

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Frau Dr. Bard, Bastian, Frau Beck-Oberdorf, Burgmann, Drabiniok, Dr. Ehmke (Ettlingen), Fischer (Frankfurt), Frau Gottwald, Frau Dr. Hickel, Horacek, Hoss, Dr. Jannsen, Frau Kelly, Kleinert (Marburg), Krizsan, Frau Nickels, Frau Potthast, Reents, Frau Reetz, Sauermilch, Schily, Schneider (Berlin), Frau Schoppe, Schwenninger, Stratmann, Verheyen (Bielefeld), Vogt (Kaiserslautern), Frau Dr. Vollmer**

**Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung einer konsultativen Volksbefragung zur Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) in der Bundesrepublik Deutschland**

### **A. Problem**

#### Vorbemerkung

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

(Carlo Schmidt am 18. April 1958 im Deutschen Bundestag)

„Ein Staat, dem die Bürger das Vertrauen entziehen, ist in Gefahr.“

(Ernst Benda, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, 1983)



Die Stationierung atomarer Mittelstreckenraketen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist eine sicherheitspolitische Grundsatzentscheidung. Sie betrifft das Staatsvolk in seiner Existenz. Die Bürger unseres Landes konnten zu dieser Schicksalsfrage bei der Bundestagswahl nicht in ausreichender Weise Stellung nehmen. Am 6. März 1983 standen Parteien, die bei der politischen Willensbildung des Volkes

mitwirken, mit unterschiedlichen politischen Gesamtaussagen zur Wahl. Weiter war die Frage der Stationierung atomarer Mittelstreckenraketen, die nach dem sogenannten NATO-Doppelbeschluß im Lichte konkreter Verhandlungsergebnisse zu prüfen ist, noch nicht zur Entscheidung reif.

Nach verschiedenen Meinungsumfragen ist davon auszugehen, daß gegenwärtig über zwei Drittel der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger eine Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen bei einem Scheitern der Genfer Verhandlungen ablehnen. Bei einer Stationierung wären die Bürger in ihrem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit betroffen. Die Verringerung der Vorwarnzeit auf wenige Minuten mit dem Umschalten der Abwehr auf launch on warning (automatischer Gegenschlag) erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß ein Atomkrieg durch Computerfehler „aus Versehen“ ausgelöst wird. Eine große Zahl von Juristen, darunter namhafte Wissenschaftler, vertritt die Auffassung, daß die sogenannte Nachrüstung gegen Verfassungs- und Völkerrecht verstößt. Beim Bundesverfassungsgericht sind eine Reihe von Verfassungsbeschwerden anhängig. Immer mehr Bürger erwägen Aktionen zivilen Ungehorsams als letztes Mittel ihres Protestes. Zunehmend wird bezweifelt, „ob man eine dauerhafte strategische Konzeption auf die Fähigkeit weniger Menschen aufbauen kann, verantwortlich über die Existenz eines ganzen Volkes, eines Kontinents oder der Gattung selbst zu entscheiden“ (Kurt Biedenkopf 1981). In den christlichen Kirchen wächst die Bereitschaft, der politischen Frage der Zulässigkeit der Abschreckung mit Massenvernichtungswaffen Bekenntnischarakter beizumessen und sie „vor Gott“ zu verneinen. Der Ökumenische Rat hat festgestellt, daß Herstellung und Stationierung von Kernwaffen sowie deren Einsatz ein Verbrechen gegen die Menschheit ist.

Deutsche haben beide Weltkriege maßgeblich verursacht. Das Grundgesetz bekennt sich nachdrücklich zum Frieden und legt schon in der Präambel rechtlich verbindlich fest, daß das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen hat „vom Willen beseelt, eine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Das Deutsche Volk trägt insoweit eine besondere moralische, rechtliche und politische Verantwortung für den Frieden in Europa und in der Welt.

## **B. Lösung**

Eine konsultative Volksbefragung ermöglicht die Mitwirkung des Volkes in der Grundfrage von Krieg und Frieden. Parlament und Regierung erhalten durch die Anhörung der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger eine zuverlässige Entscheidungsgrundlage. Der Gesetzentwurf konkretisiert Artikel 20 Abs. 2 Grundgesetz, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und vom Volke in Wahlen und Abstimmungen

ausgeübt wird. Es eröffnet dem Staatsvolk eine Mitwirkung an der Staatswillensbildung (vgl. BVerfGE 8, 104, 115). Inhalt und Verfahren der Volksbefragung werden durch einfaches Bundesgesetz geregelt.

Der Entwurf greift die Petitionen des Forums „Richter und Staatsanwälte für den Frieden“ vom 21. Juni 1983 und des Komitees für Grundrechte und Demokratie e. V. vom 10. Juli 1983 auf. Auf den Inhalt der Petitionen wird Bezug genommen (s. Begründung).

Die erstmalige Mitwirkung des Deutschen Volkes in der Schicksalsfrage von Krieg und Frieden eröffnet durch ihr Vorbild die historische Gelegenheit, den Rüstungswettlauf zu durchbrechen und eine europäische Friedensordnung zu entwickeln.

### **C. Alternativen**

Eine Parlament und Regierung rechtlich bindende Volksabstimmung würde grundsätzlich die Frage aufwerfen, ob das repräsentative Willensbildungs- und Entscheidungssystem des Grundgesetzes durch Elemente der unmittelbaren Demokratie zu ergänzen ist. Demgegenüber zielt der Gesetzentwurf nach Art eines Maßnahmegesetzes auf eine einmalige Befragung des Staatsvolkes in einer ethisch, rechtlich und politisch grundlegenden Angelegenheit ab. Eine bindende Entscheidung der Mehrheit ist wegen des Bekenntnischarakters ohnehin zweifelhaft. Wie das Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V. in seiner Petition vom 10. Juli 1983 ausführt, stellt die Möglichkeit einer konsultativen Volksbefragung keine Schwächung, sondern eine Stärkung der repräsentativen Demokratie dar. Im Gegensatz zu einer Volksabstimmung ist die Befragung des Staatsvolkes in einer Schicksalsfrage für alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien konsensfähig.

### **D. Kosten**

Entsprechend dem Wahlverfahren einer Bundestagswahl.

## Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung einer konsultativen Volksbefragung zur Stationierung atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) in der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### § 1

(1) Vor einer Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) in der Bundesrepublik Deutschland wird eine Volksbefragung durchgeführt.

(2) Mit der Volksbefragung soll der Wille der zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Bevölkerung zur Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen ermittelt werden.

### § 2

(1) Der zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland werden die beiden in Absatz 2 genannten Alternativen zur Abstimmung durch Ankreuzen vorgelegt.

(2) 1. Ich lehne die Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen der Typen Pershing

II und Cruise Missile auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ab.

2. Ich bin dafür, daß auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland neue atomare Mittelstreckenraketen der Typen Pershing II und Cruise Missile stationiert werden.

### § 3

(1) Für die Durchführung der Volksbefragung gelten die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl. Das Bundeswahlgesetz findet sinngemäß Anwendung.

(2) Entsprechend der Briefwahl ist eine Abstimmung durch Brief zulässig.

(3) Der Bundesminister des Innern erläßt die zur Durchführung der Volksbefragung notwendigen Vorschriften.

### § 4

Dieses Gesetz tritt am Tage seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 24. Oktober 1983

<b>Dr. Bard</b>	<b>Krizsan</b>
<b>Bastian</b>	<b>Nickels</b>
<b>Beck-Oberdorf</b>	<b>Potthast</b>
<b>Burgmann</b>	<b>Reents</b>
<b>Drabiniok</b>	<b>Reetz</b>
<b>Dr. Ehmke (Ettlingen)</b>	<b>Sauermilch</b>
<b>Fischer (Frankfurt)</b>	<b>Schily</b>
<b>Gottwald</b>	<b>Schneider (Berlin)</b>
<b>Dr. Hickel</b>	<b>Schoppe</b>
<b>Horacek</b>	<b>Schwenninger</b>
<b>Hoss</b>	<b>Stratmann</b>
<b>Dr. Jannsen</b>	<b>Verheyen (Bielefeld)</b>
<b>Kelly</b>	<b>Vogt (Kaiserslautern)</b>
<b>Kleinert (Marburg)</b>	<b>Dr. Vollmer</b>

## Begründung

Auf die Ausführungen unter A. Problem, B. Lösung und C. Alternativen wird verwiesen. Darüber hinaus wird auf die Petitionen des Forums „Richter und Staatsanwälte für den Frieden“ und des Komitees für Grundrechte und Demokratie e. V. Bezug genommen, die wie folgt lauten:

*Das Forum „Richter und Staatsanwälte für den Frieden“ hat sich am 21. Juni 1983 mit folgender Petition an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages gewandt:*

Am 4. Juni 1983 haben sich etwa 450 Richter und Staatsanwälte zu einem ersten „Forum für den Frieden“ in Bonn versammelt. Dabei haben sie sich mit der geplanten Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenwaffen aus völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht befaßt. Außerdem haben sie sich mit den Planungen zum Aufbau einer neuen Wehrgerichtsbarkeit beschäftigt.

1. Die neuen Atomwaffen unterscheiden sich von allen bisherigen Waffensystemen dadurch, daß sie nur zum Ersteinsatz taugen und auch nur dazu bestimmt sind. Die versammelten Richter und Staatsanwälte halten ihre Stationierung für völkerrechts- und verfassungswidrig:

a) Artikel 2 Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen verbietet die Drohung mit Gewalt gegenüber anderen Völkern.

Das Haager Landkriegsrecht verbietet den Einsatz von „Giftwaffen“ sowie von Waffen, die geeignet sind, „unnötig Leiden zu verursachen“; es erklärt das Territorium neutraler Staaten für unverletzlich.

Die Vierte Genfer Konvention von 1949 verpflichtet kriegsführende Staaten, die Versorgung der Zivilbevölkerung aufrechtzuerhalten.

b) Die geplante Stationierung ist mit dem in Artikel 2 Abs. 2 GG verankerten Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit unvereinbar. Die neuen Waffen sind nicht geeignet, im Kriegsfall das Territorium der Bundesrepublik Deutschland zu verteidigen, es sei denn, um den Preis der Vernichtung allen Lebens in unserem Land. Die geplanten Waffensysteme können auch nicht die von den sowjetischen Raketen ausgehende Bedrohung verringern. Denn als Waffen des ersten Einsatzes reizen sie zum atomaren Präventivschlag und erhöhen damit das Risiko der atomaren Vernichtung um ein Vielfaches. Gleichzeitig wird die Gefahr eines auf Grund technischer Pannen ausgelösten Atomkriegs unvorstellbar vergrößert.

c) Die geplante Stationierung ist unvereinbar mit dem in der Präambel des Grundgesetzes, in Artikel 1 Abs. 2, Artikel 9 Abs. 2 und vor allem Artikel 26 GG niedergelegten Verfassungsgebot der Friedensstaatlichkeit.

d) Weiter bedeutet es eine durch Artikel 24 GG nicht gedeckte unerträgliche Preisgabe der Souveränität unseres Staates, daß die Entscheidung über den Einsatz der auf unserem Boden stationierten Massenvernichtungswaffen allein dem amerikanischen Präsidenten anvertraut wird.

e) Die Richter und Staatsanwälte halten eine gesetzlich verankerte Beteiligung der betroffenen Bürger bei der Stationierung von Atomwaffen und anderer Massenvernichtungswaffen — entsprechend den Anhörungspflichten beim Bau ziviler Atomanlagen — für unerlässlich (Artikel 2 Abs. 2 S. 3 GG). Sie regen an, die Vorschläge für eine konsultative Volksbefragung aufzugreifen.

Die versammelten Richter und Staatsanwälte sind bestürzt darüber, daß ohne gesetzliche Grundlage, wie Artikel 96 Abs. 2 GG es fordert, seit 1962 eine Wehrgerichtsbarkeit aufgebaut wird und daß sich hieran zahlreiche nach einem verborgen gehaltenen Verfahren ausgewählte Richter, Staatsanwälte und Beamte beteiligt haben. Die bekanntgewordenen Planungen und Planspiele lassen den Schluß zu, daß vor den Wehrgerichten kein rechtsstaatliches Verfahren stattfinden wird. Bei einem auf die Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland beschränkten Krieg wäre die ordentliche Gerichtsbarkeit in der Lage auch Wehrstraftaten angemessen zu ahnden. Eine besondere Wehrgerichtsbarkeit ist überflüssig und kann als Vorbereitung auf einen Angriffskrieg mißdeutet werden. Kein Richter und Staatsanwalt darf sich an solchen verfassungswidrigen „Übungen“ und Vorbereitungen beteiligen.

Die Richter und Staatsanwälte fordern alle Bundestagsabgeordnete auf, irreparablen Schaden vom Deutschen Volk und seiner Rechtsordnung abzuwenden. Die Nichtstationierung ist erforderlich, damit endlich Abrüstung in Ost und West möglich wird.

Verhindern Sie die Stationierung neuer Atomwaffen und beenden Sie die Einübung von „Wehrgerichtsbarkeit“ durch Streichung der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel.

In nächster Zeit sind vielfältige Formen gewaltfreien Widerstandes gegen die widerrechtliche Stationierung zu erwarten. Die

juristische Bewertung dieser Handlungen darf nicht bei der Einordnung als formaler Regelverstoß stehenbleiben.

Auf dem Spiel steht nicht nur unsere Verfassungs- und Rechtsordnung, sondern die Existenz unseres Volkes.

*Das Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V. hat sich am 10. Juli 1983 mit folgender Petition an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages gewandt:*

Wir richten an Sie die Petition, ein Gesetz zu einer konsultativen Volksbefragung in Sachen Stationierung neuer US-amerikanischer atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) zu befördern. Die konsultative Volksbefragung soll stattfinden, falls die Genfer Verhandlungen zu keinem positiven Ergebnis führen, bevor auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland mit der Stationierung der neuen Raketen begonnen werden soll.

Das Gesetz zu einer konsultativen Volksbefragung über die im Rahmen des „Doppelbeschlusses“ geplante Raketenstationierung soll nach den Intentionen dieser Petition sicherstellen, daß der zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland folgende Frage zur geheimen Abstimmung in öffentlichen Wahllokalen vorgelegt wird: „Ich lehne die Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland ab: Ja/Nein“.

Wir, die Petenten, stellen ausdrücklich fest, daß die mit dieser Petition geforderte konsultative Volksbefragung nicht unter Artikel 73 Nr. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland fällt. Dem Grundgesetz entsprechend berührt das Ergebnis der geforderten konsultativen Volksbefragung nicht die dem Deutschen Bundestag zustehende Entscheidungsfreiheit, sondern gibt lediglich eine Orientierungshilfe im Sinne von Artikel 20 Abs. 2 Satz 1.

Eine konsultative Volksbefragung in Sachen Stationierung von Pershing II und Cruise Missile auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland ist unseres Erachtens unabdingbar, und es ist auch Sache des Petitionsausschusses, in dieser Angelegenheit aktiv zu werden, was besonders durch die 1975 erfolgte Einführung des Artikels 45c in das Grundgesetz zu begründen ist. Für das Erfordernis und die Dringlichkeit einer konsultativen Volksbefragung über die Raketenstationierung sprechen zwei Reihen von Gründen, die sich wechselseitig verstärken. (1) Die Entscheidung, über die eine konsultative Volksbefragung herbeigeführt werden soll, ist so ernst, es handelt sich in der Tat um eine existentielle Frage, daß neue Verfahrensformen notwendig sind. (2) Eine konsultative Volksbefragung erscheint zugleich als eine Ergänzung des repräsentativen Willens-

bildungs- und Entscheidungssystems um dessen selbst willen geboten.

(1) Das Grundrecht auf Mitbestimmung in Sachen Krieg und Frieden

1. Wie immer man im einzelnen Stellung beziehe, von niemand wird ernsthaft in Frage gestellt, daß sicherheitspolitische Grundentscheidungen alle Bürgerinnen und Bürger betreffen. Und von niemanden wird gleichfalls ernsthaft bezweifelt, daß es sich bei der Entscheidung darüber, ob die neuen atomaren Mittelstreckenraketen in der Bundesrepublik aufgestellt werden sollen oder nicht, um eine solche sicherheitspolitische Grundentscheidung handelt.

Die Qualität dieser Entscheidung und ihre Folgen ist also eine herausragende. Die Folgen einer einmalig getroffenen Entscheidung sind so oder so nicht wieder zu beseitigen. Also haben alle Bürgerinnen und Bürger, da sie in ihrer Existenz betroffen sind, das Recht, daß eine solche qualitative Entscheidung als solche kenntlich gemacht, auch in besonderer, sie einbeziehender Weise getroffen werde. Auf ein solches Mitwirkungsrecht hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang der Entscheidung über Kernkraftwerke hingewiesen. Vielmehr gilt es aber angesichts einer Entscheidung, deren Folgen totaler und ungleich mehr absolut zu sein vermögen. Selbst wenn man Anhänger der von der Bundesregierung vertretenen Position ist, die Stationierung der Pershing II und Cruise Missile diene gegebenenfalls dazu, die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu erhöhen, kann doch nicht verkannt werden, daß diese Art, die Sicherheit zu erhöhen, indem Rüstungsniveau und Zerstörungskapazität angehoben werden, überaus prekär ist. Die Gefahr der Reaktion und die Gefährdung der Bundesrepublik insgesamt erhöhen sich notwendig. Ein solches „Gleichgewicht“, das sich fortlaufend verändert und hochschaukelt, verdient den Namen nicht und gefährdet in seiner destabilisierenden Wirkung hochgradig die sogenannte Abschreckungssicherheit, auf die sich die Bundesregierung unseres Erachtens zu Unrecht beruft.

2. Nicht ohne Grund ist in der Bevölkerung eine außergewöhnliche Unruhe entstanden. Es handelt sich nicht um vereinzelte Grüppchen, die freilich in ihrer Sorge durchaus auch ernst zu nehmen wäre. Es handelt sich um eine aus verschiedenen politischen Richtungen gespeiste, aber friedenspolitisch vereinte Massenbewegung. Mehr noch, die Unruhe ist durchaus auch bei den Bürgerinnen und Bürgern festzustellen, die bisher dem „Gleichgewicht der Abschreckung“ vertrauten und/oder die in anderen politischen Fragen die Positionen und Maßnahmen der Bundesregierung und der Bundestagsfraktionen, die die Regierung tragen, teilen.

Überall wird deutlich: Die Sicherheitspolitik und damit auch die Bundesrepublik Deutschland befinden sich an einer Wegegabel. Welcher Weg heute beschritten wird, entscheidet auf Jahrzehnte hinaus. Welcher Weg heute beschritten wird, steigert oder vermindert die Chance einer Abrüstung qualitativ. Und die Steigerung oder Verminderung der Abrüstungschance ist keine abstrakte Sache, die den Bürger nicht kümmern muß. Sie hat nicht allein mit seinem grundrechtlich garantierten Recht auf Leben zu tun (Artikel 2 Abs. 2 Grundgesetz), das das Bundesverfassungsgericht gerade dazu veranlaßt hat, ein diesbezügliches Grundrecht auf Mitwirkung festzustellen. Sie hat auch mit dem bewußten, oft aber auch unbewußten und verdrängten Ausmaß an Angst zu tun, mit dem der Bürger angesichts der atomaren Bedrohung und des qualitativen wie quantitativen Weiterrüstens leben muß. Angstfreiheit aber hat nicht nur die Atlantik-Charta der westlichen Kriegsalliierten einst verkündet. Angstfreiheit in menschenmöglichem Maße gehört auch zum Grundrecht jedes Bürgers. Nur in relativer Angstfreiheit kann der Bürger seine eigene Würde erringen und erhalten (Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz).

Die Zahl der Befürworter der Regierungspolition und die Zahl ihrer Widersacher ist deshalb auch nicht als bloß quantitatives Problem zu behandeln. Das wäre dem Gegenstand und seiner Wirkung auf die Bürger unangemessen. Eine Regierung und auch ein Parlament dürfen angesichts einer solchen Entscheidungsqualität nicht mit einem einfachen Beschluß zur Tagesordnung übergehen und entsprechend handeln. Ein solches Verfahren widerspräche, selbst wenn es formal korrekt erschiene, materiell der Verfassung, ihren Grundrechten und ihrem für alle geltenden Minderheitenschutz.

3. Weil diese Entscheidung über eine eventuelle Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen an der Wegegabel der bundesrepublikanischen Sicherheit und der bundesrepublikanischen Fähigkeit zum Frieden so ausschlaggebend ist, fällt auch das Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger so stark aus. Wollte man angesichts dieses Engagements für eine gute Sache — wie abweichend die eigene Überzeugung immer im Hinblick auf den richtigen Weg sein mag — umstandslos im üblichen Verfahren entscheiden und die Entscheidung ausführen, müßte man notwendigerweise auf völliges Unverständnis derjenigen stoßen, die, ohne zureichende Einwirkungschancen gehabt zu haben, die Entscheidung nicht zu billigen vermögen. Die Bundesregierung und ihre parlamentarische Mehrheit können angesichts des Entscheidungsgegenstandes und der gegenwärtigen Protestlage nicht behaupten, sie hätten am 6. März 1983 das Mandat erhalten, in der Sache der Raketenstationierung zu tun und zu lassen, was sie für richtig erachten. Dieses Mandat

haben sie demokratisch gesehen nicht. Nähmen sie es ohne weiteres wahr, würde über die Ängste zahlreicher Bürgerinnen und Bürger hinweggegangen, als seien sie nicht vorhanden. Ihr Engagement, ihr Beteiligungsrecht würde mißachtet. Die Gefahr von gewaltförmigen Handlungen würde sich fast notwendig ereignen. Die Entscheidung für die Raketenstationierung, weil sie förmlich korrekt zustande gekommen ist, durchzusetzen, notfalls mit polizeilicher Gewalt, bedeutet aber keinen rechtsstaatlich legitimierbaren Akt. Ein solches Durchsetzen verstieße gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit, das letztlich an der demokratischen Substanz und Rationalität von Entscheidungen und ihren politisch-menschlichen Kosten sich bemißt.

- (2) Die parlamentarische Demokratie bedarf, um lebensfähig zu bleiben, der Korrektive der mündigen Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik

1. Die vom Grundgesetzgeber gewählte Form der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie ist prinzipiell durch drei Elemente ausgezeichnet: den Akt der Delegation, der durch Wahlen vollzogen wird (es sind danach Repräsentanten des Volkes, die entscheiden); durch die Terminierung des Delegationsakts (sprich, es handelt sich, wie Theodor Heuss es formuliert hat, um eine „Herrschaft auf Zeit“); schließlich durch den Typus der Mehrheitsentscheidung (eine Mehrheit von Bürgerinnen und Bürgern bestimmt, welche Kandidaten ausgewählt werden, und eine Mehrheit der ausgewählten Repräsentanten entscheidet darüber, was wie geschehen soll).

Allerdings ist ein Doppeltes zu beachten: Zum einen ist das Parlament nur eine Vermittlungsstelle des Volkswillens, wenn auch die wichtigste. So sehr in Artikel 38 Grundgesetz die Unabhängigkeit der Repräsentanten prinzipiell statuiert ist, so wenig darf doch verkannt werden, daß sie letztlich all ihre Legitimation und Kraft aus der prinzipiell geltenden Volkssouveränität ziehen. Zum zweiten bleiben alle Formelemente des parlamentarisch-repräsentativen Verfahrens nur solange demokratisch-grundrechtlich gültig, wie die parlamentarisch getroffenen Entscheidungen ihrerseits zeitlich prinzipiell begrenzt, d. h. aufhebbar sind und insoweit sie keine Folgen zeitigen, die die Verwirklichbarkeit der Grundrechte erheblich in Frage stellen, wenn nicht verhindern. Mit anderen Worten: Bestimmte existentielle Entscheidungen bedürfen einer mehr als üblichen Legitimation, auch und gerade im Rahmen der ernst zu nehmenden primären repräsentativen Willens- und Entscheidungsbildung.

2. Die Gefahr der Verengung, der Erstarrung, ja der Verabsolutierung des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahrens wurde früh diagnostiziert. Schon bei der

Beurteilung des Grundgesetzes sprach der Staatsrechtler und Emigrant Karl Loewenstein davon, das Grundgesetz zeichne sich aus durch ein Mißtrauen gegenüber dem Volk und sei deswegen als „demo-autoritär“ zu charakterisieren. Aber auch Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler wie der aus den USA in die Bundesrepublik emigrierte Ernst Fraenkel haben „Strukturdefizite“ des Parlamentarismus festgestellt, obwohl Fraenkel sich mit der grundgesetzlichen Ordnung identifizierte und das repräsentativ-pluralistische System als demokratisch einzig mögliches rechtfertigte. Der in diesem Zusammenhang oft vorgebrachte Hinweis auf die Weimarer Verfassung und den Faschismus sticht nicht. Die Weimarer Republik ist nicht an den plebiszitären Elementen ihrer Verfassung gescheitert. Volksbefragungen spielten eine geringe und im übrigen in der Regel ergebnislose Rolle. Statt aber in der Bundesrepublik alles zu tun, um das Volk als Souverän auch mündig zu machen, wird ein historisch unzureichend begründetes Mißtrauen dazu verwandt, das vorherrschende und als solches nicht in Frage gestellte repräsentativ-mehrheitliche Verfahren absolut zu setzen. Ein solcher parlamentarischer Absolutismus ist aber auch im Grundgesetz nicht vorgesehen.

3. Wie schon gesagt: Auf die Qualität der Entscheidung und ihrer Konsequenzen kommt letztlich alles an. Je nach Entscheidungsqualität genügt die parlamentarisch-mehrheitliche Entscheidungsform oder ist festzustellen, daß zusätzliche Formen der Willens- und Entscheidungsbildung erforderlich sind.

Der in Argentinien jahrelang inhaftierte, nach Israel emigrierte Zionist Jacobo Timmerman hat in einer Untersuchung des jüngsten israelischen Krieges gegen die Palästinenser argumentiert, daß es Entscheidungen gäbe, die keine über eine Mehrheit verfügende Regierung demokratisch rechtfertigen könne. Zu solchen Entscheidungen zählten Maßnahmen, die den Staat Israel und seine Bürger, wie etwa die Siedlungspolitik der Regierung Begin, auf Generationen hinaus festlegten. Zu Recht stellt Timmerman fest, es gebe keine unbegrenzte Macht der parlamentarischen Mehrheit auch nur im Rahmen einer Legislaturperiode.

Unter einem grundrechtlichen, die Rechte des einzelnen Bürgers untersuchenden Blickwinkel kommen Verfassungsrechtler wie Wolfgang Däubler, Erich Küchenhoff und Verfassungsrichter Helmut Simon zu ähnlichen Schlußfolgerungen. Eine liberal-demokratische Verfassung besteht nur so lange, wie lange auch die demokratische Substanz ihrer Entscheidungen formal zureichend gewährleistet ist.

4. Die mit dieser Petition erhobene Forderung an den Deutschen Bundestag, ein Gesetz zu einer konsultativen Volksbefragung über die Stationierung der Pershing II und Cruise Missile zu beschließen und die konsultative Volksbefragung dann diesem Gesetz gemäß abzuwickeln, ist außerordentlich begrenzt und bescheiden. Das repräsentative System soll nicht abgelöst oder ersetzt werden, es soll allein durch ein Korrektiv ergänzt werden. Eine konsultative Volksbefragung, die in einer existentiellen Entscheidung dem Parlament eine größere Nähe zum Wahlvolk ermöglichen soll, wird verlangt, kein die Parlamentsentscheidung und ihre Autonomie aufhebendes Plebiszit.

Die von den Petenten geforderte konsultative Volksbefragung stellt sozusagen eine kollektive Petition von Bürgern dar. Nicht mehr und nicht weniger. Nicht mehr auch insoweit, als das Parlament sich selbst gegen die Mehrheit entscheiden kann, die in einer konsultativen Volksbefragung sich ergeben hat. Selbstverständlich wird Druck durch eine solche Befragung auf das Parlament ausgeübt. Doch ein solcher politisch legitimer Druck entspricht prinzipiell dem Geist der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung und schränkt den Deutschen Bundestag verfassungsrechtlich nicht ein. D. h. eine konsultative Volksbefragung, die zu dem Ergebnis führt, daß eine Mehrheit der bundesdeutschen Wahlbürger die Stationierung der Pershing II und der Cruise Missile ablehnt, würde in diesem Fall durch den Volkssouverän ausgeübt, ohne die Vermittlungsinstanz Parlament aufzuheben.

So gesehen stellt die Möglichkeit einer konsultativen Volksbefragung in Sachen Raketenstationierung und bei Entscheidungen ähnlichen Gewichts keine Schwächung, sondern eine Stärkung der repräsentativen Demokratie dar. Dies gilt sowohl für die ernst zu nehmende repräsentative als auch für die demokratische Komponente.

Wir ersuchen den Petitionsausschuß darum, sich bald mit dieser Petition zu befassen und eine Entscheidung im Sinne der Petenten herbeizuführen. In jedem Fall sollte der Petitionsausschuß vor einer Entscheidung beide Seiten hören, also nicht lediglich den Verfassungsmi­nister, sondern auch die Seite der Petenten. Die existentielle Entscheidungsqualität der Stationierung von Pershing II und Cruise Missile, Angst und Unruhe der Bevölkerung, die Gefahr gewaltförmiger Auseinandersetzungen und die Geltung der repräsentativen Demokratie sprechen eindeutig dafür, daß eine konsultative Volksbefragung ermöglicht wird. Das Parlament, das sie zum Gesetz erhöhe, bewiese seinen repräsentativen und seinen demokratischen Rang zugleich.