

Petition der
Initiative
"Volksentscheid
zum
23. Mai 1989"
an den
XI. Deutschen
Bundestag

Initiative Volksentscheid zum 23. Mai 1989
8991 Achberg - Hohbuchweg 23 - Tel. 08380-500

ACHBERGER MEMORANDUM [23. 5. 1987]

PETITION DER INITIATIVE

"VOLKSENTSCHEID ZUM 23. MAI 1989"

an den XI. Deutschen Bundestag

BEGRÜNDUNG DER PETITION

Einleitung	Seite 2
A. Für einen Volksentscheid zum 23. Mai 1989	Seite 3
B. Gründe für die Einsetzung einer Enquete-Kommission	Seite 4
Kritik an den Positionen von 1976	
I. Wie es 1970 zur Enquete-Kommission "Verfassungsreform" kam - Der zeitgeschichtliche Hintergrund	Seite 4
II. Die geleugnete Verfassungsnorm "Herrschende Lehre" und Parlamentarischer Rat	Seite 7
III. Das Legitimationsproblem	Seite 13
1. Legitimation nach der Ordnung des Grundgesetzes	Seite 13
2. Unzureichende Legitimation durch das Wahlprinzip	Seite 16
3. Die Volksgesetzgebung als Gestaltungsfaktor offener Gesamtpolitik	Seite 17
4. Verantwortlichkeit des Entscheidens von Volk und Volksvertretung	Seite 19
IV. Schlechte Kunde aus "Weimar"? Eine Geschichtslegende	Seite 21
V. Verfälschtes Bild über "plebiszitäre Erfahrungen im Ausland" (Beispiel Schweiz)	Seite 23
Zusammenfassung	Seite 24
C. Die Kernpunkte der dreistufigen Volksgesetzgebung (urbildlich)	Seite 27
D. Der Volksentscheid als Basis einer Brücke zwischen Ost und West	Seite 32

Abkürzungen

GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Art.	= Artikel
Abs.	= Absatz
PR	= Parlamentarischer Rat
BT	= Bundestag
LT	= Landtag
SB 76	= Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976
a. a. 0.	= am angegebenen Ort
WRVerf	= Weimarer Reichsverfassung
JbdöRn.F.	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)

Einleitung

In die Mitte der Legislaturperiode des XI. Deutschen Bundestages fällt ein für die Bundesrepublik Deutschland bedeutsames Datum: **Unser Gemeinwesen** - 1949 gegründet und als eine Art "Provisorium" für eine kurze Übergangszeit gedacht - **wird auf sein vierzigjähriges Bestehen zurückblicken**. Die Tatsachen der geschichtlichen Entwicklung haben die Bundesrepublik längst zu einem dauernden Faktor werden lassen, der in die heutigen staatlichen Konfigurationen Europas auf absehbare Zeit an einem gefestigten Ort eingefügt erscheint.

Wie hinsichtlich seiner Stellung in diesem Ordnungsgefüge Europas, ist unser Staat auch hinsichtlich seiner verfassungsmäßigen Konstitution durch den Werdegang der bald verflossenen vier Jahrzehnte nicht mehr als "Provisorium" zu betrachten. Das **Grundgesetz** für die Bundesrepublik Deutschland ist deren wirkliche **Verfassung** geworden. Am 23. Mai 1989 erinnern wir uns an den vierzigsten Jahrestag ihres Inkrafttretens.

Dies ist - vor dem Hintergrund der geistig-politischen und gesellschaftlichen Veränderungen in unserem Land seit dem Ende der sechziger Jahre mit dem wachsenden demokratischen Engagement weiter Bevölkerungskreise - der Anlaß zu der vorliegenden Petition. Sie richtet sich auf den zentralen Punkt des **Demokratieprinzips**, wie es das Grundgesetz bestimmt. Dieser Punkt erscheint in der Verfassung dort, wo in deren Artikel 20 Absatz 2 der Grundsatz der **Volkssouveränität** durch den Satz ausgedrückt ist, daß in der Bundesrepublik Deutschland **"alle Staatsgewalt vom Volke" auszugehen hat**.

Diese gleichsam "philosophische" Grundidee des Demokratieprinzips sollte in dieser konsequenten und sozusagen radikalen Fassung - es heißt ja "alle" und nicht nur, wie noch in der Weimarer Verfassung, "die" (Staatsgewalt) - in äußerster Schärfe die Konsequenz ziehen aus dem Irrweg des Dritten Reiches, der ja seinem Ausgangspunkt nach darin bestand, daß die Mehrheit der **Volkvertreter** - am 24. März 1933 - "alle" Staatsgewalt dem Diktator übertrug und damit der Volkssouveränität den Boden entzog.

Das Grundgesetz konkretisiert dann das Prinzip im folgenden Satz, indem es ebenso lapidar wie eindeutig den Weg bzw. die Methode definiert, auf welche Weise der Souverän, das "Volk", seine Souveränitätsvollmacht praktisch **ausübt: unmittelbar "in Wahlen und Abstimmungen"** und *mittelbar* durch die mittels der Wahl - demokratisch bevollmächtigten "besonderen Organe" der Legislative, der Exekutive und der Judikative (gemäß den Regelungen der Verfassung).

Diese **demokratischen Fundamentalnormen des Grundgesetzes** sind in dessen Gesamtsystematik - gleich dem Artikel 1 GG - zusätzlich dadurch besonders betont, daß sie gem. Art. 79 Abs. 3 GG durch keinerlei Verfassungsänderung "berührt werden" dürfen (sog. "Ewigkeitsklausel").

Eine solche "unzulässige" (Art. 79,3 GG) Verfassungsänderung liegt nun aber tatsächlich im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 GG vor. Dagegen wendet sich unsere Petition, und sie fordert, diese den zentralen Punkt unserer demokratischen Grundordnung betreffende **Verfassungswidrigkeit** auf sachgemäße Weise und aus gegebenem geschichtlichen Anlaß zu beseitigen. Eine Verfassungsänderung in diesem betreffenden Punkt ist nämlich auch dann gegeben, wenn eine der Fundamentalnormen **ungeregelt** bleibt; denn unter dieser Voraussetzung ist die Norm faktisch blockiert, und es kann das mit ihr gegebene Recht vom Rechtssubjekt - dem Volke - nicht in Anspruch genommen werden.

Dieser Tatbestand trifft nun in vollem Umfange auf das **Abstimmungsrecht** zu. Der Gesetzgeber hat es - obwohl er durch das Grundgesetz dazu verpflichtet war und ist - bis heute unterlassen, diese für das Volkssouveränitäts- und Demokratieprinzip entscheidende Kategorie weiter **auszugestalten**, um sie dadurch erst für die Rechtsgemeinschaft verfügbar zu machen.

Alle Vorgänge, die es im Deutschen Bundestag um diese Problematik bereits gegeben hat, sind der Petitionsgemeinschaft in allen Einzelheiten bekannt. In einer ausführlicheren Gesamt-

darstellung aller mit der vorliegenden Petition verbundenen Fragen, die wir in die Arbeit der geforderten Enquete-Kommission einbringen wollen, wird darauf detailliert Bezug genommen. An dieser Stelle beschränken wir uns auf eine zusammenfassende Argumentation.

A. FÜR EINE VOLKSABSTIMMUNG ZUM 23. MAI 1989

Das am 8. Mai 1949 am 4. Jahrestag des Endes der Naziherrschaft und des Zweiten Weltkriegs in letzter Lesung vom Parlamentarischen Rat in Bonn verabschiedete und am 23. desselben Monats inkraftgetretene **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** gründet die demokratische Ordnung des Staates u.a. auf das **Abstimmungsrecht des Volkes**.

Dieses im Grundgesetz Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 verankerte staatsbürgerliche Grundrecht kann aber bis heute - nach bald vierzig Jahren - nicht ausgeübt werden. Noch immer fehlen die konkretisierenden Regelungen. Der parlamentarische Gesetzgeber, nach der Verfassungsordnung beauftragt, die Rechtsnormen durch die entsprechenden gesetzlichen Konkretisierungen auszugestalten, hat diese seine Aufgabe - aus welchen Gründen auch immer - bisher nicht ergriffen.

Die Petitionsgemeinschaft hält diesen Zustand für untragbar.

Wenn der parlamentarische Gesetzgeber seine Pflicht nicht erkennt - und das ist beim Gegenstand der vorliegenden Petition der Fall «vgl. die Bundestagsdebatten vom 17. 2. 1978 (Plenarprot. 8/73, S. 5757 ff.) und vom 4. 10. 84 (Plenarprot. 10/88, S. 6543 ff.)» - kann es nach den Rechtsgrundsätzen des Grundgesetzes Art. 20 (= Volkssouveränitäts- und Abstimmungsprinzip) nur eine einzige legitime Instanz geben, die zu entscheiden befugt ist, ob eine unantastbare Basisnorm der Verfassung weiterhin in ihrer unregelmäßig, sozusagen abstrakten oder "ruhenden" Form belassen oder aber konkretisiert und damit der Aktivierung zugänglich gemacht werden soll: **das Volk selbst**.

Das heißt: Es könnte der bisherige Zustand erst dann als **demokratisch legitimiert** gelten, wenn der Souverän in einer Volksabstimmung mehrheitlich bekunden würde, daß er auch künftig auf die Ausübung des Abstimmungsrechtes verzichten wolle. Es wäre die verfassungswidrige Usurpation dessen, was nur dem souveränen Volk selbst zusteht, wollte die abgeleitete Staatsgewalt, d.h. die **Volksvertretung** in Gestalt des Deutschen Bundestages sich weigern, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Volkssouverän selbst über die **Ausgestaltung der Norm** entscheiden kann.

Die notwendige Klärung, ohne die die Bundesrepublik Deutschland ihr fünftes Lebensjahrzehnt nicht beginnen sollte und ohne die ihr mit Sicherheit eine **verschärfte Legitimationskrise** ihres parlamentarischen Systems drohen müßte, kann nur auf die Weise herbeigeführt werden, wie es von der Petitionsgemeinschaft gefordert wird: **Durch eine Volksabstimmung soll entschieden werden, wie in Zukunft mit dem Abstimmungsrecht des Volkes zu verfahren ist**.

Und weil diese Klärung nach Ansicht der Petitionsgemeinschaft einerseits bestimmte Zusammenhänge aus der Gründungszeit der Bundesrepublik in einem anderen als bisher üblichen Licht zeigen und andererseits für die Zukunft der Demokratie in Deutschland von schicksalhafter Bedeutung sein wird (s. Kapitel IV. der vorliegenden Begründung), kann es keinen sinnvolleren Bezug geben, als **die Volksabstimmung über das Abstimmungsrecht zum 23. Mai**, dem 40. Jahrestag des Inkrafttretens des Grundgesetzes und damit der Gründung der Bundesrepublik **durchzuführen**.

Um den demokratischen Charakter dieser Volksabstimmung zu gewährleisten, fordert die Petitionsgemeinschaft in den Punkten 2. und 3. der Petition bestimmte Bedingungen, die dabei zu berücksichtigen sind. Insbesondere verlangen wir, daß die **neun Kernpunkte für die künftige Regelung des Abstimmungsrechtes** Gegenstand der Volksabstimmung sein werden.

B. GRÜNDE FÜR DIE EINSETZUNG EINER ENQUETE-KOMMISSION

Für die gründliche inhaltliche Vorbereitung der Volksabstimmung durch den Deutschen Bundestag fordert die Petitionsgemeinschaft die **Einsetzung einer parlamentarischen Enquete-Kommission "Ausgestaltung des Abstimmungsrechtes"**. Diese Kommission ist notwendig. Warum?

Dem X. Deutschen Bundestag lag - datiert vom 28. Dezember 1983 - eine Petition vor, welche den Bundestag selbst aufforderte, das Abstimmungsrecht des Volkes durch ein "Bundesabstimmungsgesetz" zu regeln. Wie die zuständigen Organe (Petitionsausschuß, Fraktionen des Bundestages, Wissenschaftliche Dienste, Stellungnahmen des Bundesinnenministers und schließlich die Fraktionssprecher im Plenum am 4. Oktober 1984) damit umgingen, hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß man der Problematik mit Vorurteilen und keiner hinreichenden Sachkenntnis gegenübertrat.

In allen vorgebrachten Begründungen für die ablehnende Einstellung war kein wirklicher Bezug zu der von der Petentin empfohlenen Volksgesetzgebung über die drei Stufen von Initiative, Begehren und Entscheid, vor allem nicht zu deren sozial-anthropologischen Merkmalen (vgl. auch Kapitel III. der vorliegenden Petitionsschrift). Vielmehr wurde der Begriff "Volksentscheid" undifferenziert gehandhabt, so daß weder die begriffliche Trennung der Prinzipien von "Wahlen" und "Abstimmungen", noch eine klare Erkenntnis darüber zustande kommen konnte, welche Wirkung von den aus dem Machtbereich initiierten Volksabstimmungen (ohne die drei Stufen) und von den aus der Mitte der Bevölkerung initiierten Volksentscheiden ausgeht, was sie leisten und was sie nicht leisten.

Die Urteilsgrundlagen, auf die man seine Äußerungen und Entscheidungen stützte, bestanden im wesentlichen in den Behauptungen, die im 1. Kapitel des Schlußberichtes jener **Enquete-Kommission "Verfassungsreform"**, die zwischen 1970 und 1976 gearbeitet hat (s. S. 9 ff.), enthalten sind. Wir werden im folgenden nachweisen, daß die von dem erwähnten Bericht vorgetragene Argumente und Empfehlungen gegen die Ausgestaltung der direktdemokratischen Säule des Grundgesetzes einer gründlichen und sachkundigen Überprüfung nicht standzuhalten vermögen. Es kann - u.a. auch anhand der Sitzungsprotokolle - nachgewiesen werden, daß die damalige Kommission entweder wegen ihres zu weit gefaßten Auftrages ("Verfassungsreform" insgesamt) oder wegen methodisch unzulänglicher Arbeitsweise zu keiner gründlichen Befassung mit dem Thema kam. Dennoch aber wird ihr Bericht bis heute wie ein einschlägiges Vademecum, von manchen wie eine Art Bibel betrachtet, die jeder kritischen Betrachtung entzogen ist.

Was am Arbeitsergebnis der Kommission für das Anliegen unserer Petition von Belang ist, erscheint im 1. Kapitel ihres Berichtes unter der Überschrift "Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger", S. 10 bis S. 20).

I. Wie es 1970 zur Enquete-Kommission «Verfassungsreform kam

Der zeitgeschichtliche Hintergrund

Am 8. Oktober 1970 beschloß der 6. Deutsche Bundestag einstimmig die Einsetzung einer Enquete-Kommission Verfassungsreform ((Infolge der Auflösung des Deutschen Bundestages am 22. 9. 1972 mußte die Kommission ihre Tätigkeit einstellen; sie konnte dann aufgrund des ebenfalls einstimmigen Bundestagsbeschlusses vom 22. 2. 1973 ihre Arbeit fortsetzen und legte ihren Schlußbericht am 2. 12. 1976 vor (BT-Drucksache 7/5924)).

Mit der Berufung dieser Kommission reagierten die damaligen Bundestagsparteien auf die Erschütterung und Verunsicherung, die aufgrund der Ereignisse der Jahre 1967 bis 70 auftraten. Insbesondere das Jahr 1968 war - hauptsächlich in den Universitätsstädten - gekennzeichnet durch vehemente Protestaktivitäten großer Teile der studentischen Jugend, die sich zu einer *"Außerparlamentarischen Opposition"* (APO) erweiterten und deren verschiedene Strömungen sich als "antiautoritäre Bewegung" verstanden. In Bonn regierte die "Große Koalition". Gegen eine starke öffentliche Kritik hatte sie die "Notstandsgesetze" beschlossen. Für viele Menschen verlor die Demokratie im Lande immer mehr an Boden. Das mobilisierte. Das polarisierte. Das warf die Frage auf: Wie weiter?

Verständlich, daß damals die FDP als parlamentarischer Oppositionsrest am stärksten berührt schien von den Wellen der außerparlamentarischen demokratischen und antiautoritären Bewegung. Das schlug sich z.B. nieder in den markigen Tönen ihrer (Nürnberger) Wahlplattform von 1969. Die aufgetretenen politischen Zeiterscheinungen brachte man mit substantiellen, grundlegenden Entwicklungsproblemen der Republik in Verbindung: Nach zwanzig Jahren seien "**Schwächen in der Verfassung**" sichtbar geworden; deshalb müsse sie auf diese Schwächen hin überprüft werden. Solches dürfe aber nicht "zusammenhangloses Stückwerk bleiben". Es sei vielmehr erforderlich, daß "der nächste Bundestag die institutionellen Voraussetzungen für die Ausarbeitung eines zusammenhängenden Vorschlags zur **Reform des Grundgesetzes** schaffe."

Und als wichtigstes Ziel einer solchen Reform forderte die FDP programatisch "**neue Formen direkter Demokratie.**" Diese müßten "dem Bürger mehr Einfluß geben. Wenn Parlamente und Regierungen ein wichtiges Problem nicht anfassen, müssen die Bürger sie durch **Volksbegehren** dazu zwingen können."

So reagierten die Liberalen auf die entstandene Situation (Große Koalition einerseits, APO andererseits). Schon um die Jahreswende 68/69 forderte der damalige stellvertretende FDP-Vorsitzende *Genscher* eine "umfassende Staats- und Verfassungsdiskussion." Er kündigte an, seine Partei werde "eine Gesamtkonzeption für eine Verfassungsreform vorlegen"; dabei stehe "an erster Stelle die Stärkung der Bürgerrechte." Konkret äußerte er die Ansicht, "die **unmittelbare Entscheidung durch den Bürger in Form von Volksbegehren** könne zu einer sinnvollen Ergänzung der repräsentativen Demokratie und zu einem dynamischen Faktor der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung werden" (lt. fdk-Tagesdienst vom 2. 1. 69).

Aber so wurden die Herausforderungen jener Zeit keineswegs nur von der FDP-Opposition gesehen. Auch der CDU-Bundeskanzler, *Kurt Georg Kiesinger*, stieß ins gleiche Horn. Er erklärte zum Jahreswechsel, die "Bevölkerung der Bundesrepublik solle in Zukunft durch **Volksentscheide**, die in der Verfassung verankert werden müßten, stärker als bisher an wichtigen politischen Fragen beteiligt werden." Zu den "Protestaktionen der jungen Generation im ablaufenden Jahr 1968" sagte der Kanzler, "eine starre und erboste Abwehr von Impulsen, die möglicherweise berechtigt sind, würde bestimmt nichts helfen." Die "Diskutierwut" bei vielen jungen Menschen gehe offenbar auf das Bedürfnis zurück, "den Dingen auf den Grund zu kommen." Man müsse zugestehen, daß überall neue Formen und neue Institutionen entwickelt werden müßten" (lt. Stuttgarter Zeitung vom 30. 12. 68).

Und als dann ein dreiviertel Jahr später das Ergebnis der Wahl des 6. Deutschen Bundestages zur sozial-liberalen Koalition führte, meinte man in der Devise "**Mehr Demokratie wagen**", unter die *Willy Brandt* seine erste Regierungserklärung stellte, auch die zusammenfassende Absicht alles dessen zu vernehmen, was quer durch die politischen Lager in der zitierten Richtung als notwendige Weiterentwicklung im Bereich der Fundamente des politischen Systems der Bundesrepublik empfunden wurde [auch in der Außerparlamentarischen Opposition waren die entsprechenden Ideen und Forderungen lebendig (vgl. Frankfurter Rundschau vom 23. 1. 69: Drei *republikanische Clubs* entwickelten das Modell einer sozialistischen Gesellschaft). Es hätte also in diesem Punkt zu einer breiten Allianz des demokratischen Fortschritts über alle parteipolitischen und ideologischen Grenzen hinweg kommen können. Entsprechend groß waren auf allen Seiten die Hoffnungen in das, was man nun vom Deutschen Bundestag an einschlägigen gesetzgeberischen Taten erwartete; insbesondere erwartete man - nachdem, was sie vor der Wahl angekündigt hatte (s.o.) - geradezu stürmische Initiativen von Seiten der FDP].

Doch dann zeigte sich, daß alles weniger als ein Sturm im Wasserglas war. Mit der Einsetzung der **Enquete-Kommission Verfassungsreform** - immerhin schon ein volles Jahr nach Beginn der Legislaturperiode - übertrug der Bundestag offenbar nicht nur die Arbeit an "Sachkundige"; er ließ damit, wie sich rasch zeigte, auch den **Impuls** einschlafen, der doch vor der Wahl - wie es den Anschein hatte - noch so viele (selbst "höchste") Gemüter des gesamten etablierten politischen Lagers bewegte. Denn im Bonner Parlament gab es von keiner der dort vertretenen Fraktionen während der folgenden Jahre irgendeine Initiative, um die formulierten demokratiepolitischen Aufgaben gesetzgeberisch vorzubereiten. Oder war

vielleicht alles nur inszeniertes Polittheater, um auch damit zu versuchen, die aufbrechenden außerparlamentarischen Protestbewegungen „aufzufangen“, sie parteipolitisch zu kanalisieren, "berechenbar" zu machen?

Wie dem auch sei: In Bonn geschah über Jahre hin von Seiten der Gewählten nichts. Nur an der Peripherie - in Baden-Württemberg - führten die Ausläufer des plebiszitären Impulses zu einem (im Konkreten freilich sehr wenig weiterführenden) positiven Resultat. Hier brachte die SPD-Opposition mit einem Initiativgesetzentwurf (vom 4. 12. 72) Bewegung in den Landtag: Man verlangte eine Verfassungsergänzung zur Ermöglichung von **Volksbegehren zum Volksentscheid** (LT-Drucksache 6/1115). Nachdem es am 15. 2. 73 im Landtag zu einer ersten Beratung der SPD-Initiative gekommen war (LT- Drucksache 6/16, S. 807 - 815), brachte die CDU am 23. 5. 73 einen eigenen Entwurf ins Spiel (LT-Drucksache 6/2521). Der Kompromiß, auf den man sich schließlich einigte und den der Landtag nach einer weiteren Debatte (zweite und dritte Beratung) am 9. Mai 74 einstimmig beschloß (LT-Drucksache 6/54, S. 3451 - 3456), brachte jedoch eine solche Form der Regelung des Gesetzesinitiativ- und Abstimmungsrechtes, daß dieser Weg praktisch so gut wie verschlossen bleiben muß.

Tatsächlich hat es seither in Baden-Württemberg auch noch kein Volksbegehren gegeben; nicht, weil da keine Anlässe wären, sondern vielmehr wegen einer sehr initiativfeindlichen Ausgestaltung dieses Volksrechtes. Näheres dazu s. "Initiativschrift für ein Volksbegehren zur Neufassung der Artikel 59, 60 und 64,3 der Landesverfassung für Baden-Württemberg"; Achberg, 30. Mai 1987).

Zurück zur Bundesebene. Die hiermit kurz beleuchteten zeitgeschichtlichen Umstände waren der Anlaß für die 1970 eingesetzte Kommission. Und der Grund dafür, daß an die Spitze von deren Schlußbericht - und insofern mit besonderen Gewicht - als 1. Kapitel das Thema **"Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger"** mit der Frage nach "Volksbegehren" und "Volksentscheid" gestellt wurde, - lag ganz offensichtlich in jenen oben zitierten Überlegungen, die Ende der sechziger Jahre bei allen Parteien in der gekennzeichneten Richtung angestellt worden waren. Man sah damals in der Ausgestaltung der plebiszitären Komponente des Grundgesetzes ganz zweifelsohne die von der Zeit geforderte Antwort auf die entstandenen Probleme, durch die sich ja bereits massiv andeutete, was heute oft mit dem Begriff **"Legitimationskrise der parlamentarischen Demokratie"** bezeichnet wird.

Sieht man diesen Hintergrund und erinnert sich ferner daran, daß ja die erste Hälfte der siebziger Jahre auch die Zeit stetiger Ausbreitung der Bürgerinitiativenbewegung und der ersten Phase des verstärkten Emporkommens der Ökologie- und Anti-AKW-Bewegung war - alles deutliche Signale für ein erlebtes Demokratiedefizit im politischen Leben der Bundesrepublik -, so wirkt um so unverständlicher und krasser, was die Enquete-Kommission schließlich nach sechs Jahren zu empfehlen mußte. Sie kam nämlich zu dem Ergebnis, daß die Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger durch die Ermöglichung von Volksbegehren und Volksentscheid **"nicht zu empfehlen"** sei. Dies sei "kein geeigneter Weg, das demokratisch-repräsentative System ... zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken" (Schlußbericht S. 10).

Mit diesem Votum - und seiner die Parlamentarier offensichtlich überzeugenden Begründung [Schlußbericht (= SB 76) S. 11 - 13] - war die große Perspektive verdunkelt, der Impuls von 1968/69 tot, die Möglichkeit der unvoreingenommenen Befassung mit dem Thema und der damit gestellten grundlegenden demokratiepolitischen Gestaltungsaufgabe - so scheint es bis auf den heutigen Tag - dahin.

Tatsächlich aber zeigt die gründliche Prüfung der Gründe, welche die Kommission ihrer Empfehlung beifügt, daß sie ausnahmslos auf Sand gebaut, d.h. unhaltbar sind. Aus diesem Befund, der in der vorliegenden Begründung dieser Petition in wichtigen Einzelheiten erläutert wird, leitet die Petitionsgemeinschaft die Berechtigung her, den XI. Deutschen Bundestag, der gegenüber diesem Bericht von 1976 in keiner Weise gebunden oder verpflichtet ist, aufzufordern, vor dem 40. Geburtsjahr der Bundesrepublik Deutschland, also in einer geschichtlichen Phase, wo bereits die zweite Nachkriegsgeneration in die politische Verantwortung hineinwächst, erneut eine Enquete-Kommission zu berufen. Und diese Kommission zu beauftragen, im Hinblick auf die Forderung, zum 23. Mai 1989 eine Volksabstimmung über die Ausgestaltungsmodalitäten des Abstimmungsrechtes durchzuführen,

die Thematik "Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" unter Einbeziehung aller seinerzeit übergangenen und inzwischen neu gewonnenen vielfältigen Erkenntnisse über dieses Problem noch einmal zu bearbeiten.

Dabei muß ein methodisch korrektes Umgehen mit der Sache gewährleistet sein. Das heißt, es dürfen nicht wie 1970/76 ausschließlich solche "Experten" (Staats- bzw. Verfassungsrechtler) in die Kommission berufen werden, die - was man auch damals aufgrund ihrer Publikationen hätte wissen müssen - ausgewiesene Gegner jeglichen Ausbaues der plebiszitären Komponente unserer Verfassung und Exponenten der herrschenden konservativen Lehre sind. Es muß hier a priori ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Lagern bestehen, und **es muß die bereits von Hunderttausenden stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik Deutschland namentlich unterstützte überparteiliche Bürgerinitiative für den Volksentscheid zum 23. Mai 89 angemessen vertreten sein** (s. Petition 1. Abs. 2). Die Petitionsgemeinschaft sieht darin - auch wenn es bisherigen Gepflogenheiten nicht entsprechen mag - eine demokratische Selbstverständlichkeit.

Denn schon aufgrund ihrer unausgewogenen Zusammensetzung ist es geradezu zwangsläufig zu dem einseitigen Resultat des Schlußberichtes der Kommission der siebziger Jahre gekommen. Wenn man in den Beratungsprotokollen nachsieht, fällt sofort auf, daß schon die Gespräche methodisch so verliefen, wie auch der Abschlußbericht verfährt. Da wurden nie abwägend Für und Wider einander gegenübergestellt - kein Protokoll bestätigt die Behauptung des Berichtes, man habe "das Für und Wider abgewogen". Die Protokolle zeigen ein anderes Bild: Es gab fast ausschließlich nur Plädoyers im Sinne der zitierten abschließenden Empfehlung - von einem unvoreingenommenen Abwägen keine Spur. Eine sachgemäße, objektive Urteilsbildung war schon aus diesem Grunde unmöglich (s. z.B. Protokoll Nr. 22 und Nr. 28).

Jedem, der sich etwas genauer die Arbeit der Kommission angesehen hat, hätte dies sofort auffallen und zur Skepsis gegenüber dem Arbeitsergebnis führen müssen. Sollte dies damals tatsächlich keinem einzigen Parlamentsmitglied aufgefallen sein? Auch *Rudolf Schöfberger* (SPD), der einzige übrigens, der sich - in diesem Punkt allerdings nur auf seine "private Meinung, nicht die Meinung seiner Fraktion" berufend - in der Debatte über den Schlußbericht (17. 2. 78) von der zitierten Empfehlung zurückhaltend distanzierte (Plenarprotokoll 8/73 S. 5774), auch dieser Rudolf Schöfberger übte keine prinzipielle Kritik an der Oberflächlichkeit gerade des entscheidenden 1. Kapitels des Kommissionsberichtes. Ganz zu schweigen von argumentativem Widerspruch, der z. B. schon hätte kommen müssen gegen die sachlich völlig unhaltbaren Prämissen, die - übrigens ohne jegliche (gar kontroverse) Erörterung des Problems in den überdies nur wenigen Beratungsstunden, welche die Kommission in all den Jahren dem Gegenstand des 1. Kapitels widmete - hinsichtlich der **verfassungsrechtlichen Ausgangslage** dem Bericht zugrundegelegt werden. Indem wir darauf kurz eingehen, leiten wir über zu einer Beschreibung der wesentlichsten Einwände, die wir gegen die Position des 1976er Schlußberichtes vorzubringen

II. Die geleugnete Verfassungsnorm ("herrschende Lehre" und Parlament. Rat)

Unser erster inhaltlicher Einwand ist für die Beurteilung des gesamten Problemkreises von zentraler Bedeutung. Er richtet sich gegen die von der Kommission zu keiner Zeit diskutierte oder irgendwie begründete **verfassungsrechtliche Prämisse**, auf der sie ihre Empfehlung aufbaut und auf die sich auch alle ablehnenden parlamentarischen Stellungnahmen während des Vorganges 1984 (Petition der *Aktion Volksentscheid*) zu gründen versuchen.

Als bedürfte dies keiner genaueren Erörterung, wird davon ausgegangen, daß das Grundgesetz "die Verfassung einer repräsentativen Demokratie" sei und in seiner derzeitigen Fassung "über die in Artikel 29 GG vorgesehenen Fälle hinaus" kein direktdemokratisches Mitwirkungsrecht des Volkes kenne. "Plebiszitäre Elemente" enthalte es nur, "wo es die Neugliederung des Bundesgebietes regelt" (SB 76 S. 10 u. 12). Das Grundgesetz habe sich "klar für die mittelbare oder repräsentative Demokratie entschieden" (Bundesminister des Innern an Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, V 1 1 - 110 921 / 2 II, S. 3). Basta.

Diese Behauptung ist in den fünfziger und sechziger Jahren zum nahezu unbestrittenen Dogma, zur "herrschenden Meinung" in der Verfassungsrechtslehre geworden und gleicht heute - nicht kraft ihrer qualitativen intellektuellen und begrifflichen Klarheit, sondern ausschließlich wegen ihrer quantitativen Verbreitung im einschlägigen Schrifttum - einer fast uneinnehmbaren Bastion. Doch auch dieses Dogma hat eben den Charakter aller Dogmen: man kann sie erkenntnismäßig nicht ergründen, sie entziehen sich dem kontrollierten Denken, sie sind nur solange mächtig, wie viele daran glauben.

Mag dies in religiösen Fragen noch hinzunehmen sein, in staats- und verfassungsrechtlichen Angelegenheiten haben Dogmen keinen Platz. Daher, so meint die Petitionsgemeinschaft aus der sie tragenden Wissenschaftlichkeit, ist es an der Zeit, mit diesem Dogma zu brechen, es endgültig ad acta zu legen.

Wir können an dieser Stelle nicht alle begrifflichen Aspekte entfalten, durch die erhellt würde, daß die erwähnte verfassungsrechtliche Prämisse unhaltbar ist (vgl. *C.-H. Obst*, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen. Köln 1986). Wir müssen uns an dieser Stelle auf den zentralen Punkt beschränken. Es ist dieser:

Richtig ist, daß im Grundgesetz nur im Fall des Art. 29 "plebiszitäre Elemente" erscheinen. Viel wichtiger als dies jedoch ist, daß es das Demokratieverständnis der Bundesrepublik mit dem Satz: "**Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus**" (Art. 20 Abs. 2 Satz 1) auf die Idee der **Volkssouveränität** gründet und daß es die praktische Umsetzung dieser Idee sehr exakt dahingehend beschreibt, daß das Volk selbst - unmittelbar, direkt - die Staatsgewalt ausübt "**in Wahlen und Abstimmungen**" (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 erste Hälfte).

Dieses hiermit eindeutig festgestellte **generelle Abstimmungsrecht des Volkes** wird nun aber unterschlagen, wenn man bei der Frage nach dem Verhältnis zwischen dem direkt-demokratischen und dem repräsentativ-demokratischen Prinzip im Grundgesetz den Blick sogleich auf die sog. "plebiszitären Elemente" des Art. 29 lenkt.

Die in diesem - 1976 revidierten - Artikel auftauchenden "plebiszitären Elemente", die im Fall von Modifikationen der Grenzverläufe zwischen einzelnen Bundesländern zum Tragen kommen müssen, stehen in keinem unmittelbaren systematischen Zusammenhang mit dem **generellen Abstimmungsrecht des Volkes**, auf das sich die vorliegende Petition bezieht. Diese gilt nicht der Frage, ob, wo und wie im Grundgesetz "plebiszitäre Elemente" eine Rolle spielen und ob es wünschenswert wäre, diese Elemente zu erweitern.

Beim Abstimmungsrecht des Artikels 20 handelt es sich - zusätzlich verdeutlicht durch Art. 79,3 GG - um etwas völlig anderes; nämlich um eine das elementare Demokratieverständnis des Grundgesetzes betreffende **Staatsfundamentalnorm**; konkret um eine der zwei Weisen, wie das Bundesstaatsvolk nach der Grundordnung der Verfassung die Staatsgewalt unmittelbar ausübt.

Deshalb ist es schon im Denkansatz eine begrifflich durch nichts zu rechtfertigende, abenteuerliche, gedanklich abstrakte Fehlkonstruktion, die in Widerspruch steht mit der vom Grundgesetz vorgesehenen verfassungsmäßigen Ordnung, wenn man - wie die "herrschende Meinung" nun schon jahrzehntelang - behauptet, diese Basisnorm sei im Grundgesetz auf den marginalen Fall des Art. 29 GG beschränkt. Dieser spezielle Fall hat jedoch - im systematischen Sinne der Verfassungsrechtslogik - keinerlei interpretierende Beziehung zu dem Rechtsgrundsatz des Art. 20,2 GG. Der Rechtsgrundsatz verankert im Grundgesetz vielmehr **uneingeschränkt** - d. h. potentiell auf **alle** politischen Gestaltungsvorgänge gerichtet, auf die nach dem Grundgesetz auch die repräsentativ-demokratischen Organe ihr politisches Handeln richten können - eines von zwei demokratischen **Volksrechten** in elementarer Form: das **Abstimmungsrecht** (- das andere ist das Wahlrecht).

Dieses ist nach Art. 20,2 und Art. 79,3 GG ein unantastbares demokratisches **Grundrecht** des "Volkes", d. h. der Gesamtheit der mündigen Bürgerinnen und Bürger der Republik; ein Recht, das diese Gesamtheit aktiv muß ergreifen können, wenn sie die "Staatsgewalt" **unmittelbar** zur Gestaltung der politischen Entwicklung ausüben will. Das ist das Prinzip, und um dieses **Prinzip** geht es in Art. 20,2 GG. Wer die Frage so stellt, wie die En-

quete-Kommission sie gestellt hat - als ob es um die "**Einführung** plebiszitärer Elemente" und "damit verbundene Gefahren und Chancen" (SB 76, S. 13) gehe -, der stellt die falsche Frage und denkt völlig am Kern des Problems vorbei [auf dieser falschen Fährte bewegt sich auch alles, was in der bereits oben angeführten Expertise des Bundesinnenministers zur Petition der Aktion Volksentscheid (1984) zusammengestellt ist].

Daher geht es bei der Erörterung der Frage, welcher Regelungsbedarf sich notwendigerweise aus Art. 20,2 GG ergibt, um "plebiszitäre Elemente" überhaupt nicht. Hier geht es um den Rechtsgrundsatz der Ausübung der Staatsgewalt durch das Staatsvolk "**in Abstimmungen**".

Aus der Tatsache, daß dafür keine im Grundgesetz selbst auffindbaren Ausführungsbestimmungen vorliegen, kann nicht der Schluß gezogen werden, das Grundgesetz habe sich gegen die Norm des Art. 20 entschieden. Es liegt also in Wahrheit keine "Entscheidung gegen das Plebiszit", wohl aber eine - zwar nicht geschäftsordnungsmäßige, sondern verfassungspolitische - Beschlußunfähigkeit vor: Man konnte sich 1949 auf keine konkrete Regelung dieser Norm einigen (vgl. auch S. 14 und S. 28 ff.).

Trotzdem aber bleibt die Norm natürlich bestehen. Und eine Norm ohne eine praktische Form der Verwirklichung ist - nach den Maßstäben des gesunden Menschenverstandes - ein Auftrag; in diesem Fall ein **Verfassungsauftrag**.

Diesen Verfassungsauftrag versuchte der Bundesminister des Inneren - offenbar gestützt auf das Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JbdöR, neue Folge Bd. 1 1951 S. 620 f.) - in seiner Stellungnahme 1984 (V 1 1 - 110 921 / 2 II) durch folgende "Logik" aus der Welt zu schaffen: "Wenn Art. 20 Abs. 2 Satz 2 als Legitimation für Volksentscheide über Art. 29 hinaus anzusehen wäre, wäre ein Antrag wie der der Zentrumsfraktion in der 4. Lesung im Hauptausschuß auf Einfügung eines Art. 111 a/a über die Herbeiführung eines Volksentscheides auf Bundesebene überflüssig gewesen" (a. a. O. S. 3).

Über diese herbeigezerrte "Logik" kann man sich nur wundern. Die Tatsache, daß die Zentrumsfraktion im PR wiederholt - vor allem nach dem 6. 5. 49, nachdem die Normierung des Art. 20 feststand (Ablehnung des Antrags von v. Brentano, das Abstimmungsrecht zu eliminieren; PR-Plenarprot. S. 180 f.) - auf die praktische Regelung dieser Norm drängte (s. PR-Plenarprot. S. 228 f.), soll nun ein Beweis dafür sein, daß Art. 20 gar nicht die Legitimation für das Institut des Volksentscheids beinhalte. Kann man die Dinge noch offenkundiger auf den Kopf stellen? Zeigt sich nicht gerade daran, daß die Zentrumsfraktion im PR - nachdem "die vom Volk auszuübenden Abstimmungen" als zum Wesen der Demokratie gehörig ihre normative Positivierung gefunden hatten - es nicht nur aus dieser Legitimation, sondern auch aus einer ethischen Verpflichtung heraus als notwendig ansah, die Ermöglichung solcher Abstimmungen gesetzlich zu regeln? Vom Erwachen eines solchen Impulses war 1984 im Deutschen Bundestag allerdings nichts zu verspüren.

Stattdessen führte der Bundesminister des Inneren eine weitere Fundstelle für seine Rechtsideologie ins Feld. Im Blick auf die 1976 erfolgte Erweiterung des Art. 29 GG zitiert er *Maunz/Dürig* (Grundgesetz-Kommentar): "Aus der Spärlichkeit und inhaltlichen Enge der Ausnahmebestimmungen des Art. 29 muß in der Tat geschlossen werden, daß das Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Fassung andere Formen der plebiszitären Demokratie auf Bundesebene **ausschließt**." Richtig ist natürlich nicht "ausschließt", sondern im Sinne der praktischen Ausgestaltung nicht "regelt" (an solchen Stellen erkennt man die Qualität des Kommentars ...). *Zimmermann* zitiert weiter:

"Das ist durch die Vorstellungen, von denen der verfassungsändernde Gesetzgeber 1976 bei der Neufassung des Art. 29 ausging, in vollem Umfang bestätigt worden: die eingehenden Bestimmungen dieser Vorschrift über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung wären nie in den Text des Grundgesetzes aufgenommen worden, wenn bei den gesetzgebenden Organen nicht die Überzeugung bestanden hätte, daß es dazu einer Reglementierung im Verfassungstext selbst bedurfte (a. a. O. Artikel 20 11 RdNr. 44).

In diesem Vorgang also will der Bundesminister mit Maunz/Dürig die Bestätigung dafür sehen, daß das Grundgesetz - über Art. 29 hinaus - kein Abstimmungsrecht **vorsieht**. "In der

Tat" muß jedoch ganz anderes "geschlossen werden": Bis 1976 gibt es im GG zwei Artikel, die etwas "Plebiszitäres" zwar "vorsehen", nicht aber "regeln". Das eine ist der **universelle** Fall, wenn "vom **Volk** alle Staatsgewalt - in Wahlen *und Abstimmungen* - ausgeübt werden soll" (Art. 20,2). Das andere ist der **spezielle** Fall der Neugliederung der Länder, wo aber nur die betroffene **Bevölkerung** über eine Angelegenheit zu befinden hätte (Art. 29). Beide Fälle waren bis 1976 nicht **geregelt**.

Im Jahre 1976 ließ der Gesetzgeber nun plötzlich - obwohl nirgendwo die Frage nach der Neugliederung eines Landes aufgetreten war - seinen Eifer erkennen und folgte der Einsicht, daß der Art. 29 einer Regelung bedarf. Hätte indessen der Art. 20 Abs. 2 nicht ebenso Anspruch darauf gehabt, konkretisiert zu werden? Hinsichtlich dessen Regelungserfordernis, das doch wahrhaftig weit dringlicher und gewichtiger gewesen wäre, blieb die entsprechende Einsicht jedoch aus. Und 1984 versuchte man dann aus dem Vorgang von 1976 gar die These abzuleiten, er beweise, daß der Art. 29 für Plebiszitäres im Grundgesetz die einzige (Ausnahme)-Erscheinung sei.

Ob diese die Wirklichkeit ignorierende Exegese nur deshalb aufkommen und verbreitete Anerkennung finden konnte, weil in Art. 29 explizit das Wort "Volksentscheide" auftauchte, während in Art. 20 der allgemeinere Begriff der "Abstimmungen" verwendet wurde, worunter man dann - "nach ganz herrschender Ansicht im wissenschaftlichen Schrifttum" (Zimmermann) - konkret "ausschließlich" das verstehen wollte, was für den Gegenstand des Art. 29 auch "Volksentscheide" einschließt? Wahrscheinlicher ist, daß mit dieser Interpretation von Anfang an das verfassungspolitische Ziel verfolgt wurde, **die Idee der Volkssouveränität im engen Kerker des Art. 29 gefangen zu setzen**. Und für dieses Ziel hat man dann eine - wie sich genauer Analyse zeigt - unhaltbare verfassungsrechtliche Rechtfertigungsposition aufgebaut.

In der penetranten Wiederholung, das Grundgesetz sehe über Art. 29 hinaus "keine Volksentscheide vor", erscheint bereits das *fait accompli* des damit faktisch eliminierten Abstimmungsrechtes des Volkes, wie es der Art. 20,2 als Staatsfundamentalnorm vorsieht. Diese These setzt diese Norm auf kalte intellektuelle Tour auf das Niveau einer Inhaltsangabe, eines Stichwortes im Sachregister herab und raubt ihr damit ihre Rechtssubstanz, ihren Sinn als hervorragende Qualität der "verfassungsmäßigen Ordnung".

Nein, bei den "plebiszitären Elementen", die in Art. 29 GG eine gewisse Rolle spielen, besteht keinerlei Anwendungsbeziehung zu dieser originären Rechtssubstanz. Hier handelt es sich um einen speziellen Fall; tritt ein solcher Fall konkret auf, sollen nach einer bestimmten Prozedur auch "Volksbefragungen", "Volksbegehren" und "Volksentscheide" zur Klärung des Willens der Mehrheit der Betroffenen erfolgen können bzw. müssen. Dieser Artikel besteht so, wie er 1949 gegriffen und 1976 modifiziert wurde, jedoch völlig unabhängig von der Basisnorm des Art. 20,2 GG.

Auch wenn das Abstimmungsrecht im Art. 20 nicht enthalten wäre, könnte der Art. 29 so bestehen, wie er besteht. Er ist kein Ausfluß dieser Norm und schon gar keine begrenzende Regelung derselben.

Umgekehrt könnte der Art. 29 GG auch ganz entfallen. Was wäre nach der "herrschenden Meinung" (h. M.) dann mit dem Abstimmungsprinzip in Art. 20,2 GG? Dann bezöge es sich - auf ein Nichts. Es wäre - selbst (wegen Art. 79,3 GG) unabänderlich - eine ewige Mumie. So zeigt sich, wenn man die "Logik" der h. M. auf sie selbst anwendet, ihre Absurdität unmittelbar.

So wollen wir auf der Grundlage dieser Erkenntnis nachdrücklich betonen, daß die Aufgabe, auf die mit der vorliegenden Petition hingewiesen wird, nicht darin besteht, über die "Spärlichkeit und inhaltliche Enge" sogenannter "Ausnahmebestimmungen" des Grundgesetzes hinaus weitere "Formen der plebiszitären Demokratie auf Bundesebene einführen" zu wollen.

Es geht um zweierlei: Erstens anzuerkennen, daß - bisher nicht näher bestimmt - das Abstimmungsrecht des Volkes zum Wesensbestand der demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes gehört und zweitens nicht länger der Pflicht aus dem Weg zu gehen, daß dieses Volksrecht, um praktisch verfügbar zu sein, durch Ausführungs-

bestimmungen geregelt werden muß (wobei sowohl verfassungs- wie einfachgesetzliche Konkretisierungsnotwendigkeiten vorliegen).

Verschiedene Umstände, auf die wir an späterer Stelle der Begründung dieser Petition zurückkommen werden, haben im **Parlamentarischen Rat** (PR, 1948/49) dazu geführt, daß das Abstimmungsrecht des Volkes von den "Vätern und Müttern" des Grundgesetzes zunächst nicht über die Stufe der Basisnorm hinaus weiter ausgestaltet wurde. Darauf gerichtete Anträge der Zentrumsfraktion und der KPD im Hauptausschuß und im Plenum des Parlamentarischen Rates wurden zwar mehrheitlich abgelehnt. Zugleich aber hat man - in den Schlußabstimmungen im Hauptausschuß wie im Plenum am 5. und 6. bzw. am 8. Mai 49 - **das Abstimmungsrecht** gegen Anträge, es zu streichen, **im Grundgesetz bewußt verankert**. Freilich hat man zugleich zunächst davon Abstand genommen, es zu konkretisieren (s. auch Kapitel IV. S. 28 ff.).

Natürlich hat im PR niemand den skurrilen Gedanken geäußert, man brauche dieses Volksrecht, um für den Fall von Länderneugliederungen plebiszitäre Elemente realisieren zu können. Vielmehr ging es um die Verankerung der Konsequenz aus dem fundamentalen Gedanken, den Carlo Schmid (SPD) am 14. Oktober 1948 in der 11. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen im Auge hatte, als er die Bemerkung des Ausschußvorsitzenden von Mangoldt (CDU), man dürfe nicht sagen, daß "das Volk *nur* in den besonderen Organen handelnd tätig" werde, mit dem Satz ergänzte: "**Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.**"

Welches Interesse hat wohl über die ganzen Jahre hin so erfolgreich gewirkt, daß dieser Vorgang bis 1984 niemals veröffentlicht wurde (erstmalig) aus den Originalquellen zitiert in "Die Demokratie - Organ der Aktion Volksentscheid". Nr. 1, Mai 1984)? Hat in der bestallten akademischen Wissenschaft die ganzen Jahrzehnte über immer nur einer vom andern abgeschrieben, hat keiner mehr in die Quellen geschaut?

So bildete sich die "herrschende Meinung" nicht nur aus einem Mangel an rechtslogischem Denken, sondern auch aus der Bequemlichkeit; man hat es unterlassen, die historischen Quellen - freilich ein zuweilen mühsames Geschäft - sorgfältig zu studieren. ((Es ergibt sich nun mal kein umfassendes, objektives Bild des Verlaufs der Beratungen im Parlamentarischen Rat, wenn man sich - wie sämtliches Schrifttum der "herrschenden Lehre" und mit ihm u.a. auch die ministerielle Expertise (vom 24. 4. 84 an den Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages) - nur auf die **veröffentlichten** Quellen (JbdöR, n. F. Bd. 1, 1951) stützt.))

Natürlich können und sollen die historischen Quellen - die verfassungsgeschichtlichen Dokumente über die Entstehung des Grundgesetzes - nie mehr sein als eine Illustration dessen, was seine Gültigkeit rein aus der Rechtslogik gewinnen muß. Und das ist auch die Position, auf der diese Petition gründet.

Diese Position zeigt, daß das Abstimmungsrecht des Volkes als **uneingeschränkter Rechtsgrundsatz**, als **Staatsfundamentalnorm** in Art. 20,2 des Grundgesetzes verankert ist, aber durch den Verfassungsgesetzgeber darüber hinaus noch keine weitere Ausgestaltung erfahren hat. Sie zeigt außerdem, daß - aufgrund der Bestimmung des Art. 79,3 - im Falle der Ausgestaltung keine Einschränkung des Prinzips vorgenommen werden darf, denn dies wäre dann eine "unzulässige" Beeinträchtigung des Grundsatzes.

Trotzdem gilt natürlich für diese Norm dasselbe, was für jede andere Verfassungsnorm auch gilt: Es liegt im Wesen der Norm, insofern sie auf einer elementarsten Stufe bereits positiviertes Recht ist - also im Verfassungsrecht erscheint -, daß sie der **Regelung** bedarf. Der Gesetzgeber kann sich dieser Regelungsnotwendigkeit nicht einfach entziehen. Er kann die Dinge lediglich verschleppen - aber nur solange, bis der Rechtsträger mit Nachdruck auf der Regelung beharrt. Die Norm aus der Verfassung zu eliminieren, ist im Fall des Art. 20,2 wegen der Bestandsgarantie, die der Art. 79,3 fixiert, definitiv ausgeschlossen.

Fazit:

Dieser aufgrund systematischer Auslegung gewonnene und auch durch den tatsächlichen Verlauf der Beratungen im Parlamentarischen Rat gestützte Befund widerlegt die Behauptung, das Grundgesetz sei "prononciert antiblebisitär" ausgerichtet (*K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 607 f.). Der wirkliche Sachverhalt muß in verfassungsrechtlicher Hinsicht korrekterweise anders beschrieben werden:

Es gibt keine tragfähige Begründung, die grundgesetzliche Gegebenheit des Abstimmungsrechtes des Volkes in seinem Rang einer demokratischen Basisnorm zu leugnen. Wenn Logik auch für die begrifflichen Ordnungen des Verfassungsrechtes gelten soll, dann muß diese Aussage anerkannt werden.

Der vom Grundgesetz veranlagte direkt-demokratische Weg für die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk ist nur deshalb blockiert, weil der Gesetzgeber bisher die Aufgabe der Konkretisierung und Ausgestaltung der Norm im Sinne ihrer Veranlagung nicht ergriffen hat.

Wir möchten den Deutschen Bundestag - alle Abgeordneten und alle Organe, die mit der vorliegenden Petition befaßt sein werden - mit Eindringlichkeit bitten, im Bezug auf diesen Grundsachverhalt sich nicht mehr auf die Redeweise "Wir sehen das anders" zurückzuziehen und, wie es bisher üblich war, jeglicher Auseinandersetzung mit der angeführten Argumentation aus dem Weg zu gehen, sie einfach zu ignorieren.

Wir fordern die gründliche Prüfung dieser Argumentation durch eine neue Enquete-Kommission. Würde dieses Anliegen abermals einfach deshalb zurückgewiesen, weil man meint, es sich aus seiner Machtstellung heraus leisten zu können: dürfte man sich dann wundern, wenn der Vorwurf, der Deutsche Bundestag sei ein "geistig, politisch und moralisch weitgehend verkommenes Organ" (*G. Häfner*, MdB), neue Nahrung fände?

Die unausweichliche Anerkennung des Abstimmungsrechtes als Basisnorm des Grundgesetzes hat strenge Konsequenzen. Es ist damit zugleich die Anerkennung der Verpflichtung verbunden, die Norm zu regeln; und zwar nach Kriterien, die sich aus dem Wesen der Sache notwendig ergeben.

Auf **ein Kriterium** haben wir bereits hingewiesen: So wie das Prinzip im Grundgesetz gefaßt ist, darf es nicht auf bestimmte politische Inhalte eingeschränkt werden (Art. 79,3 GG verlangt die Ausgestaltung der Norm in dem Sinn, wie sie Art. 20,2 GG festlegt; sie ist im Rahmen der "verfassungsmäßigen Ordnung" **auf alle rechtlich-politischen Gestaltungen zu beziehen**).

Ein **zweites Kriterium** ergibt sich ebenfalls aus dem Charakter des Art. 20 GG: Der Grundsatz, daß "alle Staatsgewalt *vom Volke* ausgeht", bedeutet für die Ausgestaltung des Abstimmungsrechtes, daß Volksabstimmungen **nur über Volksinitiativen und Volksbegehren** herbeigeführt werden dürfen.

Ein **drittes Kriterium** ergibt sich aus dem Grundrecht der Bürger auf freie politische Urteilsbildung: Insbesondere in den Massenmedien muß die **freie und gleichberechtigte Informationsmöglichkeit für Pro und Contra** der zur Abstimmung gelangenden Positionen garantiert sein.

Schließlich muß ein **viertes Kriterium** berücksichtigt werden: Die **Quoren müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Gesamtheit der Stimmberechtigten stehen** (in diesem Punkt haben sich die schweizerischen Regelungen über Jahrzehnte bewährt).

Diese Kriterien liegen - neben einigen weiteren - dem Vorschlag der Petitionsgemeinschaft für die zum 23. Mai 89 angestrebte Volksabstimmung zugrunde (s. auch Kapitel C. S. 36 ff.). Bei dieser Volksabstimmung soll es nicht nur um die gesetzliche Regelung des Abstimmungsrechtes als solche, sondern auch um die Entscheidung über die Kriterien, nach denen sich die Regelung zu richten hat, gehen. Die gesetzlichen Erfordernisse - sowohl die verfassungsgesetzlichen als auch die einfachgesetzlichen, deren die Regelung bedarf - sollen (mehrheitliche Zustimmung beim Volksentscheid vorausgesetzt) im Rahmen der Richtungsentscheidung des Volkes vom parlamentarischen Gesetzgeber realisiert werden.

III. Das Legitimationsproblem

Einer weiteren Prämisse des Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform müssen wir ebenso entschieden widersprechen wie seiner verfassungsrechtlichen Voraussetzung.

Mit langen Spekulationen, wird herumgerätselt, ob Volksbegehren/Volksentscheide die "Integrationsfähigkeit des demokratischen Staates wirksam erhöhen" oder nicht eher schwächen, das "demokratisch-repräsentative System auf der Ebene des Bundes festigen und in seiner Legitimationskraft verstärken" oder nicht eher unterhöhlen. Und ob sie geeignet seien, "gelegentlich aufgetretenen, wenngleich nicht tiefgehenden Entfremdungserscheinungen zwischen Volk und Parlament entgegenzuwirken" oder ob sie nicht vielmehr "Instrumente der Desintegration seien, die eher "zu einer Verstärkung der Entfremdungserscheinungen zwischen Staat, Parlament und Volk beitragen", so daß "der Schaden, welchen das repräsentative System durch ihre Einführung nehmen würde" sogar größer sein könnte "als der potentielle Nutzen einer dahin gehenden Verfassungsänderung" (SB 76, S. 10 ff.).

Die natürlich auch dieser Spekulation immanente unhaltbare verfassungsrechtliche Prämisse, als ob es überhaupt darum gehe, Volksbegehren und Volksentscheid durch eine "Verfassungsänderung **einzuführen**" oder eben - je nach verfassungspolitischer Einschätzung - auch nicht einzuführen, haben wir im vorherigen Abschnitt behandelt. Die Wiederholung kann nicht schaden:

Es geht - im Lichte der begrifflichen Ordnungen des Grundgesetzes - darum, "die politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" insofern zu "stärken", daß eines dieser Rechte, **das Abstimmungsrecht**, durch eine sachgemäße Regelung für entsprechende Initiativen **verfügbar** wird. Durch die gesetzliche Regelung dieses im Grundgesetz vorhandenen Rechts können stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland fortan Referenden und Volksbegehren zum Volksentscheid auf den Weg bringen. Damit wird kein neues Recht eingeführt, sondern ein vorhandenes aus seinem Dornröschenschlaf erweckt.

Das **Legitimationsproblem**, um das es im Kern bei der Spekulation um das Entweder ("schwächen")-Oder ("stärken") geht, wird von der Kommission in einen nahezu undurchdringlichen Nebel gehüllt. Klar ist nur eines: die Schlußfolgerung der ganzen "Philosophie". "Im Ergebnis mochte sich die Kommission nicht davon überzeugen", daß die mit der Ermöglichung von Volksbegehren und Volksentscheid "verbundenen Gefahren von der Chance aufgewogen würden, das demokratisch-repräsentative System in seiner Legitimationskraft zu verstärken" (SB 76, S. 13/10).

Für den Beweis, daß es sich genau umgekehrt verhält, müssen wir die Nebel lichten.

1. Legitimation nach der Ordnung des Grundgesetzes

Die Ordnung des Grundgesetzes (Art. 20,2) spiegelt wider, was hinsichtlich der Legitimationsfrage unabdingbar zum **Wesen des neuzeitlichen Demokratieverständnisses** gehört:

- a. Der **Begriff des Staates** bezeichnet nach dem Grundgesetz ein Funktionssystem der Gesellschaft - keine Instanz außerhalb oder über dem sozialen Organismus. Dieses Funktionssystem umfaßt nach der Organik des Grundgesetzes als seine originäre Aufgabe die Bereiche der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Die Rechtsgrundlage dieser Struktur ist die Verfassung. Die "verfassungsgebende Gewalt" ist das "Deutsche Volk" (Präambel GG) und alles staatliche Handeln ("Staatsgewalt") geht auf der Grundlage der "verfassungsmäßigen Ordnung" (GG Art. 20,3) "vom Volke aus" (GG Art. 20 Abs. 2 Satz 1 = **Volkssouveränität**).
- b. Mit dem **Begriff der Demokratie** bezeichnet das Grundgesetz - soweit es das mit dieser Petition verfolgte Anliegen betrifft - die Methode, wie das konkrete staatliche Handeln sich zu vollziehen hat und wie es seine Legitimationskraft erlangt. **Unmittelbar – direktdemokratisch** - bestimmt das Volk die Entwicklungen in der Ausübung seines **Wahl- bzw. Abstimmungsrechtes**. Durch die Wahlen wird das **repräsentativdemokratische** Gesamtsystem bevollmächtigt zur **mittelbaren** Ausübung der "Staatsgewalt" durch die **besonde-**

ren Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung" (GG Art. 20 Abs. 2 Satz 2 - **Demokratieprinzip**).

- c. Die **Rolle der Parteien** bestimmt das Grundgesetz mit dem Satz, daß sie freie Vereinigungen sind, die **bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken**" (GG Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2). Unter der "politischen Willensbildung des Volkes" kann nichts anderes verstanden werden als die Ausübung des Wahl- und Abstimmungsrechtes. Sollen die Parteien daran mitwirken können, dann heißt das einerseits, daß von ihnen für Wahl- und Abstimmungsentscheidungen Angebote und Initiativen ausgehen können. Auf keinen Fall dürfen die Parteien dabei eine Monopolstellung einnehmen.

Andere Formen der Mitwirkung an der (verbindlichen) politischen **Willensbildung** des Volkes - nicht zu verwechseln mit der (unverbindlichen) **Urteilsbildung** im Prozeß der freien Meinungsäußerung aller Art - müssen neben den Parteien gleichberechtigt bestehen können. So jedenfalls ergibt es sich aus dem geltenden Verfassungsrecht. Daß die Praxis leider völlig anders aussieht und daß zur Rechtfertigung dieser Praxis theoretische Gebäude errichtet wurden (vgl. *Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie), sie in den SB 76 hineinspielen (S. 12, "Die Funktion der politischen Parteien"), trägt auch in diesem Punkt erheblich zur Begriffsverwirrung bei.

Die Parteien gehören nach ihrer Stellung im Grundgesetz sowohl zum Funktionssystem des freien Geisteslebens - das betrifft im wesentlichen ihre gesamte programmatische Arbeit - als auch zum rechtlich-politischen Bereich des sozialen Organismus - das betrifft ihre Rolle bei Wahlen und Abstimmungen. In beiden Vorgängen sind sie Sammelbecken für die unterschiedlichen geistigen Strömungen und Interessenrichtungen in der Gesellschaft. Ob und wie die Parteien an der Ausübung staatlicher Macht beteiligt sind, ist nach dem Grundgesetz nicht vorgeprägt.

Für das Legitimationsproblem sind die Parteien in der Bundesrepublik nicht ihres verfassungsrechtlichen Ranges, vielmehr ihrer faktischen Machtstellung wegen relevant. Das Wahlgesetz und das Parteiengesetz haben nämlich die Parteien in eine Stellung gebracht, aus der sie faktisch allein und total die Legislative und die Exekutive beherrschen. Der Parteienstaat, zu dem sich die Bundesrepublik Deutschland entwickelt hat, ist einer der wesentlichen Gründe der gegenwärtigen Legitimationskrise der parlamentarischen Demokratie "in diesem unserem Lande".

- d. Schließlich müssen wir noch **das freie Mandat** der gewählten **Volksvertreter** berücksichtigen. Es steht sozusagen polar zu den direktdemokratischen politischen Volksrechten (Wahlen u. Abstimmungen). Wie diese bezieht sich das freie Mandat auf politische Aufgaben, die "das ganze Volk" betreffen. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind nach dem Grundgesetz nicht Vertreter ihrer Parteien und folglich auch nicht Repräsentanten von deren Gruppengeist (Ideologie) oder Gruppeninteressen. Jede/r einzelne gilt als "Vertreter/in des ganzen Volkes", hat bei ihren/seinen Entscheidungen dieses Ganze und dessen Wohl zu beachten und ist dabei nur ihrem/ seinem "Gewissen unterworfen" (Art. 38 Abs. 1 GG).

Freilich - die Tatsachen sind von diesem Ideal meilenweit entfernt. Faktisch sind die Abgeordneten immer "Partei" und der jeweiligen "Fraktionsdisziplin" unterworfen - vom Einfluß mächtiger (außerparlamentarischer) Interessengruppen und Verbände auf die "Volksvertreter" (via Lobby usw.) ganz zu schweigen.

Dort, wo - sich mehrmals wiederholend - der Schlußbericht 76 behauptet, "Volksbegehren, Volksentscheid und andere Formen der Volksinitiative seien keine geeigneten Instrumente, die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken", und es bestehe vielmehr die Gefahr, daß sie die Bedeutung des Parlaments verringern und die Funktions- und Integrationsfähigkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigen" (SB S. 14), fehlt jeder Hinweis auf diese vier Grundelemente (Volkssouveränität, Wahlen und Abstimmungen, Parteien, freies Mandat), die nach dem Grundgesetz die Ecksäulen sind, aus deren Spannungsverhältnis sich die Legitimationsfrage für alle staatlich-politischen Entscheidungen beantwortet.

Die Formulierung des Problems hätte lauten müssen - und sachgemäß geformt kann sie nur lauten: Wie stellt sich die Legitimationsfrage im Lichte der fundamentalen Bestimmungen des Grundgesetzes und warum treten in der Staatswirklichkeit der Republik Krisenerscheinungen und Defizite auf?

Aus der Klärung dieser Frage hätte sich - wie bei jeder guten Diagnose - die Therapie gleichsam von selbst ergeben. Weil aber keine richtige Frage gestellt wurde, konnte auch keine realistische Diagnose aufgestellt und keine Therapie gefunden werden. Anstelle einer methodisch korrekten Vorgehensweise, tritt ein wirres Durcheinander von oberflächlichen Behauptungen, die ihren Sinn ausschließlich von der - a priori feststehenden, verfassungspolitisch gewünschten? - Schlußfolgerung empfangen.

Orientiert man sich an den Tatsachen - nicht an politischen Wunschvorstellungen -, ergibt sich das folgende Bild:

Das Grundgesetz konzipiert das Gesamtbild einer Demokratie, welche geprägt ist von einem Kräfteverhältnis, aus dem jederzeit die demokratische Legitimation von rechtlich-politischen Entscheidungen staatlicher Organe geklärt werden kann, so daß nie im Zweifel bleibt, ob eine Entscheidung auch tatsächlich den Gemeinwillen widerspiegelt. Wäre die vielbeschworene freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne dieses Gesamtbildes auch in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik beachtet, könnte in diesem Staat niemals von einer "Legitimationskrise" gesprochen werden. Denn:

Der tragende Grund von Legitimation in der Demokratie ist, daß Recht und Gesetz vom freien Willen der Mehrheit getragen sind ("Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Art. 20,2 1 GG = **Prinzip "Volkssouveränität"**).

Pauschal erfolgt diese Legitimierung der "Staatsgewalt" - insofern sie im Rahmen des parlamentarischen Systems durch die dafür vorgesehene Organschaft ausgeübt wird - durch die Wahlen der Volksvertretung (alle Staatsgewalt "wird vom Volke in Wahlen ... ausgeübt." Art. 20,2 11/1 GG = **Prinzip "repräsentative Demokratie"**). Die Bündelung und Abgrenzung der hauptsächlich programmatischen Grundströmungen und Interessenrichtungen übernehmen dabei - im Hinblick auf die Bildung parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse und Entscheidungen - die Parteien.

Gäbe es im Grundgesetz nur diese Elemente, wäre es in der Tat die Verfassung einer rein repräsentativen Demokratie, und der Souverän könnte nur **pauschal** undifferenziert, wie es eben für die Wahl charakteristisch ist - auf die politische Entwicklung Einfluß nehmen. In diesem Fall wäre das Legitimationsproblem potentiell permanent gegeben und könnte sich - zugespitzt - immer nur in vorzeitigen Neuwahlen auswirken; womit aber nie eine prinzipielle Klärung des Problems, sondern allenfalls eine vorübergehende Beruhigung verbunden wäre, weil ja auch die Neuwahl wieder nur ein pauschales Votum zuließe.

Die Ordnung des Grundgesetzes geht nun einen entscheidenden Schritt weiter. Durch die Möglichkeit des Abstimmungsrechtes (alle Staatsgewalt "wird vom Volke in ... Abstimmungen ... ausgeübt"; Art. 20,2 11/2 = **Prinzip "direkte Demokratie"**), das ja seinem Wesen nach seinen Ausgangspunkt in dem Initiativrecht (Volksinitiativen) hat, tritt zu der Möglichkeit der **pauschalen** Wahlentscheidung diejenige der **konkreten und differenzierten** Abstimmung über Einzelfragen der Gesamtpolitik.

Erst mit dieser **Möglichkeit** kommt die demokratische Legitimationskraft für staatliches Handeln konkret und originär ins Spiel:

- a. Im Zweifel kann der Volkssouverän Absichten oder Beschlüsse der Volksvertretung überprüfen. Das **Referendum** wird klären, ob die parlamentarische Mehrheit im konkreten Fall mit dem Mehrheitswillen der Stimmberechtigten übereinstimmt - dann wäre das die Bestätigung der demokratischen Legitimation ihrer Entscheidung; andernfalls wäre es der Entzug derselben. In jedem Fall ergibt sich überhaupt erst aus diesem direkt-demokratischen Prinzip die konkrete verfassungsrechtliche Legitimation dessen, was die mit der Wahl allgemein (abstrakt) bevollmächtigten repräsentativ-demokratischen Organe wollen und tun.

- b. Das gilt auch für den Fall, daß sich gegen parlamentarische Ziele keine Volksinitiativen regen. In diesem Fall bringt die schweigende Zustimmung die demokratische Legitimation (die freilich nur auftritt, wenn es auch die Möglichkeit zum initiativen Widerspruch gibt!).
- c. Schließlich können unter dieser Voraussetzung erfolgreiche Volksbegehren im Volksentscheid feststellen, ob ihre Ziele, die sie unabhängig von parlamentarischen Prozessen verfolgen ("Wenn Parlamente und Regierungen ein wichtiges Problem nicht anfassen, müssen die Bürger sie durch Volksbegehren dazu zwingen"; FDP-Wahlplattform 1969), mehrheitsfähig- also vom Gemeinwillen getragen - sind.

So zeigt das Grundgesetz in seiner umfassenden demokratischen Grundordnung mit seinem Konzept der Einheit von repräsentativ- und direkt-demokratischen Elementen hinsichtlich des Legitimationsproblems ein System sich selbst regulierender Balance. Jederzeit besteht die Möglichkeit, Klarheit zu schaffen, inwieweit staatliches Handeln in Einklang steht mit den Intentionen des Souveräns.

Von welchem Gesichtspunkt aus man die Sache betrachtet, eine akute Legitimationskrise kann es unter dieser Voraussetzung nur geben, wenn eines der Elemente dieser Ordnung an seiner Funktion gehindert ist. Zwangsläufig gar wird eine solche Krise dann heraufbeschworen, wenn die Behinderung ausgerechnet jenes Element betrifft, welches in erster Linie die Quelle der Legitimationskraft darstellt: das Abstimmungsrecht des Volkes.

2. Unzureichende Legitimation durch das bloße Wahlprinzip

Daher stellt die Enquete-Kommission die Tatsachen buchstäblich auf den Kopf, wenn sie behauptet, gerade die Quelle der Legitimation in der Demokratie - Volksbegehren und Volksentscheid nämlich - sei "nicht geeignet, die Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie zu verstärken" (SB S. 14). Ja das, was in Wahrheit die einzige Therapie der Krise sein kann - das originäre plebiszitäre Lebenselixier -, wird als "Schwächung" des sozialen Organismus hingestellt ("Beeinträchtigung seiner Funktions- und Integrationsfähigkeit", "Gefährdung der Fähigkeit des Parlaments, eine in sich konsistente Politik zu formulieren und zu verwirklichen" SB S. 14 und 12).

Wobei gleichzeitig in abstrakter Form von der Notwendigkeit eines "offenen Rückkopplungsprozesses zwischen Wählern und Gewählten" gesprochen wird (SB S. 12). Weil aber das dafür zuständige Funktionsorgan - die abstimmungsberechtigte Gesamtbürgerschaft - in der Verfassungswirklichkeit der Republik bisher ausgeschaltet ist, setzt die Kommission die politischen Parteien an dessen Stelle. Sie werden in die "Mittlerfunktion zwischen Staat und Bürger" hochstilisiert und damit zum "wichtigen Bindeglied demokratischer Legitimation"; sie sollen nun "die Rückbindung der repräsentativen Leitungsorgane des Staates an die von ihnen repräsentierten Volksteile" garantieren.

Solche Vorstellungen machen den Bock zum Gärtner. Die Begriffe dieses Konstruktes - sie mögen einem sympathisch erscheinen oder auch nicht: mit dem Begriffssystem des Grundgesetzes sind sie nicht vereinbar. Das Grundgesetz kennt keine "Mittlerfunktion" zwischen "Staat" und "Bürger", weil es keinen von den Bürgern abgehobenen Staat kennt (s. S. 15).

Der Staat des Grundgesetzes ist auch insofern ein demokratischer, als er "Organ" der Rechtsgemeinschaft, Organ des Volkes ist und das Volk unmittelbar - "in Wahlen und Abstimmungen" - die Aufgaben des Staates und die Richtlinien seiner Entwicklung bestimmt (GG Art. 20,2).

Ausdrücklich stellt das Grundgesetz fest, daß die gewählten Staatsorgane - der Legislative bzw. Exekutive - nicht einzelne Volksteile, sondern das **ganze** Volk "repräsentieren" und "an Aufträge und Weisungen nicht gebunden" sind (GG Art. 38, 1) - was sich natürlich auch auf Aufträge und Weisungen der Parteien bezieht!

Nur wer beide Fundamentalbestimmungen der Verfassung - das freie Mandat und das Abstimmungsrecht des Volkes - ignoriert, kann das Bild der vom Grundgesetz intendierten Verhältnisse wie angeführt beschreiben. Damit aber verläßt er dessen Demokratiekonzept

und landet bei der Idee vom Parteienstaat, für den das Grundgesetz keinerlei Rechtfertigungsgrund bietet.

Das Rückkoppelungsmodell des Grundgesetzes greift nicht zurück auf die "Mittlerfunktion" der Parteien, die in Wirklichkeit eine Krückenfunktion wäre, die keinen Deut mehr demokratische Legitimation mit sich bringen würde, weil ja die Parteien nicht der Souverän sind, von dem in der Demokratie des Grundgesetzes einzig und allein die Legitimation für staatliches Handeln ausgehen kann und darf.

Gerade weil - faktisch - die Parteien "über die Fraktionen bestimmenden Einfluß auf die Entscheidungen von Parlament und Regierung nehmen" (SB 76, S. 12), kann die "demokratische Rückbindung der unabhängig-repräsentativen politischen Leitungsgewalt an den Volkswillen" (SB 76, S. 11) niemals durch die Parteien, die ja völlig verwoben sind mit dieser "Leitungsgewalt", sondern einzig und allein durch direktdemokratische Initiativen der Aktivbürgerschaft - d.i. durch Volksbegehren und Volksentscheid - garantiert werden.

Nur auf diese Weise kann die Legitimationsschwäche der *nur*-parlamentarisch erscheinenden Demokratie der Bundesrepublik, wie sie seit Ende der sechziger Jahre sich immer mehr ausbreitet, überwunden werden.

Diese Schwäche hat ihre Wurzel im wachsenden demokratischen Engagement einer stetig größer werdenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes. Diesen Menschen genügt es nicht mehr - wie in den fünfziger und sechziger Jahren -, bei der Wahl ein pauschales Parteivotum abzugeben und mehr oder weniger primär eine bestimmte Exekutive ("Der Beste für Deutschland", "Auf den Kanzler kommt es an" usw.) zu wählen.

Immer deutlicher auch gehen die Überzeugungen zu wichtigen außen- wie innenpolitischen Themen quer zu den traditionellen Parteiformationen. Für die wachsende Zahl politisch bewußt und differenziert denkender Menschen besteht die Not der Wahl doch gerade darin, daß sie in der Regel aus ganz wenigen für sie entscheidenden Gründen ihre Stimme einer bestimmten Partei geben; aber diese Partei nimmt natürlich alle Stimmen, die auf sie entfallen (wobei sie letztlich niemals weiß, warum wirklich), als Stimmen für ihr gesamtes Programm. Das aber sind diese Stimmen in den seltensten Fällen.

Mit anderen Worten: Wahlen ohne die Möglichkeit zu differenzierenden Abstimmungsinitiativen bedeuten immer eine weitgehende **Vergewaltigung des tatsächlichen Gemeinwillens**, der sich in seiner **konkreten** Gestalt in der Wahl nicht zum Ausdruck bringen kann.

Zu dieser ganzen Problematik findet sich im Schlußbericht 76 kein Wort. Doch liegt eben hier der Kern der Legitimationskrise und des Glaubwürdigkeitsverlustes von Politik im parlamentarischen System.

3. Die Volksgesetzgebung als Gestaltungsfaktor offener Gesamtpolitik

Aus der Sicht des parteipolitisch nicht gebundenen Wählers gibt es keinen Grund, warum unbedingt sämtliche Politikbereiche in der durch ein Parteiprogramm fixierten Richtung gestaltet werden müssten.

Warum sollte es eine in sich weniger "kohärente Politik" (SB 76, S. 12) bedeuten, würde man z.B. "liberale" Rechts- und Innenpolitik mit "christdemokratischer" Familien- und Gesundheitspolitik, "grüner" Ökologie- und Sozialpolitik, "sozialdemokratischer" Außenpolitik und einer parteipolitisch bisher überhaupt nicht ergriffenen assoziativen Wirtschafts-, Steuer- und Geldpolitik "jenseits von Markt und Plan", die - nehmen wir einmal an - über Volksinitiativen zum Tragen kommen könnte, verbinden wollen?

Die einzig "in sich konsistente Gesamtpolitik" (SB 76, S. 14), die sich durch eine reale demokratische Legitimation auszuweisen vermag, ist diejenige, die sich aus den Entscheidungen des Mehrheitswillens des Volkes ergibt. Es ist eine antidemokratische Anmaßung zu unterstellen, "konsistente Gesamtpolitik" - übrigens: kein Grundwert der Verfassung! - sei nur

durch die "politischen Entscheidungsorgane" des parlamentarischen Systems zu entwickeln (so die Tendenz des SB 76, S. 14).

Dieselbe Anmaßung prägt auch die Stellungnahme des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 84 zur Petition der "Aktion Volksentscheid" (Pet 1-10-06-1113-9869, Prot. Nr. 10/30, S. 53). Natürlich haben alle politischen Entscheidungen, auch diejenigen der Volksabstimmung, "vielfältige wirtschaftliche und soziale Auswirkungen". Das ist eine Binsenweisheit, die gewiß niemand leugnen wird. Wenn man daraus aber ein Argument gegen den Volksentscheid zimmert aufgrund der Unterstellung, die Abstimmung über die jeweilige Einzelfrage erfolge auch aus "der isolierten Bewertung" derselben und mißachte daher die selbstverständliche Interdependenz, ist das eine zusammenhanglose unsachliche Unterstellung.

Nein, jede Volksinitiative entwickelt ihr Anliegen natürlich im Bewußtsein der Interdependenzen, die für die Lebensbedingungen moderner "hochindustrialisierter" Staaten charakteristisch sind. Und welche das nicht hinreichend beachtete, würde spätestens durch die Opponenten dazu gezwungen. In der breiten öffentlichen Diskussion über das Ziel eines Volksbegehrens (s. Kapitel III. dieser Begründung) werden vielmehr alle gesamtpolitischen Implikationen der angestrebten Regelung mindestens ebenso umfassend bedacht und erörtert und in den "Rahmen zusammenhängender politischer Konzeptionen" gestellt wie Entscheidungsabsichten auf der parlamentarischen Ebene. Wahrscheinlich noch umfassender, weil ja an dieser Erörterung nicht nur die politischen Parteien mit ihren Positionen zum Volksbegehren im Spiel sein werden, sondern darüber hinaus auch die Positionen der parteipolitisch nicht gebundenen Proponenten und Opponenten des Begehrens.

Der Verdacht tendenzieller Unvernunft und Blindheit von Volksinitiativen - gegenüber hoher Vernünftigkeit und Weitsicht der "Programme von Parteien, Regierungen und Parlamentsmehrheiten" - kommt auch zum Ausdruck in der Behauptung, "differenzierende Lösungen oder das Aushandeln eines Kompromisses ... ließe sich durch einen Volksentscheid ... nicht herbeiführen" (a.a.O.).

Auch für diese überhebliche Behauptung wird keine Begründung angeführt; kann auch nicht angeführt werden, denn es handelt sich um eine rein spekulative Zweckbehauptung von gleicher Güte wie die Unterstellung, "durch eine Vielzahl von Volksentscheiden" könne "die Abstimmungsbeteiligung zurückgehen"; zumindest dann erscheine "das Ziel, eine erhöhte Ausrichtung der politischen Entscheidungen am Mehrheitswillen, nicht erreichbar" (a.a.O.).

Diese Einwände beweisen insgesamt mit welcher Voreingenommenheit und Abstraktheit man über das elementarste demokratische Souveränitätsrecht des Volkes, das Abstimmungsrecht, spricht. Als ob nicht all dies ganz wesentlich von der konkreten Regelung des plebiszitären Prozesses abhinge!

Würde man den Prozeß so regeln, daß z.B. schon 1%o der Stimmberechtigten einen Volksentscheid bewirken können, wäre es vielleicht realistisch, eine solche "Vielzahl von Volksentscheiden" zu befürchten, daß dies sich möglicherweise in wachsender Stimmentastinenz auswirken könnte. Eine solche Regelung wäre unrealistisch. Aber gleichermaßen unrealistisch wäre eine Regelung, die verlangt, daß 20% aller Stimmberechtigten ein Volksbegehren unterstützen müssen, ehe es zum Volksentscheid kommt. Ein so hohes Quorum macht den direkt-demokratischen Weg praktisch unzugänglich. Usw.

Im übrigen wird jede zu einseitige Initiative erleben, daß sie nicht genügend Zustimmung findet. Es wohnt also dem Plebiszit a priori die Tendenz zur Ausgewogenheit, auch zum Kompromiß inne. Man kann - um ein Beispiel zu geben - etwa annehmen, daß bei einem Volksentscheid die Position "Sofortiges Abschalten sämtlicher Atomanlagen" ebensowenig mehrheitsfähig wäre wie - darauf bezogen - "Weiterer Ausbau wie geplant". Die Mehrheitsfähigkeit würde vermutlich liegen zwischen "Ausstieg binnen 5 bzw. 10 Jahren". Das wäre dann der Kompromiß im Sinne des Gemeinwillens.

So liegt es in der Natur des Plebiszits, daß immer nur das eine Chance hat, Gesetz und damit für das soziale Ganze verbindlich zu werden, was nach dem Urteil und dem Willen der Mehrheit die beste Lösung im Sinne des Gemeinwohles ist. Das heißt: Mächtige Minderheiten werden ihre Interessen der Mehrheit auch nicht mehr durch die Hintertür auf-

nötigen können. Doch der Schutz der Rechte schwacher Minderheiten wird in vollem Umfange gewahrt sein, wenn die Mehrheit gerade das als wesentlichen Ausdruck des Gemeinwohls erkennt und empfindet (s. auch S. 38 ff.).

Der springende Punkt ist doch einzig und allein der, daß die "differenzierenden Lösungen", die sich für bestimmte Einzelfragen über Volksbegehren und Volksentscheide ergeben werden, möglicherweise von anderen gesamt-politischen "Bewertungen" ausgehen, als es Parteien in ihr "gesamt-politisches Konzept" paßt. Das mag Parteien ihrer machtpolitischen Ambitionen wegen von Fall zu Fall nicht schmecken. Um so mehr ist es vom Demokratieprinzip her geboten, den jederzeit aktivierbaren Gemeinwillen dem verständlichen ideologischen Bedürfnis der Parteien nach programmatischem Totalitätsanspruch überzuordnen.

4. Verantwortlichkeit des Entscheidens von Volk und Volksvertretung

Kommen wir zu den abschließenden Vorbehalten, die unter dem Gesichtspunkt der Legitimationsfrage angeführt werden. Da wird behauptet, "Entscheidungen des Volkssouveräns würden die Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft der Gewählten zwangsläufig beeinträchtigen" (SB 76, S. 14). Der Bundesminister des Innern treibt diese These in seiner Expertise zur Petition der "Aktion Volksentscheid" an den Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages (vom 24. 4. 84, V 1 1 - 110 921 / 2 1) auf die Spitze, wenn er meint, der Volksentscheid würde "dem Bürger nicht nur die Verantwortung für etwas anlasten, wofür er die **Verantwortung** nicht tragen kann und ... in der Regel auch nicht tragen will." Es bedeute auch, "den zuständigen staatlichen Entscheidungsträgern die Verantwortung abzunehmen, ihnen die Flucht aus der Verantwortung zu ermöglichen..." (a.a.O. S. 6).

Auch diese Ansicht vernebelt das Problem. Politische Entscheidungen sind immer solche, die Auswirkungen für die Gesamtheit eines Gemeinwesens haben. Nicht die Verantwortung im Sinne des individuellen Handelns ist hier die Frage. Es geht ausschließlich um die Folgen von Entscheidungen, die immer die Rechtsgemeinschaft insgesamt berühren - gleichgültig, wer die Entscheidung trifft. Die Verantwortungsfrage stellt sich hierbei konkret immer nur so: Dient diese oder jene Lösung dem Gemeinwohl mehr oder weniger? Nie betreffen die Folgen einer politischen Entscheidung diejenigen, die entscheiden, anders als diejenigen, die von der Entscheidung ausgeschlossen sind. Mit anderen Worten: Immer hat das "Volk" alles auszubaden.

Aus dieser Tatsache zieht das Demokratieprinzip die Konsequenz, daß das Volk auch alles zu entscheiden hat, was es nach dafür geschaffenen Regeln zu entscheiden sich vornimmt. Wenn das Volk dieses tatsächlich - wie der Minister unterstellt - nicht wollte, würde sich das am Abstimmungsergebnis am 23. Mai 89 zeigen. Dieses Ergebnis wird jeder Demokrat respektieren. Des Ministers Behauptung aber muß jeder Demokrat als obrigkeitstaatliche Bevormundung entschieden zurückweisen.

Der über das Volksbegehren zustandekommende Volksentscheid: Warum eigentlich sollte er den Volksvertretern die "Flucht" aus ihrer Verantwortung ermöglichen? Werden doch ihre Kompetenzen in keinem Punkt beschnitten! Und nicht sie sollen die Volksabstimmung herbeiführen können - weder die regierende Mehrheit, noch die opponierende Minderheit; in diesem Punkt teilen wir die Position der Enquete-Kommission (SB 76, S. 14 "Die Antragsbefugnis für Volksentscheid ... 11).

Die parlamentarischen Organe verfolgen ihre Arbeit im selben Umfange wie bisher. Verändert ist lediglich ihr Machtmonopol; verändert zugunsten der demokratischen Rangordnung, wie das Grundgesetz sie definiert: An der Spitze steht "das Volk"; es handelt selbst "in Abstimmungen", und es beauftragt seine "Vertreter", die im Rahmen ihres Auftrages in eigener Verantwortung - "nur ihrem Gewissen unterworfen" (GG Art. 38) - entscheiden.

Werden die Gewählten nicht erst dadurch **frei**, sich als Vertreter des sozialen Ganzen zu verstehen und ihre "rechtlich freie Entscheidungsmöglichkeit als freie Mandatsträger" (SB 76, S. 12) auch konkret - unabhängig von Parteibindungen und Gruppeninteressen - wahrzunehmen, daß feststeht: In jedem Fall kann der Souverän selbst das letzte Wort sprechen? Wird nicht erst dieses den Gewählten den Rücken freimachen und zugleich stärken gegenüber dem Druck der Lobby aus dieser oder jener Richtung?

Und würden nicht auch die Parteien vor Zerreißproben geschützt, wenn sie wüßten, daß auch über in ihren eigenen Reihen möglicherweise sehr kontroverse Themen letztlich nicht auf parlamentarischem, sondern auf plebiszitärem Wege unmittelbar vom Volk selbst so oder so zu entscheiden wäre?

Und konstruktiv zusammenwirkende Koalitionen könnten unbeschwert ihre gemeinsame Regierungsarbeit fortsetzen, auch wenn sie in dieser und jener wichtigen Frage einmal keine gemeinsame Antwort finden würden: der Volksentscheid darüber wäre möglich; schon das würde das Problem entspannen und das Koalitionsverhältnis harmonisieren. Ohne diese Möglichkeit gibt es im Ernstfall nur den Weg der vorzeitigen Parlamentsauflösung. Und dann trifft für die fällige Neuwahl all das erneut zu, was zum pauschalen Charakter dieses Vorganges bereits angeführt wurde: **Das Legitimationsdefizit bleibt.**

Fazit:

All dies zeigt: Die Aktivierung des Abstimmungsrechtes bedeutet weder eine Schwächung der Legitimation und Handlungsfähigkeit der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie noch eine negative Beeinträchtigung ihrer Funktions- und Integrationsfähigkeit - auch nicht derjenigen der Parteien. Sie würde vielmehr auf ganzer Linie zur gegenteiligen Konsequenz führen: Zur **umfassenden Vitalisierung und Stabilisierung der Lebenskräfte des sozialen Organismus**. Ja dieser Organismus richtet sich kraft seines Souveränitätsselbstbewußtseins recht eigentlich erst dadurch auf und integriert seine wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Zusammenhänge im Recht und Gesetz, daß er seinen **Gemeinwillen** - seine soziale Ich-Kraft - betätigt.

Es geht beim Legitimationsproblem dem Wesen der Sache nach überhaupt nicht darum, ob es mehr oder weniger "Möglichkeiten der Einflußnahme des **Bürgers** auf die politischen Entscheidungen" gibt und ob "die Rückbindung der Gewählten an ihre Wähler" klappt oder zu wünschen übrig läßt. Im Horizont dieser falschen Fragestellung des SB 76 (S. 12) bewegt sich auch die Stellungnahme des Petitionsausschusses zur Petition der "Aktion Volksentscheid" vom 27. Juni 84 mit ihrem Hinweis, es sei diese "Einflußnahme" ja nicht nur durch die Wahl, sondern auch durch "die demokratische Ordnung der Parteien sowie durch die politischen Freiheitsrechte der Vereinigungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit gewährleistet" (a.a.O. S. 53).

Denn **die demokratisch legitimierende Instanz** sind nach dem Grundgesetz und nach der Idee des sozialen Organismus, von der das Grundgesetz ausgeht, nicht die einzelnen "Bürger" oder "Wähler". "**Das Volk**" allein, die Gesamtheit der Wahl- und Stimmberechtigten des Landes, ist diese Instanz.

Diese Instanz ist nach der "demokratischen Grundordnung" unserer Verfassung (Art. 20 Abs. 2 und 3) **der Souverän**. Sein Wille - **der Volks- oder Gemeinwille**, nicht die "Einflußnahme" des Willens einzelner Bürger oder bestimmter Strömungen und Interessen der pluralistischen Gesellschaft mit ihren Parteiungen, Meinungen und Stimmungen - und nur sein Wille (je unmittelbarer desto konkreter und eindeutiger!) führt zur **demokratischen Legitimation** der politischen Entscheidungen, d.h. des **Rechtslebens** im sozialen Organismus.

Alles andere spielt sich im Vorfeld der Politik ab - in der Sphäre des **Geisteslebens** der pluralistischen Gesellschaft (mit ihren politischen Organisationen, Freiheitsrechten usw.) - und bedeutet natürlich "Einflußnahme". Wie - wer wollte es bestreiten - auch **wirtschaftliche und publizistische Macht** in den Mechanismen des parlamentarischen Systems insbesondere dann, wenn es nicht mit dem Plebiszit verbunden ist, "Einflußnahme" bedeuten kann und wird (Beispiele erübrigen sich).

Aber solche "Einflußnahme" ist ja gerade **nicht** ausgestattet mit demokratischer Legitimation. Auch der Einfluß, den die Parteien - in der Praxis und nach der "Mittler"-Theorie - auf die politischen **Entscheidungen** (des Parlaments und der Regierung) ausüben, ist fern von demokratischer Legitimation. Selbst wenn große Parteien sich gerne "**Volksparteien**" nennen - was Parteien wollen, ist bestenfalls der Wille ihrer Mitgliedschaft, nie der Gemeinwille, wie er sich konkret nur im Volksentscheid offenbaren kann.

IV. Schlechte Kunde aus "Weimar"? Eine Geschichtslegende

Als ein weiteres Stereotyp der Ablehnungsfront erscheint im SB 76 wiederholt die Legende von den "unguten" bzw. "wenig ermutigenden Erfahrungen, die" - angeblich - "während der Weimarer Republik" (und Minister *Zimmermann* fügt als Zitat aus von Mangoldts Grundgesetz-Kommentar noch hinzu: "... und nationalsozialistischen Zeit; a.a.O. S. 4) "mit Volksentscheid und Volksbegehren gesammelt wurden". Man müsse immer damit rechnen, daß sich solches "so oder ähnlich" wiederholen könne (SB 76, S. 13).

Diese Legende suggeriert, es habe die Volksgesetzgebung - so lautete damals noch der terminus technicus von seiner Herkunft aus der Arbeiterbewegung her (vgl. auch S. 38) - wesentlich, wenn nicht gar entscheidend zum Untergang der ersten deutschen Republik beigetragen und sei sogar ein Machtmittel der Nazidiktatur gewesen (hierher gehört auch das Gerede, "plebiszitäre Komponenten der Demokratie" böten "nach aller Erfahrung Demagogen einen weiten Aktionspielraum"; SB 76, S. 13).

Ist es böse Absicht zu verwirren oder ist es mangelndes Unterscheidungsvermögen, daß auch diese Legende immer wieder aufgetischt wird? Ob die Volkswahl des Reichspräsidenten mehr zum Verhängnis beitrug als sein Rang im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Ordnung der Weimarer Verfassung mag so oder so gesehen werden. Es spielten diese Elemente wohl ungut zusammen.

Doch das hat mit dem hier erörterten Thema - dem direkt-demokratischen Weg des Volksbegehrens zum Volksentscheid über Sachfragen der Politik - nichts zu tun. Jedermann weiß, um das gleich abzuhaken, daß es diesen Weg nach dem 24. März 1933, dem Tag der mehrheitlichen Zustimmung des Reichstages zu Hitlers Ermächtigungsgesetz, nicht mehr gab. Wußte dies der Bundesminister des Innern 1984 nicht? Wenn er es wußte: Warum redet er den Unsinn über die angeblich "wenig ermutigenden Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid in der ... nationalsozialistischen Zeit" nach? (Vgl. aus S.33)

Man mag beklagen, daß es trotz der Möglichkeiten der Volksgesetzgebung (WRVerf Art. 73) nicht zu Versuchen kam, die Republik gegen ihre Feinde auf diesem Weg zu verteidigen. Doch woran lag das? In erster Linie wohl daran, daß die Parteien nach 1919 nichts dazu beitrugen, die direkte Demokratie als originäre Qualität einer republikanischen politischen Kultur bewußt zu machen.

Alle Parteien waren völlig auf den Parlamentarismus und das Gerangel um die Regierungsmacht fixiert. Die beiden Volksbegehren, die bis zum Volksentscheid durchdrangen, blieben Episoden. Sie waren für die jeweilige Initiative - 1926 im Fall der Enteignung des Fürstenvermögens für KPD und SPD und 1929 im Fall des Anti-Young-Plan-Gesetzes für die Rechtsparteien - enttäuschend. Für die seriöse Geschichtswissenschaft steht fest, daß beide Vorgänge Randerscheinungen waren.

Der Berliner Staatsrechtler *Christian Pestalozza* kommt in seiner Schrift "Der Popularvorbehalt" (1981) zu der folgenden abschließenden Bewertung:

"Weimar hat nur eines gelehrt: Bei den Staatsorganen war die Sachkompetenz des Bürgers nicht gefragt. Weimar ist, 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" (a.a.O. S. 29).

Wie recht aber Pestalozza mit der Befürchtung hatte, trotzdem nicht ausschließen zu können, "daß auch heute noch verfassungspolitisch direktdemokratische Fortschritte mit dem Argument aufgehalten werden, Weimar habe die Mißlichkeit der Volkskompetenz erwiesen", zeigte sich 1984 an der Art und Weise, wie der X. Deutsche Bundestag und die damalige Regierung mit der Petition der Aktion Volksentscheid umgingen.

Anstatt sich auf die von der Petentin unterbreiteten Vorschläge einzulassen, die ein Versuch waren, die Mängel der Weimarer Regelungen des plebiszitären Prozesses zu überwinden

und den damaligen Ansatz weiterzuentwickeln, sachgemäß auszugestalten und mit dem repräsentativ-demokratischen Teil des Grundgesetzes organisch zu verbinden, wärmte man u.a. auch die Legende "Weimar" wieder auf.

Verfolgt man den Pfad zum Ausgangspunkt dieser Mär, trifft man auf *Theodor Heuss* (FDP), den nachmaligen ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland.

Einerseits sagte er - als Mitglied des Parl. Rates - ganz richtig: "Das **parlamentarische System** ist durch die Entwicklung in Weimar disqualifiziert", und "die Demokratie der Weimarer Verfassung ist dadurch so schwer in Gang gekommen, weil die Demokratie in Deutschland nicht erobert worden ist" (Parl.Rat, Stenogr.Bericht, Plenum 3.Sitzung 9.Sept. 48, S. 42 u. 40). Andererseits warnte er unter Hinweis auf das Institut der Volksinitiative in der Weimarer Verfassung davor, "die künftige Demokratie mit dieser Geschichte zu belasten". "Cave canem", rief er aus, "das Volksbegehren ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die **Prämie für jeden Demagogen**" (a.a.O. S. 43).

Für Heuss war diese Frage "kein Problem der Demokratie, sondern ein Problem der **soziologischen Situation**, in der ein Volk sich befindet" (Parl. Rat, Stenogr. Bericht, Hauptausschuß, 22. Sitzung 8. 12. 48, S. 264). Deshalb, so schätzte er den "seelischen Stand der Dinge" ein, wären "nach den Erfahrungen (von Weimar und dem Dritten Reich) die Initiative und das Referendum nichts anderes als eine Prämie auf Demagogie" (a.a.O.).

Ohne es direkt auszusprechen, wird mit dieser Argumentation suggeriert, es sei das vom Demagogen verführte deutsche Volk gewesen, welches Hitler in den Sattel hob. Es war aber nicht das Volk, es waren die **Volksvertreter**, die mit ihrer mehrheitlichen Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz die Diktatur legalisierten. Und Theodor Heuss selbst war einer von jenen Reichstagsabgeordneten, die in diesem Moment *Hitler* ihre Stimme gaben. War es der Versuch der Verdrängung gerade dieser "bitteren (persönlichen) Erfahrung", der Heuss im Parlamentarischen Rat zum polemischen Gegner des Plebiszits machte?

So war es ein aner kennenswerter Beitrag zur Unterstützung der notwendigen Aufklärung über diese Geschichtslegende, daß 1986 auch ein Bundesverfassungsrichter unter Hinweis auf eine Veröffentlichung der "Aktion Volksentscheid" erklärte, daß seiner Ansicht nach "eine Ursache für den Untergang der Weimarer Demokratie Volksbegehren und Volksentscheide nicht waren - im Unterschied zu der Unentschiedenheit der Verfassung zwischen parlamentarischem System und Wahlkönigtum des Reichspräsidenten." Wie auch zur "Furcht vor dem Demagogen" viel mehr als plebiszitäre Vorgänge "Hitlers **Wahlkämpfe im Rahmen des Repräsentativsystems** beigetragen" hätten (*E. G. Mahrenholz*, Sieben Thesen zu Fragen der direkten Demokratie, Rechtspol. Kongreß der SPD Juni 86, 1. und 6. These).

Schon *Helene Wessel* (Zentrum) hat im Parlamentarischen Rat die subjektivistische These von Heuss in Frage gestellt, es sei die Volksgesetzgebung kein Problem der Demokratie, sondern der soziologischen Situation: "Ich weiß nicht", entgegnete Frau Wessel, "wer das bestimmen soll, die soziologische Lage des Volkes festzustellen, und ob dazu immer Parteivertreter und Abgeordnete die richtigen sind" (Parl. Rat, Hauptausschuß, S. 264).

Trotzdem: auch diesen Gesichtspunkt führte der Bundesinnenminister noch 1984 gegen die "Aktion Volksentscheid" ins Feld durch ein Zitat aus dem Grundgesetz-Kommentar von Hermann von Mangoldt, der sich zu erinnern meinte, daß der Parlamentarische Rat "Versuchen zur Verwirklichung der unmittelbaren Demokratie" insbesondere der "Sorge" wegen ablehnend gegenübergestanden habe, "daß nach der jahrelangen politischen Entmündigung des Volkes dieses demagogischen Einflüssen zu leicht zugänglich sein werde" (a.a.O. S. 4).

Es mag so gewesen sein, daß die Mehrheit des Parlamentarischen Rates aus diesen zeitgeschichtlich bedingten - "soziologischen" - Gründen Zurückhaltung übte, das Abstimmungsrecht durch die entsprechende Ausgestaltung sogleich zu verwirklichen. Und man mag rückblickend zu den Implikationen, die dabei eine Rolle spielten, stehen wie man will; wie sich auch heute - darin stimmen wir Zimmermanns Expertise zu - "nicht mehr präzise feststellen lassen dürfte, welche Motive im einzelnen für die Ablehnung im Parlamentarischen Rat maßgebend waren" (a.a.O. S. 3). "Nachdem aber die Bundesrepublik auf fast vier Jahrzehnte stabiler Demokratie zurückblickt, besteht keine Veranlassung, die Entscheidung

des Parlamentarischen Rates als eine solche überzeitlicher Vernunft zu bewerten" (Mahrenholz, a.a.O. 1. These).

V. Verfälschtes Bild über "plebiszitäre Erfahrungen im Ausland"

Das gilt auch - wir meinen, dies hinreichend deutlich gemacht zu haben - mindestens ebenso von der Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Das ungründliche und voreingenommene Umgehen mit dem Aspekt "Volksbegehren/Volksentscheid" zeigt sich dabei unter allen Gesichtspunkten, die in dem Schlußbericht von 1976 berührt werden. Als letztes Beispiel dafür greifen wir hier den Punkt "Erfahrungen in den Bundesländern und im Ausland" auf (SB 76, S. 13).

Über die Möglichkeiten der Volksgesetzgebung in den Bundesländern werden zwei Sätze verloren. Von ihnen sei "so gut wie nie Gebrauch gemacht worden". Keine Frage wird gestellt, warum das so ist (es ist so, weil die Regelungen in allen Bundesländern, die das Volksbegehren zum Volksentscheid kennen, außerordentlich initiativenfeindlich sind).

In der einzigen kümmerlichen Drucksache, die vom Kommissionssekretariat als Material zur Urteilsbildung für die Beratungen erstellt wurde (datiert vom Dezember 74), findet sich kein Hinweis darauf, daß im Mai 1974 vom badenwürttembergischen Landtag in Ausführung von Art. 25 Landesverfassung BaWü (identisch mit Art. 20, 2 GG) einstimmig die Ermöglichung der Volksgesetzgebung beschlossen wurde (Art. 59 LVerf. BaWü). Weder die beiden Landtagsdebatten über diesen wichtigen Vorgang (März 1973 und Mai 1974) noch die leider auch ganz unzulängliche Art der Regelung des Initiativrechtes spielten in der Urteilsbildung der Enquete-Kommission eine Rolle.

Beim Stichwort "Erfahrungen im Ausland" schließlich findet nur die Schweiz Erwähnung. Aber auch hier fehlt jede Auseinandersetzung mit den direkt-demokratischen Formen, wie sie sich in der Schweiz seit 1869 - angeregt durch die Diskussionen über die Volksgesetzgebung in der deutschen Arbeiterbewegung (s. *Moritz Rittinghausen*, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk. Sozialdemokratische Abhandlungen, I. - V. Heft, 1868 - 1872; und *Th. Curti*, Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung, 1885) - in verschiedenen Stufen entwickelt, doch seit 1891 leider nicht weiterentwickelt haben.

Wenn der Schlußbericht aber auch noch "die Erfahrungen der Schweiz" für seine ablehnende Empfehlung mit der Behauptung meint heranziehen zu können, in der Schweiz werde die Praxis der Volksgesetzgebung "in jüngerer Zeit deutlich zurückhaltend beurteilt", so hat mit dem Schweizer Staatsrechtler Prof. *Saladin* ein Berufener schon beim Cappenberger Gespräch über "Die Ergebnisse der Enquete-Kommission Verfassungsreform" (Köln 1977) diese unwahre Unterstellung zurückgewiesen.

Saladin stellte klar, daß ganz im Gegenteil die 1965 eingesetzte Kommission zur Vorbereitung einer "Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung von 1874" in ihrem Schlußbericht von 1973 sowie die daran anschließend arbeitende Expertenkommission, der die Aufgabe gestellt war, eine neue Bundesverfassung zu entwerfen, vorschlugen, das Initiativrecht der Schweizerbürger "zu vereinfachen"; es werde auch in der neuen Verfassung keineswegs einen "Abbau der Volksrechte" geben. Es sei nicht richtig, wenn immer wieder gesagt werde, "unsere Erfahrungen mit dem Referendum seien negativ, weil es sich nur hemmend auf den Gesetzgebungsprozeß auswirke" (was auch der deutsche Bericht mit der Bemerkung unterstellte, in der Schweiz habe sich gezeigt, daß das Referendum "politisch dringend gebotene Maßnahmen oder Innovationen allzu lange hinauszögere, wenn nicht überhaupt aussichtslos mache"; SB 76, S. 13). Davon könne überhaupt keine Rede sein. Vielmehr erlebe "die Volksinitiative in den letzten Jahren eine unerhörte Blüte" und diese Entwicklung sei "grundsätzlich zu begrüßen", denn das bringe "dem ganzen Staat ein Mehr an demokratischer Legitimation" (a.a.O. S. 91).

So war es nur allzu berechtigt, wenn bei gleicher Gelegenheit (Cappenberger Gespräch) der deutsche Staatsrechtler Prof. *Denninger* - mit der im Kollegenkreis gebotenen Zurückhaltung - die Ansicht vertrat, die Enquete-Kommission habe gerade dieses Thema - Stichwort: Volksentscheid - "doch nicht mit der gebotenen Gründlichkeit erörtert" (a.a.O. S. 85). Und diese Ansicht vertrat auch sein Kollege Prof. *Ipsen* in seiner Würdigung des Schlußberichtes,

wenn er feststellte, dieser könne - bezogen auf das Einleitungskapitel "Erweiterung der politischen Mitwirkungsrechte..." - "kaum oder gar nicht das Prädikat einer der Sache angemessenen Behandlung beanspruchen" (DÖV, 15/1977, S. 543).

Wäre aber Gründlichkeit nicht gerade bei der Behandlung dieser Frage geboten gewesen, zumal doch die politischen Mitwirkungsrechte der Bürger - so der Vorsitzende der Kommission, *Friedrich Schäfer*, im Vorwort des Berichts (S. 2) - "ein Schwerpunkt" der Kommissionsarbeit sein sollten? Trotz dieses offensichtlichen Mangels sprach der Deutsche Bundestag am 17. Februar 1978 der Kommission durch seinen damaligen Präsidenten *Carstens* seinen Dank aus dafür, "daß sie diese wegweisende Aufgabe geleistet" und ihren "bedeutungsvollen Bericht" vorgelegt hatte (BT-Protokoll S. 5757 f.). Die beifälligen Reden der Fraktionsvertreter, die sich anschlossen, stehen mit ihrem unkritischen Vokabular - "hervorragende Grundlage", "bedeutsames Werk", "hervorstechende Arbeit", "Hochachtung vor der Gedankenfülle" usw. - in einem bemerkenswerten Gegensatz zu den oben zitierten Sachkundigen.

Am erstaunlichsten äußerten sich die Sprecher der FDP, deren deutliche Anstöße von 1969 (s. I. Kapitel) sicherlich mit ausschlaggebend waren dafür, daß die Aufgabe "Verfassungsreform" im allgemeinen und "Erweiterung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger" im besonderen durch die Einrichtung einer Enquete-Kommission ergriffen wurde. Aber was vertraten nun - inzwischen im 9. Jahr wieder in der Regierung, nicht mehr Opposition wie damals zur Zeit der großen Koalition - die Volksvertreter der Liberalen, die nicht nur 1976, sondern seit 1969 bis 1983 in ihren Wahlprogrammen versprochen, sich im Bundestag "für die Einführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids" einzusetzen?

Der heutige Justizminister *Engelhard* ergriff als erster Sprecher seiner Fraktion das Wort und erklärte, er stimme dem Ergebnis der Kommission zu und er sei "nachdrücklich der Meinung, daß dem demokratischen Rechtsstaat nur das repräsentative System" korrespondiere und gemäß sei (a.a.O. S. 5765). Der FDP-Minister Prof. *Werner Maihofer*, prominenter Verfassungsrechtler und heute entschiedener Befürworter der Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch das plebiszitäre Element (s. Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, S. 1410), unterließ in seiner Rede jeglichen Kommentar zum direktdemokratischen Aspekt. Auch er verleugnete die programmatische Position seiner Partei.

Und was der letzte Sprecher im Aufgebot der FDP, Dr. *Wendig*, noch beisteuerte, hört sich an wie ein Widerruf der großen Perspektive von 1969. Keine Rede mehr von "Schwächen in der Verfassung", die durch eine "Reform des Grundgesetzes" insbesondere unter dem Gesichtspunkt, daß "neue Formen direkter Demokratie dem Bürger mehr Einfluß geben müßten" (FDP 1969), zu überwinden seien. Jetzt ist zu hören, das Grundgesetz habe sich "sowohl im allgemeinen als auch im besonderen als eine *constitutio perfecta* bewährt."

Das war's dann auch schon an diesem Vormittag des 17. Februar 1978 in Bonn. Nie wieder danach wurden im Bundestag die von der Enquete-Kommission vertretenen Themen zum Thema Volksentscheid kritisch und kontrovers diskutiert. Wie schon für die Kommission - nach dem sie die Sache ein Mal oberflächlich andiskutiert und gleichzeitig einstimmig beschlossen hatte, "nicht weiter zu erörtern, ob Volksbegehren in das Grundgesetz eingeführt werden sollen" (Protokoll Enquete-Kommission Nr. 22, S. 43, 26. 9. 75) - so war auch für das Parlament die Angelegenheit nach einem einzigen Anlauf keiner weiteren Erörterung mehr wert.

Zusammenfassung

Nimmt man alles zusammen, was vom Parlamentarischen Rat, vom Deutschen Bundestag - auch in den hier nicht dokumentierten Debatten im Zusammenhang mit dem Antrag der SPD von 1958, eine Volksbefragung über die Atombewaffnung der Bundeswehr herbeizuführen (s. BT-Prot. 3/23, 18. 4. 58; 3/25, 24. 4. 58 und 3/31, 13. 6. 58) - und von der Enquete-Kommission Verfassungsreform zum Thema "Abstimmungsrecht des Volkes" geäußert wurde, ergibt sich als Hauptproblem die Unklarheit und Unsicherheit, die rundum über die Natur des Plebiszits vorherrschen.

Obwohl man - im Parl. Rat auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses (PR-Drucksache Nr. 279 vom 16. 11. 48) - mit den beiden Begriffen von "Wahl" und "Abstimmung" eine klassisch knappe und sichere Bezeichnung für das gefunden hatte, was einerseits Staatsgewalt aus dem Willen der Allgemeinheit auf Mandatare "überträgt" und was andererseits die Selbstaussübung originärer Staatsgewalt beinhaltet, so herrschte - und herrscht bis heute - eine völlige Verwirrung darüber, was diese beiden Prinzipien des Wählens und des Abstimmens von der Sache her und im Lichte der historischen Erfahrung leisten und was sie nicht leisten.

Wenn nun aber - statt der Legendenbildung - mit der Konzentration des Blickes auf das Jahr 1933 und wenigstens 1984 nach 40 Jahren "Vergangenheitsbewältigung" eine klare Lehre und Erkenntnis gezogen worden wäre, dann hätte es doch nur diese sein können, daß dort, wo - wie beim Volksentscheid - keine Staatsgewalt weggegeben wird, auch das geringste Risiko eines diesbezüglichen Mißbrauchs liegt.

Das **Plebiszit** als reine Abstimmung über politische Sachfragen, also auf einen Rechtsinhalt gerichtet, **kennt im weiten Umkreis nicht den Bewerber um die Exekutive, um Staatsgewalt**. Das Plebiszit als solches kennt also weder den Demagogen, noch bietet es dem Demagogischen einen Angriffspunkt. Es beginnt eine solche Wirkung erst zu haben, wenn es von denen, die Staatsgewalt übernehmen wollen, in ihre Dienste gezerrt; mit anderen Worten, wenn es vom Prinzip der Repräsentation, vom Prinzip des Wählens ergriffen, benutzt, vereinnahmt wird.

Das **Demagogische** geht also gerade nicht vom Prinzip des Abstimmens aus. Das Demagogische hat - abgesehen von der Brisanz, die im Schicksal des Volkes selbst liegt - **im Prinzip der Repräsentation seine Wurzel**. Entweder dadurch, daß dieses das Plebiszit in seine Dienste nimmt oder es durch Unterdrückung total vereinnahmt - immer da und immer dort, wo man die auf das Inhaltliche bezogenen Abstimmungen den auf Personen gerichteten Wahlen subsumiert. Diese **Vereinnahmung des Inhaltlichen durch das Persönliche** kennzeichnet vom Wesen wie von der psychologischen Durchführung das Demagogische schlechthin.

Diese Erkenntnis ergibt sich insbesondere bei der Analyse der Vorgänge von 1933. Die in der Weimarer Verfassung angelegte Volksgesetzgebung wäre von sich aus das geeignete Mittel gewesen, die anstehende politische Problematik ohne Weggabe von Staatsgewalt in einer rational differenzierten Weise und aus dem Rechtsempfinden der Allgemeinheit heraus einer gesetzlichen Erledigung zuzuführen. Die Wahlen hätten dann ausschließlich dazu gedient, die besonderen Organe, die sich um die Exekutive gruppieren, mit zuverlässigen Leuten zu besetzen.

Nun aber wurde nicht nur fast das ganze politische Leben über die Bühne der Repräsentation gezogen, sondern es entstand der optische Eindruck, die Inanspruchnahme des Plebiszits durch die um die Staatsgewalt konkurrierenden politischen Parteien werfe auf das Plebiszit als solches ein schlechtes Licht, brächte durch den direkten Appell an das Volk Unruhe und Emotionalisierung auf.

Was aber hier emotionalisierend und auch demagogisierend in Erscheinung tritt, ist nicht - ja gerade nicht - das Plebiszit als solches, sondern das Prinzip der Repräsentation, sofern es sich hier grundsätzlich darum handelt, Staatsgewalt pauschal und mindestens auf eine gewisse Zeit zu übernehmen und sie im Sinne einer Pauschalbemächtigung auszunutzen.

Worauf es also ankommt, ist die bis zur Vollkommenheit ausgeführte Verselbständigung der auf Repräsentation gerichteten Wahl und der auf Gesetzentwürfe gerichtete Vorgang der "Abstimmung", wobei in dem deutschen Wort bereits anklingt, daß man dabei "sich aufeinander abzustimmen" hat. Das "Abstimmen" setzt beim plebiszitären Prozeß mit den "Regungen" der Einzelgruppen ein, auf die das soziale Ganze im Sinne einer Antwort reagieren will, sofern es um eine Frage, um ein Anliegen innerhalb der gesellschaftlichen Vernunft geht.

Damit wird deutlich, daß der **plebiszitäre Prozeß** eine andere als die exekutive Ratio aufgreifen will, ja es ist vielmehr so, daß er - wenn er auf diese Wechselwirkung der Einzelnen

und des ganzen, also auf die Dreistufigkeit von Initiative, Begehren und Entscheid gegründet ist (Näheres dazu s. folgendes Kapitel IV.) - nur diese gesellschaftliche Vernunft, **die soziale Ratio des menschlichen Zusammenlebens** erfassen und ergreifen kann.

Über Konzepte, die aus der exekutiven - also organisatorisch-technischen - Rationalität kommen und dieser verhaftet sind, kommt im plebiszitären Prozeß kein Konsens zustande; der Bürger verweigert da die Beteiligung und dies aus gutem Grund, weil seine Zuständigkeit hier aufhört, die Zuständigkeit der Exekutive, der repräsentativen Organe, aber beginnt.

Dies sollte man vor Augen haben, wenn man die Beratungen im Parl. Rat an sich vorüber ziehen läßt. Da war die Vorstellung des Abg. *Menzel* (SPD) darauf gerichtet, durch den Volksentscheid die Auflösung des Parlaments zu ermöglichen (Parl. Rat Plenarprot. 3. Sitzung, 9. 9. 48, S. 30); er griff mit seiner Intention in das andere Prinzip, dasjenige der Wahl über. Ebenso zeigt sich, daß durchwegs - bis heute - in der direkten Volkswahl eines Staatsoberhauptes etwas "Plebiszitäres" gesehen wird.

Dies ist aber nicht die einzige begriffliche Verworrenheit, die hier maßgebend beteiligt ist. Wenn man die vom Bundesminister der Inneren zitierte Stelle aus dem GG-Kommentar von Hermann von Mangoldt genau ansieht, so heißt es da: "Die Veranlassung (zu der Ablehnung, Volksentscheide im Grundgesetz zu regeln) gab aber nicht ... die Sorge um den monopolistischen Einfluß der Parteiorganisationen, sondern abgesehen von den wenig ermutigenden Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid in der *Weimarer und nationalsozialistischen Zeit*, die Sorge, daß nach der jahrelangen politischen Entmündigung des Volkes dieses demagogischen Einflüssen zu leicht zugänglich sein werde."

Hier zeigen sich auf engstem Raum die beiden grundlegendsten Irrtümer, unbemerkt vom Minister selbst herbeigeschleppt: Der Verfasser des GG-Kommentars, Mitglied im Parl. Rat und Vorsitzender von dessen Ausschuß für Grundsatzfragen, hatte, als er dies schrieb, noch nicht bemerkt, daß er von "Volksentscheiden in der Weimarer und nationalsozialistischen Zeit" so spricht, als ob diese der selben Gattung angehörten.

In Wirklichkeit geht durch die beiden "Zeiten" exakt die Trennungslinie hindurch, an der sich Gut und Böse hinsichtlich der Abstimmungen scheiden: Die Volksentscheide der Weimarer Zeit kamen zustande durch Initiativen aus dem Volk und hatten insofern demokratischen Charakter; die sog. Volksabstimmungen der Hitler-Zeit waren vom Diktator eingesetzte Instrumente zur Akklamation seiner längst vollzogenen Beschlüsse und hatten insofern totalitären Charakter. Wie ist es möglich, dies unter ein und demselben Begriff zu fassen? - Zum andern lag der Grund der politischen Entmündigung exakt in dem, was mit einer radikalen Form der Repräsentation, dem Ein-Mann-Führer-Prinzip, zu tun hat. Die Repräsentation ist also gerade nicht ein Heilmittel gegen Entmündigung, sondern ihre Ursache.

Während nun im Parl. Rat gegen den Antrag von Frau Wessel (Zentrum) der Abg. *Katz* (SPD) nur entgegnete, er sei "denkbar unklar, zu wenig präzisiert und auch unpraktisch", brachte Th. Heuss erst wirklich die inhaltlichen Gründe vor, die ihn und schließlich den Parl. Rat bewogen, die Regelung des Abstimmungsrechtes durch Konkretisierung des Weges für Volksbegehren zum Volksentscheid abzulehnen. Heussens berühmter gewordenen Ausspruch, das Plebiszit sei "eine Prämie auf Demagogie" (Parl. Rat HA Prot. S. 263 f.) legte sich wie eine Lähmung über den Parl. Rat; die Mehrheit war verunsichert und fühlte sich gehalten, "die Finger davon zu lassen", also "erst mal der Volksvertretung eine eindeutige Verantwortung zu sichern."

So war die vielzitierte "Zurückhaltung" des Parl. Rates hinsichtlich der Ausgestaltung des direktdemokratischen Elementes im Grundgesetz keineswegs Ergebnis "wohlweislicher Erwägungen" und "weisen Bedenkens", sondern vielmehr Ausdruck einer "intellektuellen Beschlußunfähigkeit".

Und dabei blieb es dann auch in der Folgezeit: Diese Art von Beschlußunfähigkeit wurde eine der markantesten Tatsachen der Verfassungsgeschichte der Nachkriegszeit, eine Tatsache, die sich hinzieht von den erwähnten Bundestagsdebatten von 1958 über den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform von 1976 bis zur Behandlung der Petition der überparteilichen Bürgerinitiative Aktion Volksentscheid 1984.

Indem die Enquete-Kommission a priori nur die Frage an sich heranläßt, ob und wie "durch plebiszitäre Elemente das System der repräsentativen Demokratie zu verstärken sei", kommt sie erst gar nicht in die Versuchung, den Art. 20,2 GG auf dem Hintergrund der Rechtsphilosophie von der Volkssouveränität verfassungsrechtlich zu erhellen und verfassungspolitisch verfügbar zu machen. Vielmehr steckte man - im vorneherein - tief in der alten Vorstellung, man könne dem Volk allenfalls diese oder jene Materie, dieses oder jenes Sachgebiet offerieren, wo es - möglichst an einem völlig untauglichen Gegenstand - sich plebiszitär austoben soll.

Es steckte in all diesen Versuchen also nur eine Besänftigungstaktik. Nichts vernehmen wir darin vom Wert des Gemeinwillens, der allen und in einer höchst kompetenten Weise die Fähigkeit in sich trägt, die gesellschaftliche Vernunft als solche, als eine höhere Kategorie des Rechts in Erscheinung treten zu lassen. Nichts davon, wie sie aufzutreten hätte als der "antagonistische Partner" der Exekutive, der gewählten Administration. Wir vernehmen nichts davon, unter welchen rechtlichen und anthropologisch-sozialen Lebensbedingungen dieser Gemeinwille entsteht, zustande kommt und unter welchen Bedingungen andererseits eben ein Zerrbild dieses Gemeinwillens auftritt, auftreten kann oder gar auftreten muß.

Die im Schlußbericht der Enquete-Kommission mehrfach verwendeten Redensarten über die angebliche Gefahr der Demagogisierung, der Emotionalisierung, der Überforderung des Bürgers passen recht und schlecht auf diejenigen Volksentscheide, mit denen die parlamentarischen Instanzen zwar gelegentlich liebäugeln und besonders mit der allgemeinen vernebelnden Phraseologie der "plebiszitären Elemente" auch kokettieren.

Nichts kennzeichnet das Ergebnis dieser Kommission treffender - und damit auch diejenigen, die aus deren Schlußbericht nur abschreiben -, als daß bei der unermüdlichen Suche nach dem richtigen plebiszitären Element "kein Bereich von Bedeutung übrig bleibt für das Volk, so daß man auf ihre Einführung ebenso gut verzichten kann" (SB 76, S. 14).

Wenn das nicht als willfährige Liebedienerei von "Experten" für "demokratisch" bemäntelte Machtinteressen des Parteienstaats verstanden werden soll, muß es Ergebnis eines verfassungspolitischen Bewußtseinszustandes bedauerlicher Unwissenheit sein - ganz zu schweigen von jener paradoxen verfassungsrechtlichen "Logik", auf die sich u.a. auch Minister *Zimmermann* in seiner Stellungnahme vom 24. April 1984 "mit der ganz herrschenden Auffassung im wissenschaftlichen Schrifttum" (a. a. O. S. 5) meinte selbstbewußt und solide stützen zu können.

C. DIE KERNPUNKTE DER DREISTUFIGEN VOLKSGESETZGEBUNG (urbildlich)

Der Abstimmungsvorschlag der Petitionsgemeinschaft für den 23. Mai 1989 kann für sich in Anspruch nehmen, auf die zahlreichen Einwände gegen das Instrument des Volksentscheids Rücksicht genommen und alle in Frage kommenden bedenklichen Elemente aus seinem Konzept eliminiert zu haben. Dies soll an den Wesenselementen des plebiszitären Prozesses aufgezeigt werden.

1. Aus der Natur der Sache - das hatte schon Rousseau erkannt - kann sich das Abstimmungsrecht für den Gesamtbereich der "Staatsgewalt" nur auf den Aspekt der **Gesetzgebung** beziehen. Die Gesetzgebung ist dasjenige Element im Staatsbegriff, das unter der Voraussetzung des Demokratischen schlechthin das von der Gesamtbürgerschaft zu Gestaltende ist. Denn darum geht es beim Wesen der Demokratie, daß die erwachsenen Menschen als Gleiche unter Gleichen ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten so bestimmen, wie sie es aus dem Empfinden und Bewußtsein der Würde des Menschen für angemessen halten.

Und dabei wird es sich im wesentlichen immer darum handeln, durch Volksabstimmungen die **Richtlinien** - d.h. die grundlegenden Gesetzgebungsziele - zu klären, an denen sich die gesellschaftlichen Verhältnisse in ihrer Entwicklung zu orientieren haben. Diese **Richtlinienkompetenz** steckt insofern auch den Rahmen ab, innerhalb dessen sich dann die Arbeit des parlamentarischen Gesetzgebers vollzieht. Sie bringt die demokratische Sicherheit und

Legitimation für die parlamentarischen Organe sowohl der Legislative wie der Exekutive. Natürlich können die Aufgaben der Exekutive - der Regierung wie der Verwaltung - nicht vom "Volk" selbst ergriffen werden, denn dazu ist immer ein ganz bestimmter Sachverstand, Fachtüchtigkeit, Erfahrung in organisatorischen und sonstigen Dingen usw. nötig, um das befähigt umzusetzen, was sich aus den Richtungsentscheidungen des Souveräns ergibt.

Desgleichen kann sich das Abstimmungsrecht natürlich auch nicht auf die Tätigkeit der Justiz beziehen. Geht es doch gerade hier darum, daß ein je individueller Gesetzesverstoß aus der möglichst genauen Einsicht in die Umstände des bestimmten Falles geprüft und aufgrund dieser Erkenntnis dann "im Namen des Volkes" ein Urteil gesprochen wird. Niemals kann das Volk selbst ein solches Urteil fällen wollen.

Wenn also das Grundgesetz sagt, daß das Volk die Staatsgewalt ausübt in Wahlen und Abstimmungen, dann heißt das für das Abstimmungsrecht: *Volksentscheide über Anliegen der Gesetzgebung.*

2. Der Entwurf sieht einen völlig auf sich selbst gestellten, von den Organen der repräsentativen Ebene völlig unabhängigen - also **autonomen - plebiszitären Prozeß** vor, der an keiner Stelle die gewählten repräsentativen Organschaften bedrängen oder auf sonstige Weise beeinträchtigen, vor allem jedoch diese nicht in ihrer Legitimation untergraben kann. **Beide Ebenen entfalten ihre Tätigkeit in eigener Verantwortung.** Der Entwurf sieht also auch nicht ein Hin und Her der Verantwortung zwischen Volk und Volksvertretung vor, wie das der Fall ist bei der Referendums-Demokratie (Schweiz, Dänemark, Spanien u.a.) oder beim Institut, der Volksbefragung (Österreich u.a.).

Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Indem - wie in unserem Gesetzentwurf vorgesehen - ein plebiszitärer Willensbildungsprozeß ausschließlich von der Basis der Gesellschaft ausgehen darf - nicht aber von staatlichen Organen -, ist gewährleistet, daß dieses Verfahren frei bleibt von dem ansonsten üblichen agonalen Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. Dadurch wird der Volksentscheid nicht in den Kampf um die Exekutive hineingezogen, sondern entfaltet sich unabhängig von der parlamentarischen Aktualität und ist so wirklich in der Lage, der augenblicklich regierenden Parlamentsmehrheit (resp. der Regierung) eine inhaltliche Richtschnur zu geben. Es wird dadurch ein Stück von der vielfach betriebenen, unverbindlichen Demoskopie in eine verbindliche und transparente Demokratie umgewandelt. Ein Votum, inhaltlich von Fall zu Fall gegen die Regierungsmeinung gerichtet, ist nicht gleichbedeutend mit einem Mißtrauensvotum.

- a. Oft wird die Frage gestellt, ob nicht die Repräsentanten (Regierung, Parlamentsfraktionen u.ä.) eine Art Privileg haben sollten bezüglich der "Anrufung des Volkswillens", also ein besonderes Vorrecht bezüglich der Initiierung eines Volksentscheids - (so etwa die Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976). Man kann diese Frage eindeutig verneinen, da hier zu jeder Zeit opportunistische, eben an der Machterlangung orientierte Motive den plebiszitären Prozeß nicht nur beeinflussen, sondern ihn sogar prägen müßten. Durch diese Vorkehrung ist nicht allein eine demagogische Ausnutzung des Plebiszits selbst, sondern auch eine weitere Demagogisierung des repräsentativen Systems unterbunden.
- b. Dabei ist ja keineswegs ausgeschlossen, daß die im politischen Alltag Tätigen, durch Sachkenntnis besonders Ausgezeichneten, ihre Gedanken oder ihre Initiativen auch auf der plebiszitären Ebene einbringen. Es wird von ihnen lediglich erwartet, daß sie dabei ins "egalitäre Glied der Gesamtbürgerschaft" zurücktreten können.
- c. Die Demokratie als soziale Verhaltensregel kommt erst in dieser Komponente voll zum Vorschein. Sie besteht immer darin, daß alle, insbesondere die faktisch Sachkundigen ihre Anregungen als **Vorschläge** einbringen können, das Bestimmungsrecht aber der Gesamtheit, also den von einer Verpflichtung Betroffenen überlassen wird.
- d. Während das **repräsentative Prinzip** auf der Berufung von Vertretern beruht, also allein und für sich genommen grundsätzlich die **Fremdbestimmung** entweder zuläßt oder gar institutionalisiert, bringt erst die **plebiszitäre Grundregel** die Demokratie auf den Boden des **Selbstbestimmungsrechts**.

3. Ein solchermaßen verfaßter plebsizitärer Willensbildungsprozeß kann sich nur in den **drei Stufen Initiative - Begehren - Entscheid** entfalten. Ein solches egalitär verfaßtes und auf seine innere Wahrheit zurückgeführtes "Plebiszit" ist in sich selbst eine so vollständige und vollkommene **Selbstkontrolle des Volkswillens**, daß jedes zusätzliche Element der Begrenzung oder Einschränkung ungerechtfertigt ist. Die Frage der Quoren (= Zahl der notwendigen Unterschriften für Initiativen einerseits, Begehren andererseits) hat daher so gestaltet zu sein, daß eher eine Ermutigung davon ausgeht als eine Einschüchterung. Eine solche Verfahrensregelung auf der Höhe der Zeit aber gewährleistet:

- a. Jede Initiative muß den langen Weg vom einzelnen Bürger bis zur Mehrheitsbildung durchmachen. Dadurch ist gesichert, daß **nur Anliegen von gesellschaftlicher Tragweite zum Zuge kommen**, sowie nur solche, denen die Allgemeinheit eine berechtigte Bedeutung beimißt. Die häufig gehörte Ansicht, der Volksentscheid müsse auf den Ausnahmefall beschränkt bleiben, ist ein unlauteres Ansinnen. Ob er Ausnahme bleibt, darf allein davon abhängen, inwieweit die Arbeit der Volksvertretung das Eingreifen der Gesamtbürgerschaft erübrigt.
- b. Auch das anstehende Sachgebiet, die **sachliche Einschränkung**, wird dadurch nicht von außen, sondern (endogen) von der Bürgerschaft selbst bestimmt. Die (qualitative) Dringlichkeit eines Anliegens manifestiert sich hier in der anschwellenden Quantität der Beitritte, die sich in der Unterschriftenzahl ausdrücken. Ein Volk wäre als Rechtsgemeinschaft nicht frei, wenn es nicht, jederzeit auf den freien Konsens des Gemeinwesens bauend, alle Fragen, die ihm dringend erscheinen, ordnen könnte.

Daß die Gesamtbürgerschaft (Volk, Basis) in der neueren Menschheitsgeschichte als uneingeschränkte letzte Entscheidungsinstanz (Souverän) überhaupt auf den Plan treten kann, hat seinen Grund darin, daß eine Gesamtheit von Menschen zwar in Bezug auf die Wahrheitsfragen wohl noch immer irren könnte, nicht aber ihr Gemeinwohlziel verfehlen kann, d. h. aus ihrem Rechtsempfinden heraus am besten weiß, welche Regelungen dem sozialen Organismus bekommen. Das setzt allerdings voraus, daß man die Bürgerschaft nicht statisch betrachtet, sondern als ein dynamisches Wechselverhältnis zwischen dem Individualpol aller Einzelnen und dem Ganzen als dem Sozialpol und daß ein "Organon" dafür vorhanden ist, ein Organisationsgesetz, das die Vermittlung der Einzelnen mit dem Ganzen bewerkstelligt (Abstimmungsgesetz). Ohne ein solches ist der soziale Organismus nicht artikulationsfähig, also auch nicht handlungs-, ja nicht einmal rechtsfähig im Sinn einer sich selbst bestimmenden Rechtsgemeinschaft.

Die Gesamtbürgerschaft ist also nicht für (einzelne) Wahrheits- oder Technologiefragen zuständig und will es auch nicht sein, wohl aber für die oft dahinter versteckte Frage der sozialen (mitmenschlichen) Vernunft; sie kann und will also immer nur von diesem Blickwinkel aus regulieren - oder sie unterläßt es, von sich aus zu regulieren. Aus diesem Grund kann die moderne Volkssouveränitäts-Lehre der Gesamtbürgerschaft selbst, losgelöst von deren Repräsentanten gedacht, eine **sachlich nicht eingeschränkte Kompetenz** zuweisen ("Alle Staatsgewalt ... wird - a. "vom Volk - in Wahlen und Abstimmungen" und b. "durch besondere Organe ... **ausgeübt**").

Wer, von negativen Beispielen der Geschichte geleitet, meint, sich dieser unumschränkten Sachkompetenz der Gesamtbürgerschaft gegenüber skeptisch verhalten zu müssen, sieht nicht, daß dieser "Volkssouverän" - im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem absolutistischen, zur Willkür neigenden Einmann-Souverän - auf natürlichste Weise schon gebändigt ist: **indem er, wenn überhaupt, nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners** sich artikulieren kann.

Oder der kritische Zeitgenosse hat solche abschreckenden Beispiele vor Augen, wo eine Regierung sich die sog. Volkssouveränität angeeignet, d.h. dem Volk abgenommen hat.

Dann ist er mit seinem Vorstellungsleben nicht mehr im Modell der Volkssouveränität, sondern deren Verfälschung (siehe das "plebsizitäre Kaisertum" Napoleons und andere Abwandlungen desselben, die "Volksbefragungen" Hitlers etc.).

Rousseau warnte daher nicht umsonst davor, sich der Illusion hinzugeben, als könne man den Gemeinwillen, das Kernstück der inneren Souveränität, "übertragen". In die Hände Einzelner gelangt, kann eine solche Kompetenz verhängnisvoll werden. Heilsam ist sie nur, wenn sie bei der Gesamtheit bleibt, auch von dieser verlebendigt, d. h. "ausgeübt" wird. Dies ist wiederum nur auf dem Gebiet der Gesetzgebung, also in allgemeinen Sätzen, möglich. **Nur die Gesetzgebung ist "demokratiefähig"**.

Wer möchte sich unter diesen Umständen in Bezug auf die sachliche Einschränkung als Einzelner berufen oder berechtigt fühlen, eine Einschränkung der Sachbereiche definieren oder abstecken zu wollen?

Wenn alle - oder eine Mehrheit - meinen, daß die Regelung A besser sei als die Regelung B, so ist darüber hinaus nicht einzusehen, warum der Gemeinschaft die Lebenserfahrung mit A erspart bleiben solle. Es bleibt ihr ja, wenn sie Repräsentanten beruft, auch nicht erspart, mit den Fehlern, welche diese machen, zu leben - bevor sie u.U. nach Jahren erst die Möglichkeit hat, eine andere Regierung zu wählen. Hier aber werden - wenn schon - Fehler immer nur an einer bestimmten Stelle gemacht, nie in Bezug auf die Vergabe der ganzen Staatsgewalt. Die Gesellschaft macht also - so oder so - nicht zuletzt einen sozialen Lernprozeß durch, der seinen Niederschlag im Wandel der Rechtsordnungen findet. Insofern durchkreuzt oder lähmt dieser Lernprozeß weder das Gemeinwohlinteresse, noch den Lernprozeß der Individuen; die Lernprozesse der Individuen setzen vielmehr den des sozialen Ganzen voraus.

- c. Das Verfahren über diese Dreistufigkeit hat **Filterfunktion**. **Es werden nur Angelegenheiten aus dem Bereich der "sozialen (mitmenschlichen) Vernunft"** der Allgemeinheit zur Entscheidung vorgelegt. Eine Materie, die zu viel organisatorische oder technologische Expertenkenntnis enthält, wird ausgesondert, da diese nicht mehrheitsfähig ist, und so muß sie zur weiteren Bearbeitung auf der Ebene der repräsentativen Organe vorangetrieben werden. Dadurch ist der Volksentscheid materiell der "gesellschaftlichen Vernunft" d.h. demjenigen vorbehalten, was nur die Beziehungen der Menschen untereinander regelt, also ein reines **Instrument zur Konsolidierung und Ausgestaltung des Menschenrechts**. Nur so kann den technischen Zweckrationalitäten (Sachzwängen) die gesellschaftliche Ratio vorgeschaltet, übergeordnet werden. Darin liegt die substantielle Bedeutung der plebiszitären Komponente.

4. Ein dergestalt dreieggliederter Willensbildungsprozeß über **Initiative, Begehren und Entsch eid** macht den anthropologischen Prozeß und die **Stufenfolge von Denken, Fühlen und Wollen** konkret durch und sozialisiert diese menschliche Grundgegebenheit. Damit ist auch gesichert, daß der soziale Prozeß, der den Zeitgenossen häufig als amorph und unübersichtlich erscheint, in die Bahnen des Humanen gelenkt wird und solche Erscheinungsformen wie "Emotionalisierung" oder "Demagogisierung" gar nicht stattfinden können. Demagogen betätigen sich im übrigen nur dort, wo Staatsgewalt zu erobern ist, nicht hier, wo der Bürger selbstlos auf die Rechtsordnungen hinzuwirken versucht.

- a. In der **Initiative** macht eine Rechtsidee überwiegend ihre **konzeptionell-kreative Phase im Denken** durch. Ein **Gesetzentwurf**, nicht eine nachträglich manipulierbare Fragestellung steht also an. Dies verhindert schon im Ansatz, daß man sich emotional oder nur akklamatorisch verhält. Es macht vielmehr eine Besinnung auf den Gegenstand unumgänglich, die in der Regel nur von den fachlich Qualifizierten geleistet wird. Weshalb sollte dort, wo sich auf dieser ersten Stufe 50 000 Bürger auf ein inhaltliches Konzept einigen müssen, ein Aufeinanderzugehen und die vielzitierte Kompromißfähigkeit nicht gegeben sein? Oft bilden sich dann, wenn Einigung in der Sache nicht möglich ist, fruchtbare Alternativlösungen heraus. Die Behauptung, beim Volksentscheid könne nur mit Ja/Nein gestimmt werden, geht nicht von dem integralen dreistufigen Verfahren aus, sondern steht im Banne anderer Leitbilder, vor allem der frontalen, punktuellen (eben "irgendwie von oben" diktierten) Volksabstimmung.

Initiativen entwickeln sich gewiß aus Einzelgruppen, also aus der individuellen, ja geradezu privaten Sphäre eines mehr oder weniger blühenden geistigen Lebens der Gesellschaft heraus. Solche "repräsentieren" damit zwar das (pluralistische) geistige Leben, noch nicht jedoch die rechtlich-staatliche Gemeinschaft.

Wer aber behaupten wollte, dadurch sei den "nicht legitimierten Einzelgruppen ein zu hohes Gewicht" oder ein zu großer Einfluß eingeräumt, der übersieht, daß die **Initiative immer nur ein Vorschlag dem Ganzen gegenüber** darstellt, die **Gesamtheit aber das Bestimmungsrecht ausübt, d. h. die Einzelinitiative ja "ausdrücklich legitimiert"**. (Die Gesamtheit muß sich den Vorschlag der Einzelgruppen erst zu eigen gemacht haben.)

Bedenken dieser Art rühren aber auch von dem Unverständnis dafür her, daß eine Demokratie jedes Glied der Gesellschaft als ein gleichberechtigtes in ihre Reihen aufnimmt. Dies bedeutet nicht, daß Eliten - de facto - keine Rollen zu spielen hätten oder Überzeugungswettbewerbe von Eliten nicht gerade zu diesem plebiszitären Prozeß gehörten, - sofern sie noch zum Volk gehören wollen; vielmehr wird durch dieses Verfahren den Eliten überhaupt erst wieder Anerkennung und Entfaltungsmöglichkeit für die Gestaltungen im politischen Raum erschlossen. Sie üben das Vorschlagsrecht - de jure - wie jedermann aus.

- b. Auf der Stufe des **Begehrens** soll durch einen noch **freilassenden Appell** an die Bürgerschaft die **Notwendigkeit des Anliegens erfüllt** werden. Hier tritt besonders in Erscheinung, daß ein soziales Urteil aus dem Innern des gesellschaftlichen Organismus zustandekommen muß darüber, ob der Gemeinwille die anstehende Frage annehmen will. Die Verwaltung hat daher hier die hoheitliche Aufgabe, erfolgreiche Volksinitiativen - freilassend und selbst neutral - der Bürgerschaft über die Massenmedien zur Kenntnis zu bringen und die Unterschriftenlisten für das Volksbegehren bereitzustellen.

Wer möchte unter dieser Voraussetzung etwas dagegen einwenden, daß Informationsfluß und soziale Urteilsbildung sachgemäß stattfinden können und daß die Wirtschaftsmacht der Medien auf diese Notwendigkeit durch die entsprechende gesetzliche Verpflichtung zu fairer Berichterstattung ausdrücklich hingewiesen wird? Die in den Kernpunkten einer künftigen Regelung des direkt-demokratischen Prozesses (in den §§ 4 und 7) vorgesehene *Medienbedingung*, also die **Sozialpflichtigkeit der Medien für eine Urteilsbildung von gesellschaftlicher Relevanz** in Verbindung mit dem Recht auf wahrheitsgemäßes Informiertwerden, kann jedem Bürger nur einleuchten, ja wird als Selbstverständlichkeit, nicht erst als ein Resultat aus Art. 14, Abs. 2 GG und Art. 5 GG empfunden werden.

In einem solchen Rahmen können Bürger - von außen freigelassen - von innen ihrem ureigensten Impuls gehorchend, also aus echtem freiem Willen und aus Einsicht - einen individuellen Beitritt zu den zustandekommenen Volksinitiativen vollziehen oder auch verweigern. So bringt eine qualifizierte Bürgerschaft das Anliegen auf die Stufe des erfolgreichen Volksbegehrens.

- c. Der eigentliche **Volksentscheid** ist schließlich diejenige Stufe, in der die Gesamtbürgerschaft hauptsächlich in ihrem **Wollen** angesprochen wird, wo aber eben auch das Gewicht der Verantwortung für den Einzelnen besonders spürbar wird.

Hier findet wohl eine Ja/Nein-Entscheidung statt, doch unterscheidet sich dies nicht von einer parlamentarischen Entscheidung, obwohl dies immer wieder behauptet wird; sie haftet jeder Entscheidung als solcher an.

Erst jetzt taucht auch die Frage nach dem **Mehrheitsprinzip** auf. Indem ein Appell an das Ganze erfolgt, richtet sich dieser zunächst auf die Einholung des vollen Konsenses und seinem Anspruch nach auf die Feststellung des Gemeinsamen Willens schlechthin. **Mehrheit** ist hier lediglich Ausdruck dafür, die untere Definitionsgrenze dieses Willens festzuhalten (in dem Sinne, daß "bei 51% man gerade noch, aber eben knapp, vom Gemeinwillen soll sprechen dürfen"). Man strebt hier nicht die bloße Mehrheit an. - Die Mehrheit als Ausdruck des Gemeinwillens ist nur dadurch und dann zu rechtfertigen, wenn die ersten beiden Stufen ihre Filterfunktion haben ausüben können und wenn nur noch ein Recht im Sinne einer möglichen Vereinbarung, ohne technische Sachzwänge, ansteht. (Aus dem sozialen Organismus heraus ist ontologisch nur das ein Recht, was auf einer Vereinbarung beruhen könnte, vereinbarungsfähig ist. Eine Spezialistenfrage ist es also dort nicht). - Erst auf dieser Plattform, wo jedes "Nicht-Recht" herausgefiltert ist, hat das Mehrheitsvotum eine Gültigkeit und substantielle Rechtfertigung.

Bei der Volksabstimmung entscheidet also die **Mehrheit der Abstimmenden**. Der **Willenseinschlag** auf dieser Stufe führt dazu, daß nicht mehr allein die **Stimmberechtigten** die Bürgerschaft bilden, sondern diejenigen, welche von ihrer Berechtigung auch "Gebrauch machen".

5. Wenn also die Initiative von den Sachverständigen (= "Elite") in die Wege geleitet, das Begehren von der wachsamem Bürgerschaft (= "Aktivbürgerschaft") befördert wird, stehen auf der Stufe des Entscheids "nur noch" die von der Gesetzespflicht Betroffenen (= "alle") auf dem Plan. So ist die plebiszitäre die ausgewogenste Entscheidungsfindung und kann als das **Kernstück der Demokratie** betrachtet werden.

Zusammenfassung

1. **Der dreistufige plebiszitäre Prozeß ist in keiner Phase auf Akklamation, sondern immer auf individuelle Beitritte abgestellt.**
2. **Dieser Prozeß appelliert in keiner Phase an bloße Emotionen, sondern stellt die politische Entscheidung auf das überschaubare Feld einer rationalen Einzelentscheidung.**
3. **Der dreistufige plebiszitäre Prozeß ist nicht ein Abruf unreflektierter Meinungen oder Launen (wie bei der Demoskopie), sondern fordert zu einem sozialen Gestaltungsprozeß heraus, der seinem Wesen nach und gerade dank der großen Zahl der Menschen und deren Anonymität sich inhaltlich nur auf die gesellschaftliche Vernunft erstrecken kann.**
4. **Das dreistufige Verfahren durchmißt den anthropologischen Dreischritt von Denken, Fühlen und Wollen und vermittelt diese Strukturierung an die Gesellschaft. Es verleiht somit dem sozialen Ganzen erst das Menschenbild der Vollbürgerschaft.**

Der Vorschlag der Petitionsgemeinschaft - dies sei deutlich hervorgehoben - fordert also nicht die Bindung der Gesetzgebung an ein obligatorisches Referendum (weder bei einfachen noch bei verfassungsändernden Gesetzen), sondern die unabhängige, alle Möglichkeiten zwar einschließende, aber nur aus der Freiheit motivierte dreistufige Volksgesetzgebung. Die plebiszitäre Verhaltensregel wird dergestalt den Aktivitäten der repräsentativen Organschaft angefügt, daß diese nach wie vor ihre Rechtsgültigkeit behalten, doch immer unter dem plebiszitären Vorbehalt stehen. Damit wird der Kontinuität und der besonderen Rechtslage in der Bundesrepublik Rechnung getragen.

Wo dieses soziale Verhaltenselement fehlt, ist die bestehende repräsentative Demokratie unglaubwürdig; sie leidet an einem strukturellen Legitimationsmangel. Stärke und Glaubwürdigkeit der repräsentativen Demokratie erweisen sich gerade daran, wie ehrlich und unerbittlich diese das Recht der Gesamtbürgerschaft respektiert, installiert und verfügbar macht.

So ist es nicht ganz abwegig, die beiden Instanzen zu personalisieren: Der "Souverän", durch seine innere Struktur ohnmächtig genug, muß handlungsfähig sein, wenn die Demokratie ihre "Souveränität" - auch nach außen - unter Beweis stellen will. Der "Beauftragte des Souveräns", die Volksvertretung (die parlamentarische Mannschaft), sollte sich nicht selbstherrlich über den Souverän stellen.

Wir erwarten, daß der XI. Deutsche Bundestag, an den diese Petition gerichtet ist, sich in dieser Hinsicht anders verhalten wird als sein Vorgänger.

D. DER VOLKSENTSCHEID ALS BASIS EINER BRÜCKE ZWISCHEN WEST UND OST

Wie alles in der Geschichte, war auch "'Herrschaft" in der menschlichen Gesellschaft während der für uns überschaubaren Kulturepochen einem Wandel unterworfen. In der neueren Zeit, d.h. anfänglich erkennbar etwa seit den Bauernkriegen im süddeutschen Raum (Memminger Artikel von 1525 !) und dann definitiv mit der Französischen Revolution 1789, wird - nach ersten Anläufen unter anderen Bewußtseins- und Gesellschaftsvoraussetzungen im antiken Griechenland und Rom - die Frage nach der sachgemäßen "Herrschaftsform" im sozialen Leben mit dem **Prinzip des Demokratischen** beantwortet.

Dieses Prinzip meint seinem Wesen nach: Es sollen alle erwachsenen (= mündigen) Menschen, die einer Rechtsgemeinschaft (z.B. einem Staatswesen) angehören, gleichermaßen teilnehmen können an der Feststellung des Rechtes, das in der betreffenden Gemeinschaft gelten und die gesetzlichen Bedingungen für die verschiedenen gesellschaftlichen Lebensprozesse (in kultureller, sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht) regeln soll.

War in alten Zeiten "Herrschaft" immer **Machtausübung im Sinne einer hierarchischen Ordnung** (nach dem Urbild der pyramidalen Struktur), so wurde dieses Prinzip in seinen letzten (monarchischen) Ausläufern z.B. in Mitteleuropa endgültig nach dem I. Weltkrieg überwunden. An seine Stelle traten **Republiken**, in denen von nun an gelten sollte, daß - wie es in der österreichischen Verfassung von 1920 klassisch heißt - "**ihr Recht vom Volk ausgeht**" (in der Weimarer Reichsverfassung etwas undeutlicher: "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." = **Volkssouveränität**).

Während des ganzen 19. Jahrhunderts fand die Auseinandersetzung darüber statt, welches die bestmögliche Form der Verwirklichung der Volkssouveränität sei. Abgesehen davon, daß es natürlich überkommene wie neue Machtinteressen der verschiedenen Stände und Gruppen gab, die versuchten, das Prinzip des Demokratischen zu unterlaufen, zu minimieren und auszuhöhlen, um trotz oder gerade mit Hilfe "formaldemokratischer" Elemente weiterhin "Herrschaft von oben" ausüben zu können, suchten die glaubwürdigen Vertreter des demokratischen Impulses nach praktikablen Wegen für die wesensgemäße Ausgestaltung der demokratischen Ordnung.

Im Grunde standen sich zwei Linien gegenüber, die ihren theoretischen Ausgangspunkt haben einerseits bei *Montesquieu* (1689 - 1755) und andererseits bei *Rousseau* (1712 - 1778). Auf Montesquiues Idee von der Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative) beriefen sich alle diejenigen, welche die Volkssouveränität beschränken wollten auf die **Wahl der Volksvertretung** (Parlamentarismus), weil sie keine praktikable Möglichkeit erkennen konnten oder ergreifen wollten, die "Staatsgewalt" durch die Gesamtbürgerschaft unmittelbar auszuüben. Dies sollten und konnten nach dieser Ansicht sachgemäß nur gewählte "Organe" der Gesetzgebung, der Regierung und Verwaltung und der Rechtsprechung tun.

Dagegen wandten sich jene, die mit Rousseau die Erkenntnis teilten, daß die Volkssouveränität ihrem Wesen nach **unveräußerlich** ist und in der Betätigung des **Gemeinwillens** (*volonté générale*) ihren Ausdruck finden muß. Dies könne sich freilich nur - *müsse* sich aber auch! - auf die Fragen der Gesetzgebung erstrecken; während die Aufgaben von Regierung und Judikative ihrer Natur nach durch bevollmächtigte Personen wahrzunehmen seien. Freilich sah auch Rousseau - so leidenschaftlich er sich für die Idee des Gemeinwillens einsetzte - keine praktische Möglichkeit in den modernen Großstaaten die **direkte Demokratie** durch das, was wir heute **Volksabstimmung** nennen, zu realisieren.

So entwickelte sich in der Realität bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts in der Auseinandersetzung mit den alten Traditionen des Monarchismus (und dessen neuem Gewand, dem Bonapartismus) die Demokratie als sog. **repräsentative** oder **parlamentarische**. Dann aber tritt immer deutlicher - von der Schweiz ausgehend - ab der Jahrhundertmitte das **plebiszitäre** Element komplementär hinzu, indem erste Formen des Volksentscheids - zunächst auf Kantonebene - in die Verfassungen aufgenommen werden.

Zur zentralen politischen Forderung wird die **Volksgesetzgebung** dann durch die Arbeiterbewegung. Sie, die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschlands, stellt in ihrem ersten Programm (Eisenach 1869) die "Einführung der direkten Gesetzgebung (d.h. Vorschlags- und Verwerfungsrecht) durch das Volk" neben dem "allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht" an die Spitze ihrer Ziele. Es dauerte noch fünfzig Jahre, bis 1919 in der Verfassung der ersten deutschen Republik - schon 1891 hatte die Schweiz auf Bundesebene die Volksinitiative für Verfassungsgesetze eingeführt - die Möglichkeit der Volksgesetzgebung durch Volksbegehren zum Volksentscheid verankert wurde (Weimarer Verfassung Art. 73).

Aber es zeigte sich, daß einerseits die konkrete Art der Regelung der direkten Demokratie viel zu schwerfällig und der Weimarer Parlamentarismus viel zu zerrissen, andererseits auch das Demokratiebewußtsein in weiten Kreisen der Bevölkerung noch zu wenig entwickelt war, als daß die historische Chance der Republik schon im ersten Anlauf hätte genutzt werden können.

Im Gegenteil: Die Republik brach unter den schweren Hypothesen ihrer Gründung (Versailles, unausgewogene Gewaltenteilung, ideologische Feindschaften, Klassenkampf usw.) trotz einer leidlichen Möglichkeit direktdemokratischer Einflußnahme zusammen. Durch das Ermächtigungsgesetz wurde "die Staatsgewalt" vom Parlament an den Diktator übertragen.

Damit war die Volkssouveränität vernichtet - ohne daß "das Volk" sich rechtzeitig gegen diese Machenschaft der Mehrheit seiner "Vertreter" erhoben hätte. Die demokratische Entwicklung erlitt seit ihrem neuzeitlichen Beginn ihren schwersten Rückschlag. Die Uhr der Geschichte wurde um Jahrtausende zurückgestellt - allerdings ohne das Weisheitsvolle des alten Herrschaftsideals (Pharaonenwesen), das als solches endgültig vergangen war. In das geistige Vakuum des Führerprinzips schoß hinein die pure Dämonie der Macht und Menschenverachtung, gefördert von all denen, die den demokratischen Impuls in sich noch nicht hinreichend belebt hatten oder ihm sogar ablehnend gegenüberstanden.

Zwölf Jahre dauerte, was im Wahn des Despoten und seiner Anhängerschaft ein Jahrtausend bestehen sollte. Danach konnte und wollte man natürlich nur an das anknüpfen, was man schon erreicht hatte vor dem Beginn des Irrwegs, belehrt durch die Ereignisse über das Unzulängliche des ersten Versuchs, eine demokratische Republik aufzubauen und zu sichern.

Natürlich war die historische Situation nach 1945 völlig anders als nach 1918. Diese Aspekte müssen hier ausgeklammert bleiben. Für den Hauptgegenstand dieser Darstellung ist von Belang, wie in den beiden deutschen Staaten, zu deren Gründung es - letztlich aus den damaligen politisch-ideologischen Gegensätzen unter den Alliierten - 1949 schließlich kam, die Idee der Volkssouveränität aufgegriffen und wie das demokratische Prinzip verfassungsrechtlich umgesetzt wurde.

In der DDR, dies sei hier nur gestreift, lautete der entsprechende Verfassungsartikel 3 (gültig bis 1968!): "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Das Mitbestimmungsrecht der Bürger wird wahrgenommen durch: **Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden**; Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts...". Im "ersten Arbeiter- und Bauernstaat auf deutschem Boden" wirkte damit offenbar noch die Tradition der Arbeiterbewegung fort: An erster Stelle steht als Kennzeichen des demokratischen Charakters der DDR die **Volksgesetzgebung**. Allerdings: Niemals wurde dieses staatsbürgerliche Grundrecht in Anspruch genommen (bis es 1968 in der neuen Verfassung der DDR auch nicht mehr auftauchte).

In der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland ging der Parlamentarische Rat (= die grundgesetzgebende Versammlung gewählter Parteipolitiker aus den Länderparlamenten) in seiner Arbeit selbstverständlich auch von der Grundlage des Prinzips der Volkssouveränität und der Uridee der Demokratie in der Weise aus, wie es z.B. Carlo Schmid in einer der ersten Sitzungen des PR (am 8. Sept. 1948) formulierte, als er neben dem "rechtsstaatlichen" auf das "**volksstaatliche Postulat**" hinwies, das verlange, "**daß jeder Bürger in, gleicher Weise an dem Zustandekommen des Gesetzes teilhaben können muß.**"

Damit war wieder einmal ausgesprochen, was - vom Prinzip her - einzig und allein als Ausdruck eines Demokratieverständnisses auf der Höhe der Zeit gelten kann und was z.B. - fast wortgleich - nach dem 1. Weltkrieg *Rudolf Steiner* als das "Gipfeln des emanzipierten Rechts" beschrieb, das jetzt damit erreicht sei, daß im Gange der Menschheitsentwicklung die letzten Reste legitimer hierarchischer Ordnung, in der einst die Priesterkönige als die inspirierten Führer der Völker den Menschen den in der Gesetzgebung irdische Gestalt annehmenden Willen der Götter vermittelten, endgültig verglommen sind und es jetzt darum geht, "**daß jeder mündige Mensch** (d.h. volljährige Staatsbürger) **seinen Einfluß darauf hat, das Recht festzustellen.**"

Mit anderen Worten: **Im demokratischen Impuls lebt - recht verstanden - der Wille der Einzelnen, mit allen andern, die einem "Volk" (einem Staatswesen) angehören, als Gleiche unter Gleichen die Rechtsgrundlagen der gesellschaftlichen Lebensprozesse in letzter Instanz gemeinsam zu bestimmen.**

Man mag im übrigen die demokratische Ordnung mit ihren "besonderen Organen" einrichten wie man will: Von wirklicher - ver-wirklichter - Demokratie kann nur insofern im Kern der Sache die Rede sein, daß die Gesamtbürgerschaft ihren Willen - den "Gemeinwillen" - direkt und jederzeit und zu jeder Sache - als "Gesetz", als verbindlichen Beschluß äußern kann. Und es versteht sich in heutiger Zeit von selbst, daß in der konkreten Regelung dieser Betätigung des Gemeinwillens die Möglichkeit der freien Urteilsbildung für die Stimmbürger - z.B. durch entsprechende Informationsbedingungen in den Massenmedien - gewährleistet sein muß.

So sieht heute - elementar betrachtet - das Demokratieverständnis auf der Höhe der Zeit aus.

Schon seit den fünfziger Jahren traten in der Bundesrepublik Deutschland - Welle nach Welle - immer wieder außerparlamentarische Oppositions- und Protestbewegungen auf (gegen die Wiederbewaffnung, Kampf dem Atomtod, Ostermarschbewegung, Studentenbewegung, Umwelt- und Lebensschutzbewegung, Anti-AKW-Bewegung, Alternativbewegung, Frauenbewegung, Friedensbewegung usw.). Ihnen blieb für die Artikulation ihrer Anliegen immer nur das Ventil des Demonstrierens und Appellierens - nie der rechtsstaatliche Weg der souverän-demokratischen Klärung der jeweiligen politischen Anlässe. Als das verbindende Element lebte und lebt - obgleich lange unausgesprochen - in all diesen Strömungen die Unzufriedenheit mit dem demokratisch Unzulänglichen eines auf den Parteienstaat reduzierten politischen Systems; positiv gesagt: die Forderung nach der Möglichkeit direkt-demokratischer Einflußnahme auf die politischen Prozesse.

Indem nach der Katastrophe von Tschernobyl diese Forderung - z.B. als "Volksentscheid gegen Atomanlagen" - explizit erhoben und von mehr als Fünfhunderttausend Bürgerinnen und Bürgern per Unterschrift unterstützt wurde, ist die Dringlichkeit des Anliegens dieser Petition auch von dieser Seite nachdrücklich verdeutlicht.

Jedes weitere Verzögern der überfälligen Regelung des Abstimmungsrechtes würde unausweichlich zur **Verschärfung der Legitimationskrise** allen staatlichen Handelns führen müssen. Diese Krise besteht ihrem Kern nach darin, daß eine nur-parlamentarische Demokratie spätestens dann, wenn die Menschen sich für die Fragen des öffentlichen Lebens interessieren und sich für bestimmte Problemlösungen engagieren, an ihre Legitimationsgrenze stößt.

Werden nämlich Entscheidungen der Volksvertretung von Bürgerbewegungen in Frage gestellt, ist für den Einzelfall nie real nachweisbar, daß ein Beschluß der Parlamentsmehrheit auch von der Mehrheit der Wahlberechtigten getragen ist; dies kann man immer nur hypothetisch unterstellen, aber nie erhellen. Je öfter die unterstellte Übereinstimmung offensiv bestritten wird, desto tiefer wird die Legitimationskrise des Systems.

Im Vorblick auf das 40. Gründungsjahr der beiden deutschen Staaten - jenen historischen Punkt, der uns 1989 auch an den 200. Jahrestag des Ausbruchs der Französischen Revolution und an jene Zäsuren in der jüngeren deutschen Geschichte (1848/49, 1918/19 und 1939) erinnern wird, die in vielfältiger Weise mit dem Jahr 1949 verwoben sind - mag es im Lichte des Demokratieproblems berechtigt, ja notwendig sein, sich bewußt zu machen, daß - bei allen sonstigen Unterschieden zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - der **Kern der Legitimationsfrage** für die Ausübung staatlicher Macht hüben wie drüben noch immer nicht zufriedenstellend geregelt ist.

Was wir über die Ursache der Legitimationskrise der parlamentarischen Demokratie gesagt haben, trifft - sieht man ab von allen Differenzen, die sonst den Charakter der beiden Gesellschaftssysteme in West und Ost kennzeichnen - auch das Wesen des Legitimationsproblems der Staatsmacht in der sozialistischen Volksdemokratie der DDR. Läßt man auch hier alle sekundären Ursachen außer acht, besteht die Krise, d. h. die mangelnde

Akzeptanz des Sozialismus durch die Staatsbürger ihrem Kern nach darin, daß auch das System des "demokratischen Zentralismus" der DDR auf der **Übertragung** der "politischen Macht" auf die "demokratisch gewählten Volksvertretungen" (Art. 5, DDR-Verfassung, 1968) beruht und ein **eigeninitiatives direktdemokratisches Tätigwerden** der Bürger der Deutschen Demokratischen Republik im Sinne der Volksgesetzgebung, wie es deren Gründungsverfassung - ohne allerdings jemals aktiviert zu werden - noch kannte, nicht mehr möglich ist.

Und so haben wir im Vergleich der beiden deutschen Staaten einerseits einen gemeinsamen Kern des - in den Erscheinungsformen freilich sehr unterschiedlichen - Legitimationsproblems. Andererseits liegt darin - gerade auch im Lichte der deutschen Geschichte - **eine gemeinsame Herausforderung und Zukunftsaufgabe**.

Was die verfassungsrechtliche Ausgangslage und die darin begründete politische Gestaltungsnotwendigkeit betrifft, besteht - erstaunlich genug - in beiden deutschen Staaten dieselbe Situation:

Hier wie dort beschwört man das demokratische Prinzip, gründet die Staatsordnung auf die Idee der Volkssouveränität (GG Art. 20, 2; DDR-Verf. Art. 47, 2) und leitet alle "Staatsgewalt" (GG Art. 20) bzw. alle "politische Macht" (DDR-Verf. Art. 5) ab von Wahlen und Abstimmungen als den beiden Grundformen des Bekundens bzw. Ausübens des Willens des Volkes (DDR-Verf. Art. 21, 2; GG Art. 20, 2). Aber hier wie dort fehlt bisher die sachgemäße und zeitgemäße **gesetzliche Regelung** des Abstimmungsrechtes.

Wenn aber in der DDR (Verf. Art. 53) die Volkskammer die Durchführung von Volksabstimmungen beschließen kann, so besteht damit exakt jene Gefahr der Vereinnahmung des plebiszitären Elementes durch die Volksvertretung und damit des Abnabelns des Gemeinwillens von seiner Quelle: dem initiativen und kreativen Rechtsempfinden und Rechtsbewußtsein der Gesamtbürgerschaft, auf die wir bereits hingewiesen haben (S. 30 u. 35).

Daher würde die Aufgabe für die DDR darin liegen, das **Initiativrecht für die Volksgesetzgebung**, dieses urdemokratische Element aus den Anfängen des politischen Kampfes der sozialistischen Bewegung, auf dem Weg einer Neufassung des Artikels 53 der Verfassung im Sinne der Formulierung des Artikels 3 der Verfassung von 1949 (s.o.) wieder ins Spiel zu bringen. Es ist für uns keine Frage, daß auch in der DDR die Mehrheit aller Schichten der Bevölkerung diesen Schritt entschieden unterstützen würde.

Wenn sich dieser Tage auch in der DDR Bürgerinnen und Bürger mit einer Petition an ihre Volkskammer gewandt haben, eine Volksabstimmung über den Ausstieg aus der Atomwirtschaft zuzulassen (s. TAZ vom 28. 4. 87, S. 1), so ist das Bemerkenswerte daran vielleicht weniger die Übereinstimmung mit gleichgerichteten energiepolitischen Bestrebungen in der Bundesrepublik, als vielmehr der damit verbundene Appell, diese Frage durch das Volk selbst klären zu lassen.

Damit kommt zum ersten Mal ein fundamentales Strukturelement der staatlichpolitischen Ordnung ins Spiel, das nicht nur jenseits des Gegensatzes der beiden gesellschaftlichen Systeme liegt, sondern das auch jenes Element ist, von dem einzig und allein die schrittweise Überwindung dieses Gegensatzes ausgehen kann: eben von der jeweiligen souverän handlungsfähigen Rechtsgemeinschaft.

Inwieweit dieses Element als das Herzstück des Selbstbestimmungsrechtes des Volkes - über ein entsprechendes rechtsstaatliches Organon freiheitlich und demokratisch geregelt - real ins Leben treten kann, wird auch über den Charakter der Umgestaltung (perestrojka) in der heutigen Sowjetunion entscheiden. Der Inspirator dieses Prozesses, Generalsekretär Michail *Gorbatschow*, hat in mehreren Reden auf die schlüsselhafte Bedeutung dieser Aufgabe hingewiesen.

So spricht er zum Beispiel in seiner Rede auf dem Plenum des ZK der KPdSU vom 27. Januar 1987 von der Notwendigkeit der **"konsequenten Weiterentwicklung der demokratischen Institutionen"**, von der **"realen und immer aktiveren Teilnahme des Volkes an der Lösung aller das Leben des Landes betreffenden Fragen"** und von der **"wirksamen Nutzung der unmittelbaren Demokratie"**.

Noch deutlicher und konkreter waren seine Worte, die er am 25. Februar 1986 im Namen des Zentralkomitees an den XXVII. Parteitag der KPdSU gerichtet hat: "Unsere Verfassung", erinnerte Gorbatschow die Genossinnen und Genossen, "sieht vor, daß bei wichtigen Fragen im Leben unseres Landes sowie bei Beschlußentwürfen der örtlichen Sowjets *Volksdiskussionen und -abstimmungen* durchgeführt werden. **Es kommt darauf an, die Vorbereitungen eines Gesetzes, das diese überaus wichtige Frage regeln würde, zu beschleunigen** ... Unser Parteiprogramm orientiert auf den wirksamsten Gebrauch aller Formen der **unmittelbaren Demokratie**, einer *direkten Mitwirkung der Volksmassen an der Erarbeitung, Annahme und Erfüllung staatlicher und sonstiger Beschlüsse.*" Und speziell in diesem Zusammenhang sei "die **Erweiterung der Publizität eine Grundsatzfrage**, eine politische Angelegenheit." Denn ohne Publizität gebe es "keine Demokratie, kein politisches Schöpfungstum der Massen und keine Beteiligung der Massen an der Leitungstätigkeit des Staats."

Der wirksamste Gebrauch der direkten Demokratie - "Volksdiskussionen und Volksabstimmungen" -, das ist für den sowjetischen Generalsekretär **"der Hebel, der es ermöglichen wird, in die Umgestaltung deren entscheidende Kraft - das Volk - einzubeziehen"** (28. Jan. 87). Und er betont die Dringlichkeit, die Vorbereitungen eines Gesetzes, das diese überaus wichtige Frage regeln wird, "zu beschleunigen".

Das ist die Sprache und das sind Impulse, wie sie - wir haben eingangs daran erinnert - Ende der sechziger Jahre führende Politiker auch bei uns vortrugen. Wird Gorbatschow zu seinen Worten stehen? Werden in der Sowjetunion - anders als hierzulande in den siebziger Jahren - den deutlichen Worten bald Taten folgen?

Zum ersten Mal seit dem Eintreten der Ost-West-Spaltung besteht die Chance, daß beide Seiten - sogar im entscheidenden Punkt dieser Epoche, nämlich in der Frage der **demokratischen Legitimation der Macht** - sich gleichgerichtet bewegen könnten und deshalb auch aufeinander zu.

Würde geschehen, was wir für unser Land mit dieser Petition fordern und was man - im Westen bisher fast völlig übersehen - in der Sowjetunion offenbar als zentrales Kriterium der Umgestaltung begreift, dann würde man in der Tat auf beiden Seiten davon ausgehen, daß in jedem Staat, der ein demokratischer auf der Höhe der Zeit sein will, **das Volk** als der Souverän, dem "alle Macht gehört" (Art. 2 der Verfassung der UdSSR) und von dem "alle Staatsgewalt ausgeht" (Art. 20 Abs.2 des Grundgesetzes der BRD), **in der Volksabstimmung** das letzte Wort behält, d.h. die **rechtsverbindliche Entscheidung** über die staatlich-politischen Angelegenheiten **trifft**.

Damit wäre der bisherige Ost-West-Gegensatz in der Tat **im Kern** überwunden. Was könnte sich für alle anderen bestehenden Probleme mehr zugunsten des konstruktiven Dialoges zwischen den beiden Weltsystemen auswirken?

Und was könnte würdiger ein Jubiläum wie das des Jahres 1989 krönen, als daß das deutsche Volk - am 23. Mai in der Bundesrepublik und am 7. Oktober in der DDR - selbst entscheidet, ob es - obgleich seit 1949 in zwei Staaten mit unterschiedlichen Erfahrungen lebend - zukünftig im hier beschriebenen Verständnis sein Selbstbestimmungsrecht will ausüben können?

Wir konnten 1949 über die Verfassungen, die für die beiden Republiken gelten sollten, nicht demokratisch entscheiden. Inzwischen ist bereits die zweite Nachkriegsgeneration in die politische Mündigkeit getreten. Ist es daher nicht längst an der Zeit, auch als Rechtsgemeinschaft, als Gesamtbürgerschaft, als "Volk" den Zustand der Unmündigkeit zu beenden?

Erst wenn wir hier wie dort die **repräsentativ-demokratischen Institutionen** - seien sie nun auf dem Weg des "demokratischen Zentralismus" oder eines Mehrparteiensystems beschickt - **durch das Element der plebiszitären Demokratie** ergänzen, wird der Makel der bisher in beiden deutschen Staaten in letzter Instanz fehlenden demokratischen Legitimation der Staatswillensbildung überwunden sein. Erst dieses Element wird das solide **demokratische Fundament** für alle weiteren Perspektiven gesellschaftlicher Emanzipation und Partizipation schaffen.

Die Demokratie ist, wie wir meinen, das grundlegende gesellschaftliche Ordnungsprinzip. Wenn wir in unserer historischen Epoche ernsthaft ausgehen wollen von **"Volksherrschaft,**

Selbstverwaltung und einem Höchstmaß an Achtung der Werte und Würde der Persönlichkeit" (M. Gorbatschow), dann kann es zur Verwirklichung dieser Maßstäbe - vor allen weiteren Zielen und Idealen - keinen anderen Weg geben als den, daß man auch die **Politik und Gesetzgebung demokratisiert**, d. h. ermöglicht, daß das Volk mittels des **unmittelbaren** Entscheidungsrechtes aktiv teilnehmen kann an der Lösung aller das Leben des Landes betreffenden Fragen. Wir sind überzeugt, daß erst dies zur wirklichen **Identifikation der Menschen mit ihrem jeweiligen Staat** führen und das friedliche Zusammenwirken der Völker im Sinne einer aus Vielfalt hervorgehenden Einheit bewirken wird.

Petition

der Initiative "Volksentscheid zum 23. Mai 89"

- vertreten durch den Aktionskreis der Petitionsgemeinschaft und unterstützt von wahl- und abstimmungsberechtigten Bürger/innen der Bundesrepublik Deutschland -

an den XI. Deutschen Bundestag

- gerichtet an dessen Petitionsausschuß z. Hd. der/des Ausschußvorsitzenden,
Bundeshaus, 5300 Bonn

Gestützt auf das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Art. 17 GG, Petitionsrecht), getragen von der Gewißheit der Verfassungsmäßigkeit ihres Anliegens (Art. 20 Abs. 2 GG) und beseelt von der Überzeugung, mit ihrer Petition ausschließlich dem Gemeinwohl zu dienen, richtet die Initiative "Volksentscheid zum 23. Mai 89" an den XI. Deutschen Bundestag die folgende Aufforderung:

I.

Zur Klärung der Frage, wie das im Grundgesetz Art. 20 Abs. 2 verankerte Abstimmungsrecht des Volkes durch gesetzliche Regelungen in bestmöglicher, d.h. die Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unserer Verfassung beachtender und die parlamentarische Demokratie sinnvoll ergänzender Weise zugänglich gemacht werden kann für die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch die Gesamtbürgerschaft, soll eine

Enquete-Kommission "Ausgestaltung des Abstimmungsrechtes"

eingesetzt werden. Diese Kommission soll ihre Arbeit alsbald aufnehmen und ihren Schlußbericht bis zum 1. September 1988 vorlegen. Jede im Bundestag vertretene Fraktion soll je drei Vertreter/innen in die Kommission nominieren. Ferner sollen 5 Vertreter/innen der Petitionsgemeinschaft sowie 8 Staats- bzw. Verfassungsrechtler (4 davon auf Vorschlag der Petitionsgemeinschaft) hinzugezogen werden.

II.

Im demokratischen Entscheidungsverfahren sollen die Empfehlungen der Kommission - maximal in Form von drei Alternativen - nach vorheriger mindestens halbjähriger öffentlicher Diskussion am 23. Mai 1989, dem 40. Jahrestag des Inkrafttretens des Grundgesetzes zur

Volksabstimmung

vorgelegt werden. Die dafür von Seiten der Petitionsgemeinschaft benannte Position umfaßt für die künftige Regelung des direkt-demokratischen Prozesses die folgenden Kernpunkte:

1. Volksabstimmungen können sich im Rahmen des Grundgesetzes auf alle rechtlich-politisch zu regelnden Ziele richten.

2. Die Volksabstimmung wird durch Unterschriftensammlung über die Stufen der Volksinitiative und des Volksbegehrens angestrebt.
3. **(Volksinitiative)** Mindestens 50 000 Stimmberechtigte können dem Deutschen Bundestag entweder einen mit Begründung versehenen Gesetzentwurf oder eine politische Forderung in Form der allgemeinen Anregung vorlegen. Der Bundestag berät diese Vorlagen geschäftsordnungsmäßig vorrangig und führt spätestens ein halbes Jahr nach Vorlage einen Beschluß herbei.
4. Das Anliegen der jeweiligen Initiative wird spätestens vier Wochen nach der Vorlage beim Bundestag in allen öffentlich-rechtlichen und privaten Massenmedien authentisch veröffentlicht.
5. **(Volksbegehren)** Falls der Deutsche Bundestag der Vorlage einer Volksinitiative nicht unverändert zustimmt, ist diese berechtigt, für ihr Anliegen ein Volksbegehren zum Volksentscheid einzuleiten.
6. **(Volksentscheid)** Ein Volksentscheid findet statt, wenn mindestens eine Million Stimmberechtigte das zeitlich unbefristete Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen. Gibt es zu einer bestimmten Sachfrage mehrere Vorlagen, welche die erforderliche Unterstützung gefunden haben, wird darüber gleichzeitig abgestimmt.
7. **(Medienbedingung)** Zwischen einem Volksbegehren und dem Volksentscheid muß eine ausreichende Phase der gesellschaftlichen Information und Diskussion über die Abstimmungsmaterie liegen. Diese Phase beginnt zwei Monate nach dem erfolgreichen Abschluß eines Volksbegehrens und dauert mindestens ein halbes Jahr. In ihr sind die Massenmedien (gem. Ziff. 4) gesetzlich verpflichtet, die freie und gleichberechtigte Darstellung über Pro und Contra der erfolgreichen Begehren zu gewährleisten. Die Begehren vertreten sich dabei selbst.
8. Ob ein von einer Volksinitiative angestrebtes Gesetz oder politisches Ziel verfassungsändernd oder nach den Bestimmungen des Grundgesetzes verfassungswidrig wäre, entscheidet im Streitfall das Bundesverfassungsgericht.
9. Bei der Volksabstimmung entscheidet die **Mehrheit** der abgegebenen Stimmen.
10. Das Nähere regelt ein **Bundesabstimmungsgesetz**.

III.

Der Deutsche Bundestag wird aufgefordert, unter Berücksichtigung der angeführten Kriterien - insbes. der Ziff. 7. und 9. - die für die Volksabstimmung am 23. Mai 1989 notwendigen gesetzlichen Regelungen unverzüglich zu beraten und zu beschließen.

IV.

Der Petitionsausschuß wird aufgefordert, diese Petition (mit Begründung) allen Mitgliedern des Deutschen Bundestages auszuhändigen.

V.

Der Petitionsausschuß wird aufgefordert, zu seinen Beratungen über die vorliegende Petition Vertreter/innen der Petitionsgemeinschaft hinzuzuziehen.

Aalen, Achberg, Bonn, Düsseldorf, Stuttgart, Kassel, den 23. Mai 1987

Für den Aktionskreis der Initiative "Volksentscheid zum 23. Mai 1989"

gez.: Günter Gehrman, Gerald Häfner, Bertold Hasen-Müller, Wilfried Heidt, Brigitte Krenkers, Herbert Schliffka, Johannes Stüttgen, Rhea Thönges-Stringaris