

# DER BUNDESMINISTER DES INNERN

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)

V I 1 - 110 921/ 2 II

(0228)

Datum

681-3836

24. April 1984

Dienstgebäude Nr.

5

Der Bundesminister des Innern, Postfach 170290 5300 Bonn 1

Petitionsausschuß  
des Deutschen Bundestages  
Bundeshaus  
5300 Bonn 1

Deutscher Bundestag						
26. APR. 1984						
Vorname	Nachname	Str.	PLZ	Stadt	Land	Telefon
h	26/4		u	244		10

Betr.: Volksentscheid;

hier: Eingabe der Aktion Volksentscheid. Achberg-Liebenweiler,  
vom 28. Dezember 1983

Bezug: Ihr Schreiben vom 2. April 1984

- Pet 1 -10-06-1 1 13-9869 -

Die Petentin möchte mit dem von ihr übermittelten Entwurf eines "Bundesabstimmungsgesetzes" eine Form der Gesetzgebung "auf dem Wege der unmittelbaren Demokratie" erreichen; nach dem Entwurf sollen Gesetze (gemeint ist wohl auch, d.h. außer nach dem im Grundgesetz vorgesehenen Verfahren, das nach den Vorstellungen der Petentin anscheinend unberührt bleiben soll) durch Volksentscheid erlassen werden können, der seinerseits durch Volksinitiativen und Volksbegehren eingeleitet werden soll. Sie strebt damit die Einführung plebiszitärer Elemente *über* das im Grundgesetz dafür vorgesehene Maß an. Mit anderen Worten: Sie setzt sich mit der vom Grundgesetz vorgesehenen verfassungsmäßigen Ordnung in Widerspruch. Wie mit Schreiben vom 26. Januar 1984 mitgeteilt, hat der Bundesminister des Innern am 11. November 1983 vor dem Plenum des Deutschen Bundestages zusammenfassend dargelegt, daß solche Vorstellungen verfassungswidrig sind und daß eine Änderung des Grundgesetzes im Sinne solcher Vorstellungen verfassungspolitisch unerwünscht wäre. Ich halte hieran fest. Folgendes sei im Hinblick auf das Bezugsschreiben - und auch im Hinblick auf die neuerlichen Eingaben der Petentin - (zum Teil erneut) betont:

#### Dienstgebäude

Nr 1 Graurheindorfer Straße 198  
(Hauptgebäude)

Nr 2 Dietrichstraße 28

Nr 3 Graurheindorfer Straße 35

Nr 4 Husarenstraße 30

Nr 5 Kaiser - Karl - Ring 9

Nr 6 Karl - Legien - Straße 158

Nr 7 Hone Straße 67

Nr 8 Hone Straße 73

Vermittlung

Nr 1 - 6 681-1

Nr 7 - 8 6684-1

Telex

8-66664

8-66696

Telefax

681-4665

Ein "Bundesabstimmungsgesetz"- nach den Vorstellungen der Petentin wäre kein - wie die Petentin meint - "Ausführungsgesetz" zu Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Unter "Abstimmungen" im Sinne dieser Vorschrift sind vielmehr nach ganz herrschender Ansicht im wissenschaftlichen Schrifttum ausschließlich die im Grundgesetz selbst vorgesehenen Plebiszite zu verstehen,

- vgl. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957, Art. 20 Anm. V 5 a am Ende; ausführlich auch von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, I. Aufl. 1953, Art. 20 Nr. 4; im gleichen Sinne von Münch, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 1981, Art. 20 RdNr. 30; ebenso Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1,2. Aufl. 1984, S. 607, 608: "prononciert antip1ebiszitär"; auch Wernicke in Bonner Kommentar, Art. 20, Erläuterungen 11 2 Buchst. f. und Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 1982, S. 58; abweichend nur einzelne Stimmen, vgl. z.B. Alternativkommentar GG - Stein Art. 20 Abs. 1-3 II RdNr. 39, 40; auch Bleckmann im JZ 1978, S. 217 ff. und Pestalozza in NFW 1981, S. 733 ff.

Aus der "Spärlichkeit und der inhaltlichen Enge" der Ausnahmegesetzbestimmungen der Artikel 29 und 28 Abs. 1 Satz 3 (Möglichkeit für den Landesgesetzgeber, vorzusehen, daß politische Entscheidungen in Gemeinden statt vom Gemeinderat durch die Gemeindeversammlung, d.h. eine Volksversammlung, getroffen werden) muß laut Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 20 II RdNr. 44 "in der Tat geschlossen werden, daß das Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Fassung andere Formen der plebiszitären Demokratie auf Bundesebene ausschließt". Maunz/Dürig aaO weiter: "Das ist durch die Vorstellungen, von denen der verfassungs-ändernde Gesetzgeber 1976 bei der Neufassung des Artikels 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."

Das Grundgesetz hat sich klar für die mittelbare oder repräsentative Demokratie entschieden,

- statt vieler Zitate von Mangoldt-Klein aaO. (2. Auflage), Art. 20 Anm. V 5 a; Stern aaO, S. 608. -

Die Einführung plebiszitärer Formen der Gesetzgebung stünde mit dieser Grundentscheidung in Widerspruch und wäre damit nach geltendem Verfassungsrecht verfassungswidrig.

2. Dieser aufgrund systematischer Auslegung gewonnene Befund wird durch den Verlauf der Beratungen im Parlamentarischen Rat - im Gegensatz zu der Auffassung der Petentin - gestützt. Ich verweise auf das Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge 8d. 1, 1951, S. 620/621. Wenn Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG als Legitimation für Volksentscheide über Artikel 29, 28 Abs. 1 Satz 3 GG hinaus anzusehen wäre, wäre ein Antrag wie der der Zentrumsfraktion in der 4. Lesung im Hauptausschuß - er wurde in der 2. und 3. Lesung im Plenum erneuert und auch dort jeweils abgelehnt - auf Einfügung eines Artikels 111 a/a über die Herbeiführung eines Volksentscheides überflüssig gewesen. Welche Motive im einzelnen für die Ablehnung durch den Parlamentarischen Rat maßgebend waren, dürfte sich heute nicht mehr präzise feststellen lassen. Es wird bei den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates auch jeweils unterschiedlich gewesen sein. Es ist zu bezweifeln, ob die Materialien insoweit zutreffend Auskunft geben können. Von Mangoldt äußert sich hierzu in der 1. Auflage seines Kommentars zum Grundgesetz, 1953, Artikel 20, Nr. 4, wie folgt: "Zwar ist der Abgeordnete Dr. Menzel in den einführenden Verhandlungen im Plenum des Parlamentarischen Rates ... für eine ziemlich weitgehende Verwendung von Volksbegehren und Volksentscheid eingetreten. In der gleichen Sitzung ... hat ihm aber bereits der Abgeordnete Dr. Heuss energisch widersprochen, und im weiteren Verlauf der Verhandlungen sind mehrfach Anträge auf Einführung von Volksentscheiden abgelehnt worden. Der Parlamentarische Rat hat in seiner überwiegenden Mehrheit solchen Versuchen zur Verwirklichung der unmittel-

baren Demokratie ähnlich ablehnend wie die Väter der nordamerikanischen Verfassung gegenüber gestanden ... Die Veranlassung dazu 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". Bekanntlich verweist auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform, welche die Rechtslage ebenso gesehen hat wie das Schrifttum in seiner ganz überwiegenden Mehrheit, in diesem Zusammenhang auf die "wenig ermutigenden Erfahrungen, die in der Zeit der Weimarer Republik mit Volksbegehren und Volksentscheid, aber auch etwa mit der direkten Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk gemacht worden waren" (Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 13). Ich sehe, zumal angesichts der zitierten Äußerungen von von Mangoldt, keinerlei Anlaß, an diesen Ausführungen der Kommission zu zweifeln. Als wenig ermutigend ist in diesem Zusammenhang nach meinem Dafürhalten bereits der Umstand zu werten, daß es während der Dauer der Weimarer Republik zu keiner Volksgesetzgebung nach Artikel 73 der Weimarer Reichsverfassung kam, die Anläufe dazu vielmehr schon im Vorfeld bzw. daran scheiterten, daß die nötige Mindestbeteiligung nicht erreicht wurde

- Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI, Die Weimarer Reichsverfassung 1981, S. 433/434; in diesem Sinne auch Schneider in° Gedächtnisschrift für Walter Jellinek 1955, S. 155, 157/158; siehe dort auch zur Motivation des Parlamentarischen Rates für seine ablehnende Haltung gegenüber Aufnahme weiterer plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz S. 156; vgl. in diesem Zusammenhang ferner Stern aaO, S. 608: "Das Volk eines komplexen Industriestaates von über 60 Mio Einwohnern kann nicht selbst über alle Angelegenheiten entscheiden. Es ist auf die Zwischenschaltung repräsentativer Organe in der Realität heutiger Staatlichkeit angewiesen".

Diese Aussage trifft mutatis mutandis auch schon auf die Verhältnisse der Weimarer Zeit zu. Im übrigen verweist die Enquete-Kommission nicht nur auf wenig ermutigende Erfahrungen in der Zeit der Weimarer Republik auch mit Volksbegehren und Volksentscheid, sondern auch auf solche mit der direkten Wahl des Reichspräsidenten, d.h. also mit plebiszitären Elementen anderer Art. Dieser Hinweis dürfte im wesentlichen die seinerzeitigen politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse betreffen.

Aufgrund systematischer und historischer Auslegung des Artikels 20 Abs. 2 Satz 2 GG ist damit in Übereinstimmung mit der ganz herrschenden Auffassung im wissenschaftlichen Schrifttum festzuhalten, daß das Grundgesetz außer in Artikel 29 (und für die kommunale Ebene in Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG) keinerlei Volksentscheide oder Volksbegehren und Volksbefragungen zuläßt. Schon gar nicht enthält es einen Auftrag an den Gesetzgeber, derartige Formen unmittelbarer Demokratie einzuführen. Ein "Bundesabstimmungsgesetz" nach den Vorstellungen der Petentin wäre somit nur nach Verfassungsänderung möglich.

Eine solche Verfassungsänderung wäre indessen verfassungspolitisch nicht erwünscht. Auch insoweit ist der Befund, wie Bundesminister Dr. Zimmermann am 11. November 1983 im Bundestag ausführte (Plenarprotokoll 10/34 vom Freitag, dem 11. November 1983, S. 2293/2294), eindeutig. Ich beschränke mich hier darauf, die Ausführungen von Bundesminister Dr. Zimmermann (mit denen er wesentliche Erwägungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 12 ff., aufnahm) zu wiederholen:

"Das Grundgesetz geht vom Prinzip der repräsentativen Demokratie aus. Es ist - trotz einiger weniger ausnahmsweise plebiszitären Elemente - pronociert anti-plebiszitär ausgestattet. Dafür gibt es gute Gründe. In einem hoch industrialisierten Land wie der Bundesrepublik Deutschland mit seiner entscheidend durch Wissenschaft und Technik geprägten

Wirtschaft und Gesellschaft, seinen vielfältigen Verbindungen zum Ausland, seiner Einbindung in die internationale Staatengemeinschaft sind vielfach hochkomplexe und differenzierte Entscheidungen zu treffen. Die Bürger dieses Landes derartige Entscheidungen treffen zu lassen - die Türe hier einmal aufgemacht, bedeutet für immer aufgemacht - hieße, sie zu überfordern. In dieser Einschätzung spiegelt sich nicht etwa Mißtrauen gegenüber der Urteilsfähigkeit des Bürgers, noch wird gar dem vielbeschworenen mündigen Bürger in Wahrheit seine politische Unmündigkeit bescheinigt. Entscheidend ist vielmehr, daß diejenigen, denen Entscheidungen abverlangt werden, diese auch müssen verantworten können, und die sitzen hier als Abgeordnete im Deutschen Bundestag. Dem Bürger derartige Entscheidungen abzuverlangen würde bedeuten, ihm nicht nur die Verantwortung für etwas anzulasten, wofür er die Verantwortung gar nicht tragen kann, und ich füge hinzu: in der Regel auch nicht tragen will. Es bedeutet auch, den zuständigen staatlichen Entscheidungsträgern die Verantwortung abzunehmen, ihnen die Flucht aus der Verantwortung zu ermöglichen oder jedenfalls leicht zu machen. Hinzu kommt, daß angesichts der Vielfalt der zu berücksichtigenden Interessen dem ausgleichenden Moment der Fähigkeit und der Bereitschaft zum Kompromiß entscheidende Bedeutung zukommt. Denn kaum eine wichtige politische Fragestellung wird sich auf eine einfache Entweder-Oder-Alternative reduzieren lassen ...".

Dies alles gilt auch für die Einführung eines Gesetzgebungsverfahrens in der Form des Volksentscheids, zumal die Entscheidungen, die dem Bürger hier abverlangt werden, unter Umständen noch schwieriger (weil weiter tragend) sind als die bei einer Volksabstimmung über eine tagespolitische Angelegenheit.

4. Abschließend sei in diesem Zusammenhang zudem darauf hingewiesen, daß sehr fraglich erscheint, ob und inwieweit ein solches Gesetzgebungsverfahren mit dem bundesstaatlichen Prinzip vereinbar wäre. Nicht nur die Grundentscheidung unserer Verfassung für die repräsentative Demokratie (siehe oben) würde aus den Angeln gehoben; auch das Prinzip des Bundesstaates wäre maßgeblich berührt. Die verfassungsmäßige Ordnung würde, wollte man den Vorstellungen der Petentin folgen, in grundlegender Weise umgestaltet. Die Auswirkungen dieser Umgestaltung ließen sich nicht annähernd absehen.

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K. J. W.' or similar, written in a cursive style.