Demokratie daneben zur Ausführung hätte bringen können, das lag überhaupt nicht in der Absicht der Kommission. Ihr Ergebnisbericht zeigt dies ganz deutlich.

Als Fazit der Beratungen des "Problemkreises Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung" heißt es: "Angesichts der nicht aufhebbaren Spannung zwischen repräsentativ-demokratischen und plebiszitär-demokratischen Organisationsformen und Legitimationsverfahren erscheint der Kommission die Erweiterung solcher plebiszitärer Möglichkeiten kein geeigneter Weg, das demokratisch-repräsentative System auf der Ebene des Bundes zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken." (S.10)

Und wie wird diese "Einsicht" begründet? Mit der Wiederholung all der unbelegbaren Behauptungen, die wir schon aus den Erörterungen im Parlamentarischen Rat, aus den großen (konservativen) Grundgesetz-Kommentaren und aus der

Bundestagsdebatte von 1958 kennen. 1. Das Grundgesetz der BRD sei "die Verfassung einer repräsentativen Demokratie. Plebiszitäre Elemente (enthalte) es nur, wo es die Neugliederung des Bundesgebietes regelt (Art. 29 GG)." (S.12) 2. Erneut werden die "wenig ermutigenden Erfahrungen" beschworen, "die in der Zeit der Weimarer Republik mit Volksbegehren und Volksentscheid, aber auch etwa mit der direkten Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk gemacht worden" seien. 3. "Plebiszitäre Komponenten" böten "nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionsspielraum. Sie (seien) geeignet, die Entscheidung politischer Fragen zu entrationalisieren." (S.13). "Auch die gegenwärtige politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland (biete) keine Gewähr, daß die ungunstigen Erfahrungen, die während der Weimarer Republik mit Volksentscheid und Volksbegehren gesammelt wurden, sich nicht in der Zukunft so oder ähnlich wiederholen können." (S.13)

Geht man bei der Beurteilung des Problems freilich von diesen abstrusen Annahmen aus, dann wundert es nicht, wenn die Kommission abschließend bemerkt, "nach alledem erschien die Möglichkeit, daß das repräsentativ-parlamentarische System durch die Einführung plebiszitärer Elemente Schaden nehmen würde, größer als der potentielle Nutzen einer dahin gehenden Verfassungsänderung." (S.13)

Vor diesem Hintergrund ist es nun um so erstaunlicher, daß gleichzeitig - nämlich in den Jahren 1973/74 im baden-württembergischen Landtag auf Initiative der SPD eine Diskussion geführt und schließlich ein einstimmiger Beschluß gefaßt wurde, die Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in die Landesverfassung aufzunehmen. Die selben Parteien, die im Bund einmütig der Ansicht waren, der Schaden, der durch die Einführung plebiszitärer Elemente entstehen würde, sei größer als der Nutzen, vertraten in Baden-Württemberg mit bewegenden Worten den genau gegenteiligen Standpunkt. Zur Illustration einige Zitate:

Dr. Geisel (SPD) begründete den Initiativantrag der Sozialdemokraten in der Parlamentssitzung am 15. Februar 1973 mit folgenden Argumenten: "Als sich das Land Baden-Württemberg im Jahre 1953 seine Verfassung gab, hat es das Parlament bewußt unterlassen, Volksbegehren und Volksabstimmungen generell in unsere Verfassung einzufügen. Diese Haltung war aus der damaligen Sicht sicherlich verständlich, erklärbar und wahrscheinlich auch richtig. Die langen Schatten, die der Mißbrauch plebiszitärer Einrichtungen während der Weimarer Zeit geworfen hatte" - da ist es also wieder, der Mythos von den "bitteren Weimarer Erfahrungen" -, "waren noch zu deutlich sichtbar" (richtig ist, daß es den Mißbrauch erst ab 1933 gegeben hat). "Die Zeit der Einübung parlamentarischer und demokratischer Praktiken nach dem Zusammenbruch des Jahres 1945 war noch zu kurz, als daß man einen solchen Schritt damals hätte wagen können. Wir sind allerdings der Meinung, daß sich die Situation in der Zwischenzeit grundlegend geändert hat. Deshalb sollten wir keine Angst haben, dem Bürger ein solches Instrument anzuvertrauen, und wir sollten insbesondere keine Angst haben davor, daß er ein solches Recht etwa mißbrauchen oder mit ihm Schindluder treiben würde." (Landtagsdrucksache 6. Wahlperiode, S.807 f.)

Freilich, so meinte Geisel, "in einer parlamentarischen Demokratie müssen Volksbegehren und Volksabstimmungen durchaus die Ausnahme sein. Deshalb ist es selbstverständlich, daß das rechtswirksame Zustandekommen eines solchen Volksbegehrens ein bestimmtes Quorum verlangt." Die SPD hatte in ihrem Gesetzesentwurf ein solches Quorum in Höhe von 10 Prozent vorgeschlagen. Sie meinte, dies sei "angemessen und richtig", so "daß das verfassungsmäßig verbrieftete Recht der Gesetzesinitiative nicht nur ein Stück totes Papier bleibt." Deshalb sollten die Schranken nicht von vornherein zu hoch angesetzt werden. Einerseits gehe es darum, "die Effektivität dieses Instrumentes aufrecht und wirksam zu erhalten und andererseits

möglichen Gefahren eines Mißbrauchs wirkungsvoll zu begegnen. Sorgen wir dafür", so schloß die Geisel-Rede, "daß auch auf dem Gebiet des Gesetzesinitiativrechts das Wort 'Mehr Demokratie!' nicht eine bloße Leerformel, ein bloßes Schlagwort bleibt, sondern daß es mit Leben erfüllt wird."

Im gleichen Sinn sprachen auch die Vertreter der CDU und der FDP/DVP, Dr. Volz und Dr. Hofmann.

Dr. Volz sagte, die CDU sei "aus verschiedenen Gründen für die Einführung eines Volksbegehrens. Der wichtigste und entscheidende Grund dafür ist, das Mißtrauen abzubauen, das es heute noch -leider, müssen wir sagen- gegen die Parteien gibt. Es wird aber meistens darüber vergessen, daß es heute auch ein tiefgehendes Mißtrauen gegen die Verbände herrscht in unserem Staat gibt. In der heutigen pluralistischen Gesellschaft hat eine Minderheit, die nicht in diesem Verbändewesen organisiert ist, kaum mehr die Möglichkeit, ihre Interessen durchzusetzen. Hinter diesen Verbänden stehen meistens auch starke finanzielle Möglichkeiten. Gerade in dieser Verbände herrschaft muß der einzelne Bürger die Chance haben, sich über Bürgeraktionen und Bürgerinitiativen zu artikulieren.

"Wir sind dafür, daß der Bürger stärker in den politischen Willens- und Meinungsbildungsprozeß eingeschaltet werden muß. Grundvoraussetzung dafür aber ist die Informationspflicht aller Gremien gegenüber dem Bürger. Hier müssen wir ansetzen. Solange der Bürger nicht ausreichend informiert ist, kann er seine Begehren und seine Bürgeraktionen nicht sachgerecht durchführen." (a.a.O., S.809 f.)

Im übrigen teilte Volz die Ansicht von Geisel, daß Volksbegehren "nur in Ausnahmefällen" durchgeführt werden sollten. Und um diesem Standpunkt Nachdruck zu verleihen, verlangte die CDU, "das Quorum eher nach oben zu setzen", den Erfolg eines Volksbegehrens also zu erschweren. So kam es dann auch: der Landtag beschloß das sehr hohe Quorum von einem Sechstel (ca. 18%) der Wahlberechtigten. Wie die Erfahrung

seither zeigte, war damit zwar erfolgreich "die Gefahr des Mißbrauchs" gebannt, aber keineswegs "die Effektivität dieses Instrumentes" gewährleistet; denn in Baden-Württemberg ist es noch zu keinem einzigen Volksbegehren gekommen. Das hohe Quorum schreckt ab.

Aber lassen wir zum Abschluß dieses Exkurses in die Provinz noch den FDP-Abgeordneten Dr. Hofmann zu Wort kommen. Er erinnerte daran, daß ja die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kenne und daß die Erfahrung damit gerade zeige, "daß unsere Bürger keine blindwütigen Inszenierer von Volksbegehren sind. Die überall im Lande auftretenden meist erfreulichen Bürgerinitiativen bleiben stecken, der gute Wille zur echten Mitarbeit versandet, wenn sie kein Ventil haben, wenn sich das Engagement nicht erweitern kann, und hier könnte ein solches Volksbegehren dieses Ventil sein. Das Volksbegehren kann echte Kontakte zwischen dem Parlament und den Bürgern herstellen, vielleicht manchmal auch unangenehme; aber das Interesse wird durch direkte und aktive Teilnahme am Staat gefördert. Das Gefühl und das Ärgernis der Ohnmacht wird dem Bürger zumindest teilweise genommen, die politischen Entscheidungen werden durchsichtiger. Eine moderne Demokratie braucht die Mitwirkung des Bürgers. Sie darf sich nicht erschöpfen im bloßen Ja und Nein sagen und im Kreuzchenmachen." (a.a.O. S. 811 f.)

Wenn man dies liest, wie im baden-württembergischen Landtag die Sprecher aller Fraktionen in der direkten Demokratie "ein sehr gutes Mittel der Kontrolle, aber auch der Korrektur" des Parlamentes und der Parteien sahen (Dr. Geisel, a.a.O. S.3451), dann möchte man meinen, es werde gar nicht über die gleiche Sache und nicht im gleichen Staat gesprochen, so diametral entgegengesetzt sind die Stuttgarter Argumente denen, die von den Vertretern derselben Parteien in der Enquete-Kommission in Bonn vertreten wurden.

Seither ist wieder ein Jahrzehnt vergangen, ein Jahrzehnt auch des zunehmenden Legitimationsverlustes des parlamentarischen Systems. Und damit haben wir genau jenes Phänomen, welches die Kommission Anfang der siebziger Jahre noch als bloß "gelegentlich auftretende, nicht tiefgehende Entfremdungserscheinungen zwischen Volk und Parlament" taxierte, in Wahrheit als die gesellschaftliche Entwicklung immer deutlicher prägenden Faktor. Die Millionen Mitbürger umfassende Friedensbewegung hat mit der Einleitung ihrer Kampagne für eine Volksbefragung über die Raketenstationierung in einer elementaren Lebensfrage zum Ausdruck gebracht, daß in dieser konkreten Sache die Richtlinien der Politik vom Volk direkt bestimmt werden sollen. Sie hat die Forderung nach einer Volksbefragung nicht deswegen erhoben, weil sie der Ansicht ist, es müsse die letzte Verantwortung und "Entscheidungsfreiheit" beim Deutschen Bundestag verbleiben, weil es "kein die Parlamentsentscheidung und ihre Autonomie aufhebendes Plebiszit" geben könne, wie es die Petition des Komitees für Grundrechte und Demokratie e.V. unterstellt, sondern weil man sich "zu Anfang dieses Jahres von der angeblichen Verfassungswidrigkeit von Volksabstimmungen hat einkaufen lassen, während doch eine nähere Verfassungsexegese in der Tat die Zulässigkeit eines Volksentscheids hervorbringt"(Jo Leinen). Wären die Wege der direkten Demokratie für Volksbegehren und Volksentscheid schon offen, hätte doch niemand an die Halbheit einer Volksbefragung gedacht. So aber glaubte man, diese dem Parlament eher abtrotzen zu können, als die grundsätzliche Überwindung des parlamentarischen Absolutismus durch Verabschiedung eines Bundesabstimmungsgesetzes. Längst wäre z.B. die Initiative des Krefelder Appells in den Rang eines Volksbegehrens getreten und wir hätten dann in diesem Herbst (83) nicht die Stationierung zu befürchten, sondern könnten durch Volksentscheid klären, daß die Mehrheit im März zwar eine bestimmte Regierung legitimiert, ihr aber kei-

neswegs das Mandat erteilt hat, das Schicksal unseres Landes vollends und ohne Vetorecht in die Hand des amerikanischen Präsidenten zu legen.

Im übrigen sind wir überzeugt, daß nicht allein die Millionen Anhänger der Friedensbewegung, sondern die überwiegende Mehrheit des ganzen Staatsvolks der Bundesrepublik Deutschland längst hinter der Forderung steht, daß der Auftrag des Grundgesetzes endlich erfüllt und die parlamentarische Form der Demokratie durch die unmittelbare Form ergänzt wird. Wenn die Abgeordneten in Bonn noch immer nicht begriffen haben sollten, was sie Mitte der siebziger Jahre ja offensichtlich noch immer nicht begriffen hatten, daß das Auftreten der neuen sozialen Bewegungen und ihre ständige Verbreiterung seit 1967/68 keineswegs nur eine vorübergehende und nicht tiefreichende "Entfremdungserscheinung zwischen Volk und Parlament" ist, sondern das charakteristische Indiz für eine neue Stufe des demokratischen Bewusstseins weitester Kreise der ganzen Bevölkerung, dann bleibt uns keine andere Wahl - falls sie jetzt nicht ohne Verzögerung das überfällige Abstimmungsgesetz beschließen -, als eine große Kampagne für die mündige Demokratie zu starten und, wenn nichts anderes in Bonn Eindruck hinterläßt, mit 30 Millionen Unterschriften dem Präsidenten des Hohen Hauses dort zu beweisen, daß hier nicht "wenige die Legalität der Mehrheit bestreiten" (so Barzel lt. Rhein-Neckar-Zeitung v. 15.6.83, S.1), sondern die Mehrheit jetzt schlicht und einfach darauf pocht, daß in Zukunft "alle Staatsgewalt" nicht nur durch "Wahlen" ein Mal alle vier Jahre, sondern auch durch "Abstimmungen" immer dann ausgeübt wird, wenn ein Volksbegehren genügend Unterstützung in der Bevölkerung gefunden hat - ganz so, wie das Grundgesetz es will.

## **IN LEBENSFRAGEN DER NATION MUSS DAS VOLK AUCH DIREKT ENTSCHEIDEN KÖNNEN!**

Die AKTION VOLKSENTSCHEID fordert ein Bundesgesetz  
zur Ermöglichung von Volksbegehren zu« Volksentscheid

**Eine Petition an den Deutschen Bundestag.  
Zugleich ein Aufruf an die Bevölkerung**

**An den  
Petitionsausschuß des  
Deutschen Bundestages  
Bundeshaus, 5300 BONN**

**Achberg, den 28. Dezember 1983**

**Sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete,**

**in Ausübung des Grundrechtes, uns "schriftlich mit Bitten  
an die Volksvertretung wenden" zu können (Grundgesetz  
Art.17), richten wir an Sie die Petition, ein Gesetz zur Er-  
möglichung von Volksbegehren zum Volksentscheid (Bun-  
desabstimmungsgesetz) im Sinne des hiermit von uns vorge-  
legten Gesetzentwurfes zu befördern.**

## **Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz** (In Ausführung GG Art. 20,2)

**1. Die Gesetzgebung auf dem Wege der unmittelbaren  
Demokratie erfolgt durch Volksentscheid. Dieser wird ein-  
geleitet durch Volksinitiativen und Volksbegehren.**

**2. Volksinitiativen sind darauf gerichtet, durch Volksbe-  
gehren zum Volksentscheid den Erlaß, die Änderung oder  
das Aufheben eines Gesetzes anzustreben. Sie können von  
jedem stimmberechtigten Staatsbürger der Bundesrepublik  
Deutschland ergriffen werden.**

**3. Einer Volksinitiative muß ein ausgearbeiteter und mit  
Gründen versehener Gesetzentwurf zugrundeliegen.**

**4. Eine Volksinitiative wird zum amtlich festgestellten  
Volksbegehren, wenn sie mindestens 50 000 von den zustän-  
digen Gemeindebehörden beglaubigte Unterschriften von  
stimmberechtigten Bürgern beim Bundesabstimmungsleiter  
vorlegt.**

**5. Der Gegenstand des Volksbegehrens (= Gesetzentwurf  
und Begründung) muß innerhalb einer Woche nach amtli-  
cher Feststellung in allen Massenmedien (Fernsehen, Radio,  
Presseorgane ab 100 000 Auflage) veröffentlicht werden.**

**6. Zwei Monate nach Feststellung des Volksbegehrens be-  
ginnt auf amtlichen Unterschriftenlisten die Durchführung  
desselben. Die Unterschriftenlisten werden von den Ge-  
meinden ausgegeben. Jeder Bürger ist berechtigt, Unter-  
schriften zu sammeln.**

**7. Der Volksentscheid findet statt, wenn 1 Million Stimm-  
berechtigte durch Unterschrift ihre Zustimmung zum  
Volksbegehren erklärt haben. Gibt es zu einer bestimmten**

Sachfrage mehrere Vorlagen, welche die erforderliche Unterstützung gefunden haben, werden diese gemeinsam zur Abstimmung gebracht. Gibt es nur eine Vorlage, dann findet der Volksentscheid nicht statt, wenn der Bundestag dem Volksbegehren bis spätestens zwei Monate vor dem Abstimmungstermin unverändert zustimmt.

8. Im Falle des Volksentscheids beginnt zwei Monate nach erfolgreich abgeschlossenem Volksbegehren für den Zeitraum eines halben Jahres in den Massenmedien (gem. Art. 5 dieses Gesetzes) die freie und gleichberechtigte Information durch die Positionen der erfolgreichen Begehren.

9. Bei der Volksabstimmung entscheidet die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Erreicht keine der Vorlagen die absolute Mehrheit, wird die Abstimmung über die beiden erfolgreichsten wiederholt. Steht nur eine Position zur Abstimmung, wird mit Ja oder Nein entschieden.

10. Das Gesetz tritt einen Tag nach Feststellung des Abstimmungsergebnisses mit seiner Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft.

11. Durch Volksentscheid beschlossene Gesetze können nur durch Volksentscheid abgeändert oder aufgehoben werden. Volksentscheide zum gleichen Gegenstand sind erneut frühestens zwei Jahre nach einer bereits erfolgten Abstimmung wieder möglich.

12. Die näheren Einzelheiten dieses Gesetzes werden durch die Ausführungsbestimmungen geregelt

## Begründung

### 1. Das Problem: Was ist der Mehrheitswille des Volkes?

Am 22. November 1983 hat die Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag grünes Licht gegeben für die Stationierung der neuen atomaren Mittelstreckenraketen Pershing II und Cruise Missiles. War diese Entscheidung demokratisch legitimiert? War sie wirklich vom Willen der Mehrheit der Bürger unseres Landes getragen?

Die Regierung und die sie tragenden Parteien behaupten, bei der letzten Bundestagswahl (am 6. März '83) von der Mehrheit der Wähler auch für diesen Teil ihrer Politik das Mandat erhalten zu haben. Dagegen behaupten die Stationierungsgegner, repräsentative Meinungsumfragen aus den letzten Monaten würden belegen, daß über zwei Drittel der Bevölkerung die Stationierung ablehnen.

Gewiß: Demoskopie ist nicht Demokratie; niemand weiß tatsächlich, ob die Mehrheit das Ja oder das Nein vertritt. Auch das Wahlergebnis klärt diese Frage nicht. Zwar ist die Regierung nach den Spielregeln der **parlamentarischen** Demokratie legitimiert, das zu beschließen, was sie beschlossen hat. Aber ist ihre Entscheidung auch vom **Fundament** unserer freiheitlich-demokratischen Ordnung, also von der **Volkssouveränität** her gesehen gerechtfertigt?

### 2. Das Dilemma der nur-parlamentarischen Demokratie

Bisher konnte sich in der Bundesrepublik die Volkssouveränität lediglich in Wahlen manifestieren. Doch Wahlen allein erlauben dem Souverän, dem Wähler, keine differenzierten politischen Entscheidungen. Es kann sich bei Wahlen immer nur pauschal für oder gegen ein ganzes Programm entscheiden. Bezogen auf den konkreten Fall des NATO-"Nachrüstungs-Beschlusses" sind begründete Zweifel nicht von der Hand zu weisen, ob die Mehrheit vom 6. März auch die Mehrheit für die Stationierung der Raketen war.

Damit ist auf die **Grenze der Leistungsfähigkeit der repräsentativen parlamentarischen Demokratie** hingewiesen. Diese Grenze wird dann offenbar, wenn immer mehr Bürger aktiv und konkret an der Gestaltung der Lebensfragen der Gesellschaft mitwirken wollen; wenn sie sich nicht mehr damit zufrieden geben, im Abstand von vier Jahren **Parteipolitiker** als **Volksvertreter** zu wählen. Unter der Voraussetzung eines dergestalt sich ausweitenden demokratischen Engagements der Staatsbürger können sich im Prozeß der Willensbildung immer wieder Mehrheitsverhältnisse zu einzelnen Sachfragen ergeben, in denen sich keineswegs die Wahlergebnisse widerzuspiegeln brauchen.

Entsteht eine solche Situation - und sie **ist** in der Bundesrepublik entstanden - dann kann die Volkssouveränität, auf deren Fundament nach unserer Verfassung alle staatliche Ordnung zu ruhen hat, nur dadurch zur Geltung kommen, daß neben der **parlamentarischen** auch die Instrumente der **direkten** Demokratie eingesetzt werden können.

### 3. Die Überwindung des Dilemmas

Das bedeutet: Immer dann, wenn ein größerer Teil der Bevölkerung den **Volksentscheid** über eine bestimmte Frage herbeiführen will, muß dies nach einem gesetzlich geregelten Verfahren möglich sein (s. unseren Entwurf für ein **Bundesabstimmungsgesetz**).

An dem aktuellen Fall der Stationierungskontroverse ist lediglich offen zu Tage getreten, was mit Sicherheit für eine Reihe anderer Probleme ebenso gilt: Bleibt das Parlament der ausschließliche Ort der Entscheidung über die Lebensfragen der Gesellschaft, so droht die Gefahr, daß der Rechtsstaat an inneren politischen Spannungen zerbrechen wird. Viele befürchten bereits, daß das, worauf sich gegenwärtig immer mehr Menschen berufen, wenn sie ihr Handeln als "zivilen Ungehorsam" und "Widerstand" begreifen und dabei bewußt auch Rechtsverletzungen einkalkulieren, möglicherweise schon erste Schritte

auf einem Weg sind, an dessen Ende die Zerstörung des Rechtsstaates, Terrorismus, Bürgerkrieg und Diktatur stehen könnten. Wenn wir bereit sind, unser demokratisches System jetzt in der hier aufgezeigten Richtung weiterzuentwickeln, wird solchen Befürchtungen gewiß der Boden entzogen. Die bloße Verteidigung des Bisherigen aber ist keine angemessene Antwort auf die entstandene Herausforderung.

### 4. Direkte Demokratie - der unerledigte Auftrag des Grundgesetzes

Es ist eine Grundbedingung des Prinzips der Volkssouveränität, daß insbesondere im Hinblick auf gewichtige Fragen des öffentlichen Lebens die geistigen Antworten und rechtlich-politischen Entscheidungen aus der Urteilskraft des Volkes hervorgehen und schließlich vom Mehrheitswillen bestimmt werden. In diesem Sinne müssen mündige Demokraten darauf bestehen, daß sie ihr Souveränitätsrecht nicht nur in Wahlen ausüben können, um es danach bis zum nächsten Wahltag unwiderruflich an die Gewählten abtreten zu müssen. Eine Gesellschaft mündiger Demokraten wird dieses ihr elementares Selbstbestimmungsrecht zu keinem Zeitpunkt unwiderruflich ad acta legen. Sie wird es für direktdemokratische Entscheidungen immer dann aktivieren wollen, wenn sie es für geboten hält.

Genau so ist es übrigens nach den Prinzipien des Grundgesetzes, unserer Verfassung, vorgesehen. Im Artikel 20, Absatz 2 GG heißt es: "**Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke ausgeübt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.**" Dies klärt: Auch das Grundgesetz bestimmt, daß die Volkssouveränität nicht nur "in Wahlen und durch besondere Organe" des repräsentativ-demokratischen Systems, sondern auch **direkt "in Abstimmungen"** zum Ausdruck kommen soll.

Doch obwohl das Grundgesetz damit das Demokratieverständnis dieser Republik ganz fraglos auf zwei Säulen grün-

det - auf die parlamentarische und die plebiszitäre -, steht die Praxis bisher nur auf einem Bein, weil das Parlament es unterlassen hat, durch die Verabschiedung eines Bundesabstimmungsgesetzes Initiativen zum Volksentscheid zu ermöglichen.

Was auch immer die Gründe für diese Unterlassung gewesen sein mögen: Wir meinen, daß jetzt eine Zeit angebrochen ist, in welcher der innere Friede in unserem Gemeinwesen in wachsendem Maße Schaden nehmen könnte, wenn der Bevölkerung nicht endlich das bereits vom Grundgesetz zugebilligte Recht auf direktdemokratische Mitbestimmung in den Schicksalsfragen der Nation eingeräumt würde. Daher fordern wir die Fraktionen des Deutschen Bundestages mit der hiermit eingebrachten Petition auf, umgehend Beratungen über ein Bundesabstimmungsgesetz aufzunehmen und dieses Gesetz alsbald im Sinne des von der AKTION VOLKSENTSCHEID vorgelegten Entwurfes zu beschließen.

Es gilt, darauf zu achten, daß das plebiszitäre Element nicht zu einem Instrument der Parteipolitik umfunktioniert werden kann und daß es durch seine konkrete Ausformung seine Effektivität, ausschließlich die Willensbildung von unten zu gestalten, nicht verliert. Daher ist es so eminent wichtig, daß sich der Beschluß des Parlamentes unbedingt an den Grundgedanken orientiert, nach denen wir unseren Gesetzentwurf ausgearbeitet haben. Das heißt:

**1. Initiativen für Volksbegehren zum Volksentscheid dürfen nur von der Bevölkerung, nicht aber von den Organen des parlamentarischen Systems (Parteien, Regierung usw.) ausgehen.**

**2. Den zur Abstimmung stehenden Positionen muß das gesetzlich garantierte Recht zustehen, insbesondere in den Massenmedien ihre Argumente frei und gleichberechtigt darzustellen** (die konkretisierenden Bestimmungen hierzu können hergeleitet werden aus GG Art. 5, Abs. 1 u. 2 und aus GG Art. 75, Abs.2).

**3. Die für den Erfolg eines Volksbegehrens erforderliche Mindestzahl es unterstützender Bürger** (Unterschriftenquorum) **darf nicht zu hoch liegen**, weil sonst die praktische Anwendung des Instrumentes so gut wie ausgeschlossen wäre (s. die schlechten Regelungen z.B. in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz).

Diese Bedingungen sind unverzichtbar für die Lebenspraxis der direkten Demokratie auf der Höhe der Zeit. Es darf kein Bundesabstimmungsgesetz geben, das diesen Bedingungen nicht entspricht. Ein Gesetz aber, das - wie von uns vorgeschlagen - dem gerecht wird, steht historisch auf der Tagesordnung. Es wird sich schon bald als die vielleicht wichtigste **Hilfe zur Bewahrung des inneren Friedens** in unserer Republik erweisen und als der Weg, durch den dann auch **neue Ideen zur Erhaltung und Gestaltung des Friedens nach außen** zum Durchbruch kommen können.

#### 5. Wie werden sich die Parteien entscheiden?

In der Raketendebatte des Bundestages hat der Fraktionsführer der SPD, Dr. Vogel, erklärt, im Bewußtsein des "Spannungsverhältnisses zwischen dem Mehrheitswillen unseres Volkes und dem Mehrheitswillen des Parlamentes" seien die Sozialdemokraten bereit, "zu einer Diskussion über die Aufnahme plebiszitärer Elemente". Schon vorher (am 11.11.83) sagte ein anderer SPD-Sprecher (Günther Jansen), seine Partei wolle "eine fundierte Debatte" zu diesem Thema, eine Debatte, "die grundsätzlich und verfassungsrechtlich ausgerichtet ist." Wir nehmen die SPD beim Wort! - Die Grünen fordern ja sogar programmatisch das Recht auf Volksbegehren und Volksentscheid, seit es sie gibt. Wir nehmen die Grünen beim Wort! - Und bereits 1958 erklärte anläßlich einer Debatte über die Atombewaffnung der Bundeswehr der damalige Sprecher der Regierungsparteien und heutige Bundestagspräsident, Dr. Bar-

zel, "**niemand von der CDU/CSU behauptete, es sei undemokratisch, eine Ausweitung des plebiszitären Charakters unseres Grundgesetzes zu fordern**", aber ein darauf gerichteter Antrag liege dem Parlament ja nicht vor (so am 24.4.58 im Bundestag; die SPD verlangte damals, wie es jetzt wieder Die Grünen gefordert haben, eine Volksbefragung, was aber - als im Widerspruch zur Volkssouveränität stehendes Verfahren - damals wie jetzt aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden mußte). Und dabei blieb es dann bis heute. Verständlicherweise - warum sollte die Initiative zur Ausgestaltung der **direkten** Demokratie von den **Parteien** ausgehen, **das Volk selbst** sich nicht aufraffte zum **aufrechten Gang**?

Nun - hiermit liegt der Antrag auf dem Tisch des Parlaments. Die Initiative dazu kommt von unten, von Demokraten unterschiedlicher Lebensalter, Berufe und politischer Einstellungen aus allen Teilen der Bundesrepublik. **Sie meinen, die Zeit für die mündige Demokratie sei gekommen.** Für sie ist unerheblich, ob man der Ansicht ist, die geforderte Regelung sei als eine Verfassungsergänzung zu betrachten und bedürfe daher einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat, oder ob man meint, ein **Bundesabstimmungsgesetz**, wie sie es fordern, sei - vergleichbar dem **Bundeswahlgesetz** - als einfaches Bundesgesetz anzusehen, das lediglich zu konkretisieren habe, was im Art. 20, Abs. 2 des Grundgesetzes prinzipiell schon geregelt ist. Ob so oder so: Es kann nicht angezweifelt werden - und es wird auch von keiner ernstzunehmenden Seite angezweifelt -, daß die plebiszitäre Form der Demokratie jedenfalls nicht im Widerspruch zu den Prinzipien unserer Verfassung steht. Ganz im Gegenteil.

Wir erwarten die baldige Bearbeitung unserer Petition durch den Deutschen Bundestag. Zu einer Anhörung und zu Gesprächen stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
gez.: Bertold Hasen-Müller, Wilfried Heidt

### Nachbemerkungen zu den geläufigsten Einwänden gegen die direkte Demokratie

Natürlich kann man mancherlei Einwände geltend machen gegen die plebiszitäre Demokratie im allgemeinen, wenn «an stehen bleibt bei dem, was man sich bisher darunter vorgestellt hat oder nur hinblickt darauf, wie das direktdemokratische Verfahren bisher in diesen oder jenen Verfassungen geregelt war bzw. ist. Die häufigsten uns bekannten Einwände sind die folgenden:

1. Die Bundesrepublik sei eine "parlamentarisch-repräsentative Demokratie" und diese Organisationsform sei "**grundsätzlich** nicht mit Volksabstimmungen zu vereinbaren, denn sie könne nicht existieren, wenn nach **Augenblicksstimmungen** Entscheidungen vom Parlament direkt auf das Volk verlagert werden" (so Z.B. Michaela Geiger, CSU-MdB in einem Brief vom 7.12.83).

2. Das Grundgesetz sei eine Verfassung "mit betont repräsentativem - 'prononciert antiplebiszitärem' (vgl. Stern, Staatsrecht **I,1977,S.455.745**) - Charakter." Der Parlamentarische Rat habe plebiszitär-demokratische Regelungen "**nach den Erfahrungen der Weimarer Zeit** bewußt nicht in das Grundgesetz aufgenommen" (so z.B. der jetzige Bundesinnenminister Zimmermann/CSU in einer Stellungnahme auf eine Anfrage des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Pet 1-10-057-2846, Prot.Nr.10/12. Gleichlautend auch der derzeitige Bundesjustizminister Engelhard in "Dokumentation zu Rechtsfragen der Nachrüstung", Informationen des Bundesministers der Justiz, Nr.84/1983,S.36).

3. Immer wieder zitiert wird das Schlagwort von Theodor Heuß aus den Beratungen des Parlamentarischen Rates, die plebiszitäre Demokratie sei "**eine Prämie auf Demagogie**" (**Prot. des Parl.Rates**, HA 22. Stz.S.264). Darin kommt die Befürchtung ZUR Ausdruck, "politische Fragen würden zusätzlich **emotionalisiert**" (so Engelhard a.a.0.S.38).

4. Beim Plebiszit bestehe „die Gefahr, daß die Entscheidung politischer Fragen **entrationalisiert**“ werde; außerdem könne es "die **Integrationskraft** der großen demokratischen Parteien **schwächen**" (so nach Zimmermann die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages in ihrem Schlußbericht 1976; a.a.0.).

5. Heute seien vielfach "**hochkomplexe und differenzierte Entscheidungen** zu treffen. Die **Bürger** dieses Landes derartige Entscheidungen treffen zu lassen, hieße, sie zu **überfordern**" (Zimmermann am 11.11.83 im Bundestag).

6. Aber wenn schon: in jedem Fall sei es notwendig, "**die Gegenstände**, welche einer unmittelbaren Entscheidung durch das Volk zugänglich sein

könnten, zu **begrenzen**" (so wieder nach Zimmermann die erwähnte Enquete-Kommission 1976; Pet 1-10-057-2846, Prot. Nr. 10/12).

7. Für alle Plebiszite gelte: "**Her die Frage formuliert, bestimmt auch die Antwort.** Eben deshalb haben **Diktatoren** vom ersten Napoleon bis hin zu Hitler so gern von diesem Instrument Gebrauch gemacht" (so der Politologe Peter Graf Kielmansegg in Die Zeit. Nr.40, 30.9.83).

8. Direkte Demokratie führe "zwangsläufig dazu, daß sich in der Regel **konservative Positionen** gegenüber neuen, reformerischen durchsetzen", weil neue Ideen zunächst immer Ideen einer "meist intellektuellen Minderheit" seien (so H.Scheer. SPD-MdB im Sozialdemokrat. Pressedienst, 38.Jg. 177, 15.9.83). Scheer beruft sich dabei auf "eine Reihe spektakulärer Plebiszite in der Schweiz."

9. Direkte Volksabstimmungen führten wahrscheinlich "mehr zu nur **kurzsichtigen**" Entscheidungen (Scheer a.a.O.).

10. Beim direkten Volksentscheid hätten "die wirtschaftlich einflußreichen, mit entsprender **Medienmacht** ausgestatteten Interessengruppen den überwiegenden Vorteil, mit dem andere leicht überspielt werden könnten" (Scheer a.a.O.).

11. Durch das plebiszitäre Element "wäre die Politik von geringerer Qualität, weil die Möglichkeit, aufeinander zuzugehen, flexibel zu sein, zunichte gemacht würde. **Kompromisse** könnten nicht mehr geschlossen werden, auch nicht, wenn die Umstände sich veränderten"(so Minister Engelhard/FDP in einem Spiegel-Gespräch am 4.7.83; im selben Sinn auch in seiner "Dokumentation zu Rechtsfragen der Nachrüstung", S.38).

12. Schließlich - so auch z.B. Engelhard in seinem Spiegel-Gespräch - noch jener stereotype Einwand, daß das Volk, könnte es unmittelbar bestimmen, sogleich die **Todesstrafe** wieder einführt und alle **Ausländer** des Landes verwiese.

**Alle diese Einwände werden gegenstandslos, wenn man sie auf die konkreten Regelungen bezieht, die unserem Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz zugrundeliegen: Die Medienbedingung und die lange Informations- und Diskussionsphase vor einer Abstimmung sind das wirksame Mittel gegen alles, was durch die Mehrzahl der Einwände (Stichworte: "Augenblicksstimmungen", "Demagogie" und "Emotionalisierung", "Entrationalisierung" der Themen, "Überforderung der Bürger", "konservative und kurzsichtige Entscheidungstendenzen", "Medienmacht", antihumanitäre Ressentiments usw.) an die Wand gemalt wird.** Richtet man die plebiszitäre Demokratie so ein, wie wir es fordern, dann kann, und gewiß eher als durch parteiideologisch verhärtete Parlamentsdebatten, **das sachorientierte, differenzierte Urteil** in der breiten Öffentlichkeit sich entwickeln und die Grundlage der Beschlüsse des Volkes bilden.

Zum Argument des 11. Einwandes geben wir zu bedenken, daß immer mehr Bürger die direkte Mitbestimmung in grundlegenden politischen Fragen verlangen, weil sie immer stärkere **Zweifel an der "Qualität" der etablierten Politik** haben und weil sie nicht mehr an die Fähigkeit der Parteien glauben, die heutigen Probleme lösen zu können, gerade wegen der "Kompromisse", die sie immer wieder eingehen (leider eben oft auch um der Erhaltung von Macht und Privilegien willen).

Der Einwand von den (angeblichen) Erfahrungen **der Weimarer Zeit** wird immer in einer so unkonkreten Form vorgebracht, daß man sich alles, nur das nicht darunter vorstellen kann, was es damals an direktdemokratischen Vorgängen tatsächlich gegeben hat - nämlich fast nichts. Während der Weimarer Republik gab es überhaupt nur zwei Volksabstimmungen; beide - zum einen die Fürstenenteignung, zum andern den Youngplan betreffend - fanden längst nicht die erforderliche Zustimmung. Nein, auch wenn das plebiszitäre Verfahren durch die damalige Verfassung nur unzureichend geregelt war: zur Zerstörung der Demokratie trug der Volksentscheid nichts, aber auch gar nichts bei. Diese Zerstörung der Demokratie ging einzig und allein auf das Konto des Parlamentarismus jener Zeit; seine Strukturen waren so unzulänglich, daß es schließlich nicht mehr möglich war, eine Regierung zu bilden. Und schließlich war es das Parlament, der Reichstag, der - ohne von der Mehrheit der Wähler dafür das Mandat erhalten zu haben - mehrheitlich Hitlers Ermächtigungsgesetz und damit der Abschaffung der Demokratie zustimmte (auch Theodor Heuß gehörte damals übrigens zu den Jasagern!). Haben wir deshalb nach dem Ende des III. Reiches darauf verzichtet, mit dem Parlamentarismus wieder anzufangen? Nein, die "Väter des Grundgesetzes" zogen für den Teil der repräsentativen Demokratie die richtigen Lehren aus der Weimarer Verfassung. Genau das hätte auch geschehen müssen hinsichtlich des plebiszitären Elementes! Man hätte es stärken müssen, anstatt es ohne Grund in die neue Verfassung zwar seinem Prinzip nach aufzunehmen (GG Art.20,2), aber es überhaupt nicht zu konkretisieren, so daß es eben bis heute nicht aktiviert werden kann. Wenn in diesen Zusammenhang immer wieder behauptet wird, mit dem Prinzip "Abstimmungen" in GG Art.20,2 seien nur jene "Formen plebiszitärer Demokratie gemeint,...die das Grundgesetz an anderer Stelle, nämlich in Art. 29 und Art. 118 für Neugliederungsfragen ausdrücklich zuläßt" und das ergebe sich "aus einer historisch-systematischen Interpretation des Art. 20 Abs.2 Satz 2 GG" (so Minister Engelhard in seiner erwähnten "Dokumentation", S.36), so erweist sich dieser Standpunkt im Lichte einer **logisch-systematischen** Interpretation des Grundgesetzes als unhaltbar. Der Art. 20 Abs.2 beschreibt ohne jede Einschränkung das Fundamentale des Demokratieverständnisses der Verfassung. Und im Funda-

mentalen stehen komplementär und völlig gleichrangig nebeneinander das Element der plebiszitären (Die Staatsgewalt wird vom Volke ausgeübt: "in Abstimmungen...") und der repräsentativen ("...und durch besondere Organe...") Demokratie. Das zuerst genannte Element "in Wahlen" verbindet sozusagen beide Formen; Wahlen als solche sind plebiszitär ("unmittelbar", direkt), aber sie sind gerichtet auf die Konstituierung der "besonderen Organe" ("mittelbar", repräsentativ). Aus der Tatsache, daß dann in der weiteren Systematik des Grundgesetzes ausschließlich das repräsentative System entfaltet und nur in einem Sonderfall (Neugliederung der Bundesländer) auf das plebiszitäre Prinzip zurückgegriffen wird (übrigens auch dafür bis heute ohne konkretisierendes Durchführungsgesetz!), kann nicht abgeleitet werden, es sei das Rechts**prinzip** der direkten Demokratie durch das Grundgesetz irgendwie eingeschränkt worden. Man muß im Gegenteil sagen, daß die an Art. 20 anschließende Systematik (also GG ab Art. 38 ff.) eine provokative Lücke aufweist: die Säule des plebiszitären Elementes ist nur bis zum Sockel ausgebildet; der weitere Aufbau fehlt, ist Aufgabe an den Gesetzgeber hier und heute! Der historische Gesichtspunkt, daß die Mehrheit des Parlamentarischen Rates die konkrete Ausbildung dieser Säule - ob aus den damals genannten zeitgeschichtlich bedingten Gründen zurecht oder zu unrecht, bleibe dahingestellt - nicht wollte, kann jedenfalls für die heutigen Verhältnisse keine Rolle mehr spielen; für die Verfassungssystematik - also für den Ideenzusammenhang des Grundgesetzes - ist er ohnehin belanglos. - Die Einwände schließlich, die sich von den sog. Volksabstimmungen während der Hitler-Zeit herleiten, können wir übergehen. Denn natürlich gab es im nationalsozialistischen Führerstaat nicht die Spur direkter Demokratie, die diesen Namen verdient (also freie **Volksbegehren** zum Volksentscheid in Verbindung mit einem freien Informationswesen). In gleicher Weise erübrigt sich der 7. Einwand aus der das Wesen des Plebiszits bestimmenden Idee, daß es ausschließlich durch Initiativen aus der Bevölkerung Zustandekommen darf und daß einer jeden Initiative ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrundeliegen muß.

Und natürlich steht es in einem unannehmbaren Gegensatz zum Grundgedanken der Volkssouveränität, die dem Plebiszit zugänglichen Gegenstände auf einen bestimmten Katalog begrenzen zu wollen; denn damit würde man ja diesen Katalog der Volkssouveränität selbst überordnen. Vorstellungen dieser Art entspringen ja letztlich einem Mißtrauen gegenüber dem Volk; man befürchtet, die Menschen - wirklich imstande, Souveränität auszuüben - würden vielleicht doch allerlei Unvernünftiges, Destruktives beschließen. Dieses Mißtrauen wird man überwinden müssen, wenn man ernst machen will mit dem Anspruch, eine mündige Demokratie zu sein.

**Zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz** könnte «an vieles sagen. Die beiden wichtigsten Punkte unserer Kritik an den dortigen Verfahrensweisen sind, daß

a) der direktdemokratische Weg vielfältig verquickt ist **mit** den parlamentarischen Instanzen und deshalb als reine Volksgesetzgebung gar nicht **ZUM** tragen **kommen** kann, und

b) in der Tat festgestellt werden muß, daß sich in den Volksabstimmungen überwiegend konservative Positionen durchsetzen - doch warum? Eben weil auch die Schweiz bisher die in heutiger Zeit für die plebiszitäre Demokratie so lebenswichtige Medienbedingung (Art.5 u.8 unseres Gesetzentwurfes) nicht kennt.

Dazu abschließend noch eine kurze Bemerkung: Wir kennen die Behauptung, daß die **Verpflichtung** der Presseorgane, die bei einem Volksbegehren erfolgreichen Positionen in der Diskussionsphase vor dem Volksentscheid in ihren Blättern frei und gleichberechtigt zu Wort kommen zu lassen, ein Eingriff in die Pressefreiheit sei. Worum handelt es sich wirklich? Es handelt sich um eine gewisse Modifizierung des **privatwirtschaftlichen** Verständnisses von Pressefreiheit im Sinne der Bestimmung des Grundgesetzes Art. 5, Absatz 2. Dort heißt es, daß u.a. auch die Pressefreiheit "ihre Schranken (findet) in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze." Das Bundesabstimmungsgesetz ist ein solches **allgemeines Gesetz**. Die entsprechende Regelung ist darin begründet, **daß die Bürger das Recht haben müssen** - damit sie sich ein objektives Urteil über einen abzustimmenden Sachverhalt bilden können - **in den Presseorganen, die sie lesen, das Für und Wider authentisch kennenzulernen**. Für den Bereich der öffentlich-rechtlich organisierten Medien ist es eigentlich eine Selbstverständlichkeit, dergestalt zu verfahren.

Mit all dem Gesagten dürfte auch geklärt sein, daß es sich entgegengesetzt zur Behauptung des 1. Einwandes verhält: **Die repräsentative und die direkte Demokratie sind nicht nur miteinander zu vereinbaren, sie gehören vielmehr in heutiger Zeit notwendig zusammen, wenn Demokratie überhaupt überleben soll.**

Die Petenten erwarten in jedem Fall eine eingehende Würdigung ihrer Argumente durch die zuständigen Ministerien und die Fraktionen des Deutschen Bundestages.

gez.: B. Hasen-Müller, W. Heidt